

## Grondbeleid terug op de politieke agenda



**Peter Overwater**  
Overwater Grondbeleid  
Adviesbureau BV



**Diana Frikkee**  
Overwater Grondbeleid  
Adviesbureau BV

Er doen zich momenteel een aantal ontwikkelingen voor waardoor het grondbeleid weer terug is op de politieke en beleidsagenda. Daarbij telt zoals algemeen bekend, dat eigendom van grond staat voor emotie, zeker als in het algemeen belang een inbreuk wordt gemaakt op het grondrecht eigendom.

Die ontwikkelingen zijn het proberen te hernemen door het Rijk van de regie op de woningbouw en op de Transitie van het Landelijk Gebied. Daarbij wordt de vraag gesteld of het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium voldoet dan wel, wat wordt genoemd, moet worden gemoderniseerd. Daardoor speelt weer op het aloude grondpolitieke twistpunt van aan wie komt de meerwaarde toe van grond die een andere, lucratieve bestemming krijgt: aan de overheid die

de bestemming geeft, dan wel aan de grondeigenaar na aftrek van de grondontwikkelingskosten?

Een andere in het oog springende ontwikkeling is de invoering per 1 januari 2024 van de Omgevingswet, waar de Aanvullingswet grondeigendom met een aantal grondbeleidsinstrumenten in is opgegaan. Nieuw is de in de wet opgenomen mogelijkheid tot baat-afroming voor een gemeente, door dwingend een bijdrage in rekening te kunnen brengen voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, die niet onder kostenverhaal vallen.

Ook is wetgeving aangekondigd die het mogelijk moet maken om een voorkeursrecht te vestigen op agrarische grond, zonder dat de bestemming gaat wijzigen. Dat laatste is nu nog wel een voorwaarde.

Te verwachten valt dat de maatschappelijke discussie over deze ontwikkelingen volop gevoerd gaat

worden en dat er uitgebreid over geprocedeerd zal gaan worden, met name over het door gemeenten wel of niet in overeenstemming met de wet, opleggen van een bijdrage fysieke leefomgeving.

Al met al voldoende redenen voor deze nieuwe rubriek.

Hierna wordt ingegaan op de maatschappelijke opgaven en de hiervoor genoemde ontwikkelingen. In volgende rubrieken zal verslag worden gedaan van het verloop van de grondpolitieke discussie en worden ingegaan op jurisprudentie inzake het inzetten van de grondbeleidsinstrumenten.

### **Maatschappelijke opgaven en bestaand instrumentarium**

De maatschappelijke opgaven voor de fysieke leefomgeving vertalen zich voor een groot deel in veranderend grondgebruik. Dat betreft grond die eigendom is van iemand dan wel bij iemand in gebruik. Om het maatschappelijk gewenste andere gebruik te realiseren, zal dan een inbreuk worden gemaakt op dat eigendom en/of gebruik.

Daarvoor beschikt de overheid over de grondbeleidsinstrumenten minnelijk verwerven, het vestigen van voorkeursrechten, het sluiten van realisatieovereenkomsten met verhaal van de publieke kosten van gebiedsontwikkeling, het publiekrechtelijk verhalen van die kosten, het vestigen van gedoogplichten en onteigenen. Het uitvoeren van grondbeleid bestaat uit het in onderlinge samenhang toepassen van die instrumenten, gericht op het tijdig over grond kunnen beschikken voor het realiseren van gewenst ander grondgebruik.

### **De regie op de woningbouw en de grondbeleidsinstrumenten**

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft in zijn brief d.d. 14 februari 2022 aangekondigd de regie te willen nemen bij het jaarlijks bouwen van 100.000 woningen.<sup>1</sup> Met als belangrijkste uitgangspunt het niet meer inzetten op winstmaximalisatie bij gebiedsontwikkelingen, maar het gaan

bouwen van woningen waaraan maatschappelijke behoefte is. Vorm te geven door het aan die behoefte aanpassen van de te bouwen woningbouwcategorieën.

Onderkend wordt dat grondbeleid daarbij van groot belang is. Zonder aan te geven of het bestaande grondbeleid niet voldoet en volstaan kan worden met het vermeerderen van kennis en vaardigheden bij het voeren van grondbeleid, heeft de minister op 19 juni 2023 een brief geschreven met als titel: *Modernisering van het grondbeleid*.<sup>2</sup> In de brief wordt het grondpolitieke standpunt ingenomen dat waardeverandering van grond, na het hebben toegepast van kostenverhaal niet, dan wel niet helemaal aan grondeigenaren toekomt. Onderzocht zal worden of hiervoor nieuwe wetgeving, die dan zal zien op baatafoming, nodig is. Niet zichtbaar afgewogen is enerzijds de inbreuk op het grondrecht eigendom, het doorlopen van het noodzakelijke wetgevingsproces met de vraag of er een ordentelijke afbakening mogelijk zal zijn, de gemiste belastingopbrengsten (die worden betaald door de eigenaren die veelal agrarische grond verkopen) en een te verwachten maatschappelijke juridisch politieke strijd en anderzijds het effect op de woningbouw.

Bij de Miljoenennota 2024 is aangekondigd dat er in het kader van het willen versnellen van de woningbouwproductie een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) zal worden uitgevoerd met als titel *'Breder instrumentarium woningbouw en grond'*.<sup>3</sup> De onderzoeksvragen zien naast op de woningbouw, ook op de rol van het grondbeleid, specifiek op het zelfrealisatieverweer, erfpacht en de mogelijkheid van alternatieve bekostiging voor gebiedsontwikkeling. Het onderzoek moet uiterlijk in mei 2024 af zijn en het rapport mag maximaal 50 bladzijden groot zijn (er is geen maximum gesteld aan de omvang van de bijlagen).

### **De Transitie van het Landelijk gebied en de grondbeleidsinstrumenten**

De transitie ziet op het voor 2035 realiseren van verbeterdoelen voor natuur, landbouw, water en klimaat in het landelijk gebied. Daarvoor is door het Rijk het Nationaal Programma Landelijk Gebied<sup>4</sup> opgesteld om door het Rijk samen met provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke partijen feitelijk en tijdig (voor 2030) te voldoen aan de gestelde doelen. Bij deze transitie zal de overheid niet alleen bepalen welk ander grondgebruik noodzakelijk is voor het bereiken van de beleidsdoelen, maar dit ook zelf moeten realiseren. Dat komt omdat de transitie ziet op financieel niet-lucratieve bestemmingen zoals het aanleggen van natuur en extensiveren van de landbouw, die marktpartijen anders dan het geval is bij financieel lucratieve bestemmingen zoals woningbouw, niet voor hun rekening en risico ontwikkelen.

Ter aanvulling op het bestaande grondbeleidsinstrumentarium, heeft de Minister van LNV bij brief aan de Tweede Kamer laten weten dat de mogelijkheid wordt onderzocht van het vestigen van een publiekrechtelijk voorkeursrecht van koop op grond met een blijvende agrarische functie.<sup>5</sup>

Dat zou nieuw zijn, want tot op heden is een van de twee formele voorwaarden voor het door het Rijk, een provincie of gemeente mogen vestigen van een voorkeursrecht op grond (wat inhoudt dat iemand die zijn grond wil verkopen, deze eerst moet aanbieden aan de overheid) dat het voorziene andere gebruik niet agrarisch is. In het wetgevingsproces van de Wet voorkeursrecht gemeenten uit 1981 is daarvoor als reden gegeven dat het niet de taak van gemeenten is om landbouwkundige bestemmingen te realiseren.

Als redenen voor het invoeren van het voorkeursrecht voor blijvend agrarische gronden gaf de minister dat het een instrument zou kunnen zijn, dat kan helpen bij de ondersteuning van de boeren in de transitie van het landelijk gebied als zij willen extensiveren, verplaatsen of

vrijwillig willen stoppen. Mogelijke tegenargumenten zijn niet benoemd, bijvoorbeeld hoe de impact van een eventueel voorkeursrecht op de agrarische grondmarkt zich verhoudt tot de toezegging van het Rijk, dat een kenmerk van het voorgestane transitiebeleid zal zijn dat de agrarische wereld perspectief zal worden geboden.

Zie voor een weging van argumenten bij een mogelijke invoering de blog 'Een voorkeursrecht op agrarisch blijvende grond. Bezint eer ge begint'<sup>6</sup> van Overwater en Lucassen.

### De Omgevingswet en de grondbeleidsinstrumenten per 1 januari 2024

Er is voor gekozen de grondbeleidsinstrumenten zonder fundamentele grondpolitieke discussies te laten opgaan in de Omgevingswet en de uitwerking binnen de context van de Omgevingswet na een aantal jaren te zullen evalueren. De wel doorgevoerde veranderingen zien op de vorm van het toepassen van grondbeleidsinstrumenten, met name bij het onteigeningsinstrument. Wel doet zich de spreekwoordelijke uitzondering voor bij het kostenverhaal.

#### Procedurele wijziging bij onteigening

Bij onteigening zal voortaan de raad, provinciale staten, de algemene vergadering van een waterschap dan wel een minister een beschikking tot onteigening nemen. Tot 31 december 2023 wordt door deze organen aan de Kroon (via Rijkswaterstaat Corporate Dienst) om toestemming voor onteigening gevraagd.

De nieuwe regeling betekent dat de raad nu zelf, in plaats van de Kroon zal moeten controleren of aan de vereisten tot onteigening is voldaan: er is voldoende geprobeerd minnelijk te verwerven, er kan geen aanspraak worden gemaakt door de onteigende op zelfrealisatie, er zal binnen een termijn van drie jaar na

het inschrijven van de onteigeningsakte een begin gemaakt worden met het verwezenlijken van het onteigeningsbelang etc.

Dan neemt de raad een onteigeningsbeschikking die bekrachtigd moet worden door de rechtbank (ook als de onteigende daartegen niet in rechte opkomt) en tegen het besluit van de rechtbank staat hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open. Algemeen wordt verwacht dat deze nieuwe rol voor rechtbanken en de beroepsmogelijkheid bij de Afdeling ertoe zullen leiden dat de onteigeningsprocedures langer zullen gaan duren dan nu het geval is. De tijd zal leren of het door de raad zo direct geconfronteerd worden met onteigening, ertoe zal leiden dat overheden nog terughoudender worden met het inzetten van dit grondbeleidsinstrument.

#### Inhoudelijke wijziging bij kostenverhaal

Kostenverhaal ziet op het door een gemeente verplicht verhalen van kosten van grondexploitatie op initiatiefnemers (meestal bouwers en/of ontwikkelaars).

Dat is vormgegeven door het in 2008 invoeren van Afdeling 6.4 Grondexploitatie in de Wro. Dit is ingevuld door de in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen kostensoortenlijst met te verhalen kosten van grondexploitatie. Deze kosten worden getoetst aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid waardoor door de wetgever expliciet is gekozen voor kostenverhaal en het niet toegestaan zijn van betaalplanologie of baatafoming.

Het kostenverhaal gaat qua systematiek een-op-een over in de Omgevingswet en wordt opgesplitst in:

- kostenverhaal met een tijdvak voor wat wordt genoemd integrale ontwikkelingen, waarvan het eindbeeld en de termijn waarop gebouwd gaat worden bekend zijn en

- kostenverhaal zonder tijdvak voor wat wordt genoemd organische gebiedsontwikkeling zonder eindbeeld en zonder een termijn waarbinnen er gebouwd zal gaan worden.

Deze bijdrage kan in rekening worden gebracht als wordt voldaan aan de voorwaarde dat er een 'functionele samenhang tussen de activiteit en de beoogde ontwikkelingen is'.<sup>7</sup> Bij amvb is vervolgens bepaald dat 'wijziging van de inrichting van het landelijk gebied ter verbetering van landschappelijke waarden door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het verwijderen van vrijkomende agrarische bebouwing en het herstellen of aanvullen van landschappelijke elementen' behoort tot de ruimtelijke ontwikkelingen die in aanmerking komen voor een bijdrage. De praktijk zal leren hoe het gaan werken met een niet duidelijk afgekaderd begrip, dat ziet op baatafoming, zal uitpakken. In het verleden, toen kostenverhaal nog niet was gecodificeerd, heeft dat tot procedures, vertraging en verslechterde verhoudingen geleid.

Kortom: het grondbeleid is in de volle breedte in beweging!

1. Algemene beleidsbrief portefeuille Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van het Ministerie van BZK d.d. 14 februari 2022, kenmerk 2022-000046504.
2. *Kamerstukken II* 2022/23, 34682, nr. 164.
3. *Kamerstukken II* 2023/24, 36410, nr. 1.
4. Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, als bijlage bij de brief van LNV d.d. 10 juni 2022, kenmerk DGD / 22229344.
5. Brief LNV d.d. 24 februari 2023, kenmerk DGLS / 26367397.
6. [overwater-grondbeleid.nl/blogs/een-voorkeursrecht-op-agrarisch-blijvende-grond-b](https://overwater-grondbeleid.nl/blogs/een-voorkeursrecht-op-agrarisch-blijvende-grond-b).
7. Art. 13.23 lid 1 onder a Omgevingswet.