

Grondbeleid in het omgevingsrecht; het ontwikkelen van minder lucratieve functies

Peter Overwater, Diana Frikkee en Willem Korthals Altes¹

1 Inleiding

In het landelijk gebied zijn er tal van opgaven, zoals natuurontwikkeling, extensivering van de landbouw en aanleg van infrastructuur die niet zijn gekoppeld aan het realiseren van lucratieve functies, zoals woningen en bedrijventerreinen. Grondbeleid hiervoor vraagt om andere strategieën dan voor lucratieve functies waar het mogelijk is kosten te verhalen om ze te bekostigen.

In de Nationale Omgevingsvisie² (NOVI) zijn er 4 prioriteiten bepaald: (1) ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, (2) duurzaam economisch groeipotentieel, (3) sterke en gezonde steden en regio's en (4) toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Voor een aantal opgaven binnen deze prioriteiten kan ter financiering gebruik worden gemaakt van waardeverstijging van de grond. Er zijn daarnaast ook opgaven waar dat niet mogelijk is, omdat de grond niet in waarde stijgt. Deze bijdrage richt zich op de vraag hoe het grondbeleid in de context van de nieuwe Omgevingswet kan worden toegepast om deze minder lucratieve, maar wel prioritaire, ontwikkelingen feitelijk te realiseren. Bij de prioriteit 'toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied' zal deze situatie zich geregeld voordoen, daarom staat deze opgave, ook wel genoemd de transitie van het landelijk gebied, centraal in deze bijdrage.

In het navolgende zal eerst een schets worden gegeven van de ontwikkeling van het grondbeleidsinstrumentarium voor lucratieve bestemmingen, vervolgens zal de nieuwe opgave in het landelijk gebied voor gebiedsontwikkelingen voor niet lucratieve bestemmingen worden beschreven, daarna het mogelijke ontwikkelingsproces en afgesloten met een conclusie/voorzicht.

1 Mr. P.S.A. Overwater is strategisch adviseur gebiedsontwikkeling, grondzaken en rentmeesterij bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau, Strijen, ir. C.A.C. Frikkee is grondzakendeskundige en taxateur bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau, Strijen, prof. dr. W.K. Korthals Altes is hoogleraar grondbeleid aan de TU Delft, Afdeling Management in the Built Environment.

2 <Ruimtelijkeplannen.nl>, planid=NL.IMRO.0000.BZKovi20Novi-3000 (vastgesteld 11-09-2020), p. 16.

2 Grondbeleid en de Omgevingswet

De Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking treedt, heeft nagenoeg geen inhoudelijke gevolgen voor het te voeren grondbeleid en het toepassen van grondbeleidsinstrumenten. Mede als gevolg van het feit dat er bij de totstandkoming van de Aanvullingswet grondeigendom (onderdeel van de Omgevingswet) expliciet is gekozen voor het niet voeren van fundamentele discussie over vergaande wijzigingen zoals de grondslag voor de volledige schadeloosstelling of het beginsel van zelfrealisatie bij onteigening. De wel doorgevoerde veranderingen zien op de vorm van het toepassen van de grondbeleidsinstrumenten en bevatten geen veranderingen die andere strategieën mogelijk maken.

Een uitzondering is de per amendement ingevoerde bepaling dat voor een omgevingsplanactiviteit een financiële bijdrage kan worden opgelegd voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.³

De Omgevingswet kent daarmee een grote continuïteit in het beschikbare instrumentarium. Daarom is er in paragraaf 4, Transitie van het landelijk gebied als niet lucratieve gebiedsontwikkeling, voor gekozen de beschrijving van de verschillende grondbeleidsinstrumenten te baseren op de Omgevingswet zoals die per 1 januari 2024 van kracht wordt.

3 Schets van de ontwikkeling van het grondbeleidsinstrumentarium voor lucratieve bestemmingen

De afgelopen tientallen jaren is er veel aandacht geweest voor het verbeteren van de inzet van grondbeleidsinstrumenten (gericht op het tijdig realiseren van ander gebruik van (meestal) grond) voor gebiedsontwikkeling voor lucratieve bestemmingen. Dat zijn bestemmingen waarvoor een markt bestaat, zoals die voor woningbouw, bedrijventerreinen, intensieve recreatie, windmolens en zonneparken.

De daarvoor beschikbare grondbeleidinstrumenten zijn die van minnelijke verwerving, het vestigen van een voorkeursrecht, het sluiten van realisatieovereenkomsten inclusief kostenverhaal, publiekrechtelijk kostenverhaal, het vestigen van gedoogplichten en onteigenen. Het voeren van onderhandelingen ook op basis van kennis van het kunnen toepassen van grondbeleidinstrumenten leidt dan meestal tot het sluiten van realisatieovereenkomsten inclusief kostenverhaal tussen gemeenten en ontwikkelaars/bouwers die grondposities hebben ingenomen in toekomstige gebiedsontwikkelingslocaties.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

- de zeggenschap over het wat, waar en wanneer van een gebiedsontwikkeling ligt bij de (veelal gemeentelijke) overheid als vertegenwoordiger van het algemeen belang;
- het feitelijk realiseren van het gewenste andere grondgebruik als onderdeel van de gebiedsontwikkeling, wordt voor rekening en risico uitgevoerd door marktpartijen;
- de overheid krijgt haar kosten die samenhangen met een gebiedsontwikkeling vergoed;

3 Art. 13.23 Ow.

- op basis van het grondrecht 'eigendom' komt de eventuele meerwaarde van grond boven die van de agrarische waarde als gevolg van de gebiedsontwikkeling toe aan de eigenaar;
- de rode draad daarbij is dat er per gebiedsontwikkeling tussen overheden en marktpartijen wordt samengewerkt en dus onderhandeld, met de overheid als regievoerder en uiteindelijke beslisser in het algemeen belang. Dit gaat verder dan het alleen faciliteren van initiatieven uit markt en samenleving, want er worden grondbeleidsinstrumenten ingezet om publieke doeleinden te realiseren. Samen te vatten onder de noemer 'Sturend Grondbeleid';
- wanneer een grondeigenaar niet binnen de door de gemeente voorgestane kaders tot ontwikkeling kan of wil overgaan, kan de gemeente de gewenste ontwikkeling actief realiseren door het inzetten van de grondbeleidsinstrumenten, waaronder dat van onteigening. Dit heet dan 'Actief Grondbeleid'.

De laatste ingrijpende aanpassing van het instrumentarium was die van het kostenverhaal in het hoofdstuk grondexploitatie van de Wro van 2008. Kostenverhaal betreft het door een gemeente verplicht verhalen van kosten van grondexploitatie op de initiatiefnemers van een ontwikkeling. In 2008 is dit vormgegeven door het in het Bro vaststellen van een lijst met te verhalen kosten die worden getoetst aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Waarbij expliciet is gekozen voor kostenverhaal en het niet toegestaan zijn van betaalplanologie of baatafoming.

Ten tijde van de voorbereiding van de Omgevingswet is zoals vermeld ervoor gekozen de afzonderlijke wetten voor grondbeleidsinstrumenten beleidsarm in de Omgevingswet te laten opgaan met één uitzondering.

De uitzondering betreft het kostenverhaal voor 'financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied'. Tijdens de parlementaire behandeling van de Aanvullingswet grondeigendom werd een amendement ingediend en aanvaard dat beoogt kostenverhaal voor ontwikkeling van een gebied verder te vergroten, door het mogelijk te maken om dwingend een bijdrage op leggen mits er een 'functionele samenhang tussen de activiteit en de beoogde ontwikkelingen is'.⁴ Per 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'⁵ behoort tot de ruimtelijke ontwikkelingen die in aanmerking komen voor een bijdrage. Bij het Omgevingsbesluit hoort ook een toelichting op het begrip functionele samenhang. Dit kan eruit bestaan (1) dat de ontwikkeling 'ten dienste staat van de bewoners en bedrijven die zich op een bouwlocatie zullen vestigen',⁶ bijvoorbeeld wanneer ze gebruik zullen maken van een recreatieve voorziening die wordt aangelegd, (2) dat de ontwikkeling 'positieve uitstralingseffecten heeft op een bouwlocatie': het woon- en leefklimaat wordt verbeterd door 'investerings in omliggende gebieden. Dat kunnen investeringen zijn in natuur en

4 Art. 13.23 lid 1 onder a Ow (Omgevingswet).

5 Art. 8.21 lid 1 onder a Ob (Omgevingsbesluit), *Stb.* 2022, 361.

6 Nota van Toelichting Ob, *Stb.* 2022, 361, p. 10.

7 Nota van Toelichting Ob, *Stb.* 2022, 361, p. 10.

landschap waardoor de omgeving een hogere belevingswaarde krijgt en wandelingen of fietstochtjes hoger zullen worden gewaardeerd⁸ en (3) complementaire ontwikkelingen, wanneer bijvoorbeeld gekozen wordt om binnen een gecoördineerde woningbouwopgave goedkope woningen te concentreren op locatie A, dan kan aan locatie B een bijdrage voor de grondkosten voor dit programma worden opgelegd.

De gedachte dat ruimtelijke ontwikkelingen in eerste instantie gefinancierd moeten worden vanuit lucratieve ontwikkelingen, waaronder de bouw van woningen, is nog verder versterkt in een brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de modernisering van het grondbeleid van 19 juni 2023.⁹ Naast een oproep aan gemeenten om meer proactief het grondbeleidsinstrumentarium in te zetten, zodat voor marktpartijen duidelijk is welke ontwikkeling te verwachten is en waardoor lucht in de grondprijzen wordt voorkomen en een oproep om dwingend juridisch instrumentarium (zoals onteigening) eerder in voorbereiding te nemen, vormt 'waardestijging van grond beter benutten voor publieke doelen'¹⁰ een belangrijke oplossingsrichting. Deze oplossingsrichting kent geen juridische uitwerking voor de korte termijn en bestaat vooralsnog vooral uit verkenningen waarbij één van de mogelijke uitkomsten kan zijn dat het huidige systeem van kostenverhaal zal veranderen in een systeem van baatafoming. Los van de politieke vraag of dit wenselijk is en waarover pas na de komende verkiezingen eventueel een knoop zal worden doorgemaakt, zal dit weinig soelaas bieden voor minder lucratieve ontwikkelingen die geen functionele samenhang vertonen met wel lucratieve ontwikkelingen. Oplossingen vanuit kostenverhaal lijken daarmee hoogstens van belang te zijn voor landelijk gebied nabij de stad en dan voor functies die bijdragen aan het woon- en leefgenot van de inwoners van de stad. Een belangrijk deel van de opgaven voor het landelijk gebied valt buiten deze opgave.

De problematiek die hierbij speelt is dat hoe groter de afstand is tussen waar kosten gemaakt worden en waar verplichte bijdragen worden geïnd, hoe lastiger het wordt om in de praktijk tot een juridisch afdwingbaar verhaal te komen. Onderzoek van Van der Velde toont aan dat 'verhalen van gebiedsoverstijgende kosten' 'vaak rommelig' verloopt.

Waarbij het verschil tussen 'het verhalen van bovenplanse kosten en het verzoeken om bijdragen' door gemeenten vaak niet wordt gemaakt en 'gemeentes de verschillende gebiedsoverstijgende kostensoorten door elkaar gebruiken'.¹¹ Hier komt nog bij dat bij een grotere afstand tussen kosten en lucratieve bestemmingen de afbakening tussen wie wel en wie niet moet bijdragen, steeds lastiger te trekken is en dit kan leiden tot verschil van inzicht tussen partijen over de vraag of de bijdrage wel dwingend kan worden opgelegd met bijbehorende financiële risico's (en langdurige onzekerheid hierover tijdens juridische procedures op grond van details van een individuele casus) voor overheden die investeren in deze opgaven. Hoe dan ook, er is in deze regeling altijd ergens een grens

8 Nota van Toelichting Ob, *Stb.* 2022, 361, p. 10.

9 *Kamerstukken II* 2022/23, 34682, nr. 164.

10 *Kamerstukken II* 2022/23, 34682, nr. 164, p. 22.

11 L. van der Velde, *The Use of Financial Contributions in Practice: An explorative study analysing the implementation of negotiable developer obligations in the Netherlands* (met samenvatting in het Nederlands), master thesis Architecture, Urbanism & Building Sciences, track Management in the Built Environment, TU Delft, 2021, p. 8, te raadplegen via: <resolver.tudelft.nl/uuid:d611cec5-412f-45ec-a78f-261b5bb607b2>.

waar voorbij geen functionele samenhang meer bestaat¹² en de opgaven in het landelijk gebied niet kunnen worden verhaald op nieuwe ontwikkelingen ook als die leiden tot een grondwaardestijging.

4 Transitie van het landelijk gebied als niet lucratieve gebiedsontwikkeling

In aanvulling op de bestaande praktijk van de hierboven geschetste gebiedsontwikkeling voor lucratieve functies ontstaat er een opgave voor gebiedsontwikkeling voor niet lucratieve functies.

Die bestaat uit de opgave voor de transitie van het landelijk gebied op het voor 2035 behalen van verbeterdoelen voor natuur, landbouw, water en klimaat. Dit zal worden uitgevoerd door gebiedsontwikkelingen voor niet lucratieve bestemmingen waar geen markt voor bestaat (of waarvan de marktwaarde lager is dan de huidige waarde), zoals die voor de reductie van stikstofuitstoot, infrastructuur, extensiever gebruik van agrarische gronden en de aanleg van bos en inrichting van andere natuurgebieden.

Geprobeerd wordt de transitie vorm te geven door het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) onder de NOVI en het door de provincies opstellen en dan gaan uitvoeren van gebiedsprogramma's (PPLG). Om dit te kunnen betalen heeft de regering voorgesteld tot 2035 € 24 miljard beschikbaar te stellen op basis van de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijkgebied en natuur.¹³

Dit betreft een nieuw soort gebiedsontwikkeling, zonder een standaardpraktijk waarop kan worden teruggevallen, zoals die bij lucratieve bestemmingen; waarbij partijen op basis van kennis van hun onderhandelingspositie (de inzet van grondbeleidsinstrumenten), exploitatieopzetten en verworven grondposities, onderhandelen over het sluiten van realisatieovereenkomsten (inclusief kostenverhaal) en de doelen worden gerealiseerd.

Anders bij niet lucratieve bestemmingen is (1) dat er geen duidelijke exploitatiegebieden worden benoemd, (2) dat er niet wordt gewerkt met exploitatieopzetten, (3) dat de grond wordt verworven door de overheid en niet door marktpartijen, (4) dat niet wordt verworven voor een hogere grondprijs op basis van een lucratieve bestemming maar voor de agrarische grondprijs, (5) dat het niet gaat om in hoofdzaak één belang, bijvoorbeeld dat van woningbouw maar om meerdere belangen, (6) dat de uitvoering niet wordt toegedacht aan gemeenten maar aan provincies zonder ervaring met gebiedsontwikkeling en (7) dat de beoogde doelen veelal niet op draagvlak kunnen rekenen bij grondeigenaren. Dit betekent dat er geen realisatieovereenkomsten worden gesloten met grondeigenaren op basis waarvan het gewenste andere gebruik van grond zal worden gerealiseerd en dat de provincies in de praktijk nieuwe procedures zullen moeten ontwikkelen voor de gebiedsontwikkeling voor niet lucratieve bestemmingen.

12 De Raad van State (ABRvS 5 april 2023; ECLI:NL:RVS:2023:1299) heeft bijvoorbeeld een rekenmethode aanvaard waarin stikstofdisposities in Natura 2000 gebieden op meer dan 25 kilometer niet hoeven te worden meegenomen. Hiermee wordt een grens aanvaard in functionele samenhang.

13 Het ontwerp is op 23 mei 2023 aangenomen door de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2022/23, 36277*, nrs. 1 t/m 57.

Daarvoor wordt ingezet op gebiedsprocessen waarbij overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers met elkaar op zoek gaan naar een aanpak om de opgaven voor natuur, stikstof, water en klimaat in samenhang op te pakken. Per gebied wordt bekeken wat de mogelijkheden zijn. Als sluitstuk van zo'n proces zullen er dus geen realisatieovereenkomsten met marktpartijen worden gesloten, evenmin zal er sprake zijn van gezamenlijke bindende besluitvorming, maar zal het veelal de provincie zijn die uiteindelijk moet beslissen over het willen wijzigen van bestaand gebruik van grond. Hierbij beschikken de provincies over hetzelfde grondbeleidsinstrumentarium als bij lucratieve bestemmingen. De provincie zal dan duidelijk moeten maken over welke grond het gaat en welke grondbeleidinstrumenten zij wil inzetten om het andere gewenste gebruik van grond te realiseren.

Hierbij speelt een rol dat naast nieuwe functies, er onder druk van de overheid een landbouwtransitie op de agenda staat die zich kenmerkt door extensiveren, meer aandacht voor dierenwelzijn, minder gewasbeschermingsmiddelen, biodiversiteitsmaatregelen, circulaire landbouw en minder uitstoot van stikstof en broeikasgassen. Idealiter gaat de landbouwtransitie hand in hand met de realisatie van andere maatschappelijke opgaven die ten goede komen aan de leefbaarheid van het landelijk gebied en transitie op bijvoorbeeld het gebied van energie en klimaat.

De samenloop van deze ontwikkelingen wordt door een deel van de eigenaren (agrariërs) erkend. Die eigenaren zien in dat het faciliteren van de vraag naar ruimte een voorwaarde is om hun 'licence to produce' te handhaven. Daarnaast wordt onderkend dat aanpassing van de op productie-maximalisatie en schaalvergroting gerichte bedrijfsvoering nodig is, waarbij een aantal ondernemers zonder opvolging de overheid ziet als potentiële koper voor hun grond.

Daartegenover staat dat de samenloop tussen het realiseren van de grote opgaven in het landelijk gebied en de verandering van de landbouw tot argwaan leidt bij een deel van de grondeigenaren. Het roept bij agrariërs vragen en onzekerheid op, bijvoorbeeld over de effecten van deze (nieuwe) opgaven op de bedrijfsvoering, de toekomst en het voortbestaan van het bedrijf of de financiële vergoeding die nodig is om elders een nieuw bedrijf te starten. Een veel voorkomende gedachte bij deze groep is dat het er de overheid vooral om te doen is de grond goedkoop in handen te krijgen. Het de landbouw op verschillende fronten zo moeilijk mogelijk maken wordt dan gezien als onderdeel van de strategie.

Deze verslechterde, gepolariseerde verhouding tussen partijen bemoeilijkt het overleg tussen partijen over het wijzigen van grondgebruik. Het is echter aan de politiek om in het algemeen belang keuzes te maken en te bepalen welke grondbeleidinstrumenten zullen worden ingezet om het gewijzigd gebruik tijdig te realiseren.

5 Het proces van de niet lucratieve gebiedsontwikkeling

5.1 Maken keuzes, geven andere bestemming en vaststellen grondbeleid

Als eerste zal na afronding van de participatie in een gebiedsproces door de provincie moeten worden beslist/ de politieke keuze moeten worden gemaakt, welke veranderingen in het huidige gebruik van grond zullen worden gerealiseerd (in de praktijk vaak benoemd als wat, waar en wanneer) en welke vorm van grondbeleid daarvoor zal worden ingezet.

Wanneer deze politieke keuzes gemaakt zijn, is de uitvoering aan de orde (in de praktijk vaak genoemd het hoe). Dan zal het gewenste andere grondgebruik planologisch moeten worden verankerd. Dit is wenselijk om duidelijkheid aan eigenaren te geven over het daadwerkelijk zullen gaan wijzigen van het gebruik en is noodzakelijk als basis voor het voeren van grondbeleid.

Er zal gekozen moeten worden voor het gaan voeren van een Actief Grondbeleid omdat de overheid die ontwikkeling zelf realiseert (dus anders dan bij lucratieve ontwikkelingen) zo nodig door de verwerving van de grond, voor haar rekening en risico. Daarbij worden dan ook de verschillende grondbeleidsinstrumenten in onderlinge samenhang ingezet.

Heldere besluitvorming terzake geeft duidelijkheid voor eigenaren, faciliteert minnelijke verwerving en biedt ruimte om zo nodig meer dwingende grondbeleidsinstrumenten in te zetten.

5.2 Minnelijk proberen een ander gebruik overeen te komen dan wel grond te verwerven

Als eerste zal worden geprobeerd met de eigenaar een overeenkomst te sluiten, tot het wijzigen van het grondgebruik, dan wel tot het kopen van de grond. Dit omdat het recht doet aan de positie van de eigenaar, kosten bespaart en zekerheid geeft over het tijdig kunnen beschikken over de grond. Het doen van pogingen tot minnelijke verwerving is ook een eerste noodzakelijke stap voor het eventueel inzetten van het grondbeleidsinstrument onteigenen.

Bij het minnelijk verwerven van grond zal het in eerste instantie gaan om aankopen voor de marktwaarde¹⁴. Als de realisatie voor het doel waarvoor wordt verworven dichterbij komt, kan ervoor worden gekozen een volledige schadeloosstelling te bieden, ook ter voorkoming van onteigening. Een volledige schadeloosstelling ziet naast het vergoeden van de waarde van het vastgoed, ook op die van inkomensschade en van bijkomende schade (belastingsschade, deskundigenkosten, verhuiskosten etc.). Hierbij staat niet ter discussie dat het betalen van een volledige schadeloosstelling is toegestaan, wanneer er

14 Het geschatte bedrag waartegen een object tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper na behoorlijke marketing in een zakelijke transactie zou worden overgedragen op de taxatiedatum, waarbij de partijen met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang zouden hebben gehandeld.

daadwerkelijk onteigend kan of zal worden, omdat medewerking dan niet vrijwillig zal zijn. Een aandachtspunt bij het bieden van een volledige schadeloosstelling - zonder dat er sprake is van onteigening - is de vraag of dit dan niet leidt tot staatssteun; het verstoren van de Europese interne markt.

Onzes inziens kan gesteld worden dat het meewerken aan ander gebruik van grond door het daartoe contracteren dan wel overdragen van het eigendom, per definitie niet vrijwillig is. Immers dit andere gebruik is opgelegd door de overheid. Daarbij komt dat de schade die ontstaat door het realiseren van het voorgestane andere gebruik voor vergoeding in aanmerking komt. Op basis van deze redenering kan ook een (volledige) schadeloosstelling worden geboden, als er (nog) geen voornemen tot onteigening bestaat bij het contracteren over ander gebruik dan wel het in eigendom overdragen van grond. Dat voorkomt dat een partij daarop gaat zitten wachten. Het lijkt niet mogelijk om (al dan niet 'woest aantrekkelijke') vergoedingen te bieden die hoger zijn dan de volledige schadeloosstelling, dit zou dan waarschijnlijk kwalificeren als staatsteun.

Grondverwerving is een vak dat wordt uitgeoefend aan de keukentafel van degene van wie grond benodigd is, daarbij helpt empathie, ervaring, het zoeken naar maatwerk (op basis van kennis van de onderneming), goede schriftelijke vastlegging en het geven van inzicht in de opbouw van een aanbod.

Voor minnelijk verwerven is het wenselijk dat de planologie aan het gewenste nieuwe gebruik is aangepast, dan wel vaststaat wat een nieuwe functie zal worden. Wanneer dat niet zo is, zullen veel grondeigenaren willen afwachten en niet willen onderhandelen over het aanpassen van gebruik of verkoop.

Het is meestal de gemeente die de gewijzigde bestemmingen vastlegt in bestemmingsplannen, maar inmiddels wordt er steeds vaker gewerkt met provinciale inpassingsplannen ('provinciale bestemmingsplannen'). Daarvoor is een provinciaal belang vereist, daaraan voldoen opgaven voor de transitie van het landelijk gebied als bijvoorbeeld het Natuurnetwerk Nederland, aanleg van bos en het tegengaan van bodemdaling. Dit zal ook mogelijk zijn onder de Omgevingswet, door het door de provincies vaststellen van projectbesluiten.

Er kan dan maatwerk worden geleverd, bijvoorbeeld door:

- voortgezet gebruik overeen te komen;
- grond te ruilen, eventueel met gebruikmaking van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), per 1 januari 2024 Hoofdstuk 12 Omgevingswet;
- mee te werken aan een fiscaal optimale vormgeving voor de grondeigenaar/gebruiker van een te sluiten overeenkomst;
- een periode extra grond in gebruik geven;
- een bedrijfsverplaatsing faciliteren;
- gefaseerd aankopen;
- zelfrealisatie overeenkomen;
- overeenkomen kwalitatieve verplichtingen;
- vestigen zakelijke rechten;
- meewerken aan het geven van een andere bestemming aan gebouwen die niet worden gekocht;
- werken met de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv en Lbv-plus);

- werken met de Maatregel gerichte aankoop (MGA) nadat die zal zijn ingevoerd;
- het begeleiden van stoppende agrariërs.

5.3 Vestigen voorkeursrecht. Hoofdstuk 9, 15 en 16 Omgevingswet

Het Rijk, een provincie of gemeente kunnen bij een voorkeursrechtbeschikking een voorkeursrecht vestigen op grond, voor een andere niet-agrarische functie waarvan het huidige, feitelijke gebruik van de grond afwijkt van die toegedachte of toegekende functie, voor maximaal een periode van 16 jaar, op basis van elkaar opvolgende planologische stappen.

Het voorkeursrecht is bedoeld ter versterking van de regisserende rol van de overheid, haar positie op de grondmarkt en beheersing van grondprijzen. Ook geeft de overheid door het vestigen van het voorkeursrecht het signaal af dat de functie en dus het gebruik gewijzigd zal worden. Als een voorkeursrecht is gevestigd betekent dat niet dat een eigenaar zijn of haar grond moet verkopen. Er verandert voornamelijk niets wat betreft zijn eigendomsrecht en gebruik.

Het voorkeursrecht houdt in dat een eigenaar bij een voorgenomen verkoop van grond, waarop een voorkeursrecht is gevestigd, als eerste de grond te koop moet aanbieden aan de overheid. Daarop moet de overheid dan laten weten, wel of niet voor de marktwaarde te willen kopen. Zo niet, dan is de eigenaar drie jaar vrij om aan een ander te leveren, het voorkeursrecht blijft wel op de grond rusten.

De voorwaarde van een niet-agrarische bestemming is opgenomen omdat bij het invoeren van de Wet voorkeursrecht gemeenten door de minister werd gesteld dat de verwezenlijking van een landbouwkundige bestemming niet behoort tot de taak van het gemeentebestuur. Wel regelt art. 37 van de Wet agrarisch grondverkeer de mogelijkheid voor een voorkeursrecht voor het Bureau Beheer Landbouwgronden,¹⁵ maar dit artikel is nooit uitgewerkt en toepasbaar gemaakt.

Het kabinet Rutte IV was van plan de Omgevingswet aan te passen door het voorkeursrecht per 1 april 2024 uit te breiden met het mogelijk maken om een voorkeursrecht te vestigen op grond met een blijvend agrarische bestemming.¹⁶ Eén van de redenen daarvoor is dat het Rijk en de provincies in het kader van de transitie van het landelijk gebied grondbanken hebben ingesteld. Die zullen dan mede kunnen worden gevuld met aangekochte grond, die zal worden gebruikt als ruilgrond voor de hervestiging en het aanpassen van de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven.

Bij dit voornemen kunnen als opmerkingen worden gemaakt:

- Het voorkeursrecht op basis van de Wet agrarisch grondverkeer is nooit operationeel geweest, wel werd de mogelijkheid van het toepassen voor een blijvend agrarische bestemming gemist bijvoorbeeld bij ruimtelijk beleid in relatie tot glastuinbouw,

15 Rekening en verantwoording 2021 Bureau Beheer Landbouwgronden, 24 juni 2022, Bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 25268, nr. 212.

16 Brief van de Minister voor Natuur en Stikstof, 10 februari 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 34682 nr. 114.

de intensieve veehouderij en andere ruimtelijk relevante ontwikkelingen binnen de landbouw.

- Het voorkeursrecht beoogt voor de betrokken overheid een sterkere positie op de grondmarkt, het voeren van regie over de ontwikkeling van het gebied waarin de aangewezen gronden gelegen zijn en om prijsopdrijving en grondspeculatie tegen te gaan.
- Bij een blijvende agrarische bestemming zal er geen danwel maar beperkt sprake zijn van een bestemmingswijziging als aanjager van prijsopdrijving en grondspeculatie. Het is dan de vraag of de overblijvende doelstelling van een sterkere positie op de grondmarkt volstaat om een inbreuk als het voorkeursrecht op het eigendomsrecht en het huidige functioneren van de grondmarkt te rechtvaardigen. Ofwel hoe een eventueel voorkeursrecht op agrarische grond 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. Het invoeren van een voorkeursrecht ook voor agrarische gronden en daardoor het beperken van de mogelijkheden tot aankoop van grond door agrariërs die hun bedrijf willen vergroten (bijvoorbeeld om hun bedrijfsvoering te kunnen extensiveren) lijkt daarmee in strijd. Een dergelijk voorkeursrecht op landbouwgrond voor landbouwoeleinden bestaat overigens wel al sinds de jaren 1960 in Frankrijk, waar de regionaal georganiseerde SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) hierover beschikt¹⁷ en daar een belangrijke rol speelt in het landelijk gebied.
- Het voorkeursrecht is een zogenoemd passief grondbeleidsinstrument, omdat de werking ervan afhankelijk is van de bereidheid van een eigenaar om grond te koop aan te bieden. Als de eigenaar dat niet vrijwillig doet, kan grondverwerving niet worden afgedwongen. Het verschil met de huidige voorkeursrechtregeling (gericht op bestemmingswijziging) is immers dat de agrarische functie wordt gecontinueerd, zodat niet als vervolg op de vestiging van het voorkeursrecht kan worden onteigend. Dit kan overigens wel voor agrarische bouwwerken (zoals kassen en stallen) die ter modernisering (art. 4.18 Omgevingswet) worden aangewezen. Dit betekent dat zolang deze bouwwerken niet zijn gemoderniseerd of vervangen het gebruik afwijkt van de toegedeelde functie. Ook biedt de Omgevingswet, veel meer dan de originele WRO uit 1962 (en zoals ook in de laatste Wro van 2008 kan), de mogelijkheid om typen agrarisch gebruik voor te schrijven. Op het moment dat grondgebruik afwijkt van dit voorgestane gebruik, bijvoorbeeld biologische landbouw in plaats van gangbare veeteelt¹⁸ lijkt als dit in een Omgevingsplan is verankerd op grond hiervan onteigening mogelijk te zijn. Het is dan allereerst een politieke beslissing van de gemeenteraad of de huidige grondgebruikers worden 'wegbestemd', maar als

17 Zie bijvoorbeeld de rapportage van William Loveluck over het landelijk grondbeleidsinstrumentarium in Frankrijk op p. 106-131 van W.K. Korthals Altes en H.W. de Wolff, *Report on legal and policy arrangements in 28 member states*, Report H2020 RURALIZATION project, 2021, te raadplegen via: <resolver.tudelft.nl/uuid:f04f718c-2ad6-41be-b582-7b4e481c4752>.

18 In de Boer tot Bord strategie van de Europese Green Deal staat bijvoorbeeld een target om 25% van de cultuurgrond te gebruiken voor biologische landbouw in 2030. De Commissie verwacht dat extra overheidsinspanningen noodzakelijk zijn om deze target te realiseren. Europese Commissie (2021) Actieplan voor de ontwikkeling van de biologische sector, COM(2021) 141 final/2.

de gemeenteraad dit besluit heeft genomen en dit houdt juridisch stand, vormt het de basis voor de inzet van het onteigeningsinstrument.

5.4 Opleggen gedoogplichten, Hoofdstuk 10 Omgevingswet dan wel het sluiten van zakelijk recht overeenkomsten

In situaties dat een grondeigenaar (moet) gedogen dat een onroerende zaak duurzaam of tijdelijk gedeeltelijk wordt gebruikt voor een openbaar werk kan dit grondbeleidsinstrument worden ingezet. Voorbeelden van werken die onder een gedoogbeschikking, (dan wel ter voorkoming daarvan op basis van een overeengekomen zakelijk recht) tot stand kunnen komen zijn: hoogspanningsverbindingen, gasleidingen met bijkomende werken, windmolens, dijkversterkingswerken of het verhogen van de stand van het grondwater op een bepaald perceel. Ook kunnen er door Gedeputeerde Staten nabij Natura 2000-gebieden gedoogplichten worden opgelegd voor feitelijke handelingen die nodig zijn voor de instandhoudingsdoelen (denk aan het ondieper maken van sloten, dulden hogere waterstand en verbod op een mestgift).

Voor het opleggen van een gedoogplicht geldt dat een verplichte poging tot het bereiken van minnelijke overeenstemming moet zijn mislukt en dat het belang van rechthebbende redelijkerwijs onteigening niet vordert omdat er voldoende gebruiksruimte voor de eigenaar overblijft. Het minnelijk vestigen van zakelijke rechten door partijen ter voorkoming van het opgelegd krijgen van een gedoogplicht gebeurt meestal op basis van modelovereenkomsten en Algemene Voorwaarden van degene die het openbare werk gaat aanleggen. Hierbij krijgen grondeigenaren vaak een vergoeding boven op de schadevergoeding voor het meewerken. Dat wordt betaald omdat zo de kosten van een procedure worden bespaard en de overeenkomst uitputtender is dan de gedoogbeschikking.

5.5 Bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden Hoofdstuk 12 Omgevingswet

Het instrument landinrichting is opgenomen in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet en kan worden gebruikt voor het veranderen van het grondgebruik door de uitvoering van werken en de herindeling van grondgebruik in het landelijk gebied. Denk hierbij aan herindeling van grondgebruik ten behoeve van landbouwdoeleinden, natuur, recreatie, en infrastructuur. Er bestaan twee vormen, een wettelijke herverkaveling (ruilverkaveling) en verkaveling op basis van een ruilvereenkomst. Hieronder worden de twee vormen nader toegelicht.

5.5.1 Herverkaveling (art. 12.3 Ow)

Herverkaveling is een van de instrumenten van landinrichting. Onder de in de Omgevingswet opgegeven Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) werd wettelijke herverkaveling nagenoeg niet meer toegepast. Ondanks de doorzettingsmacht die het instrument theoretisch creëert, associëren provincies het met langdurige en ingewikkelde processen.

Inmiddels klinkt de maatschappelijke roep¹⁹ om dit instrument toch weer in te zetten ten behoeve van de integrale transitie van het landelijk gebied. Dit lijkt gezien het huidige maatschappelijke klimaat en de complexiteit van de vele verschillende opgaven, geen eenvoudige opgave. Met name het Kadaster, als ondersteunende partij bij herinrichting is hierbij actief, door ook kennis en vaardigheden op het gebied van GIS-informatie te etaleren. Zij stelt dat het hierboven weergegeven beeld m.b.t de wettelijke herverkaveling is achterhaald, want dat er sprake is van een veel kortere doorlooptijd en lagere kosten waarbij er veel meer mogelijkheden tot participatie zijn dan vroeger het geval was.

In de huidige situatie waarbij de provincie de regie en uitvoering gaat verzorgen voor de transitie van het landelijke gebied en de ontwikkelde technische GIS-kennis zijn er redenen om deze mogelijkheid van de herverkaveling verder te onderzoeken.

5.5.2 Kavelruilovereenkomst (art 12.44 Ow)

De kavelruilovereenkomst bouwt voort op de vrijwillige kavelruil uit de WILG. Dit instrument wordt door provincies met regelmaat gebruikt voor realisatie van het Natuurnetwerk Nederland, vaak in combinatie met agrarische structuurversterking. Daarbij wordt er door provincies ingezet op het sluiten van overeenkomsten (planmatige kavelruil), door het instellen van kavelruilbureaus en door het subsidiëren van proces- en ruilkosten en notaris- en kadasterkosten.

Kenmerkend voor dit proces zijn de keukentafelgesprekken, het in beeld brengen van wensen van deelnemers en het beoordelen van inschrijvingen tot deelname op basis van objectieve criteria. Het Kadaster geeft aan, ook aan dit soort processen te kunnen bijdragen door bijvoorbeeld te werken met grondrukanalyses. Hierbij wordt met specifieke software inzichtelijk gemaakt welke wensen en overheidsopgaven er spelen als input voor aankoopstrategieplannen en ruilvoorstellen.

Mede gezien het algemene uitgangspunt dat als eerste wordt ingezet op minnelijke grondverwerving en er belang wordt gehecht aan participatie van uit het gebied, is het logisch dat wordt onderzocht of nog in grotere mate dan nu het geval is kan worden gewerkt met planmatige kavelruil.

5.6 Onteigenen Omgevingswet (Hoofdstuk 11, 15 en 16)

5.6.1 De onteigeningsprocedure

De Staat, provincie, gemeente en waterschap en andere rechtspersonen waaraan de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving is toegestaan, kunnen beschikkingen tot het onteigenen van onroerende zaken nemen. De criteria waaraan een onteigeningsbeschikking moet voldoen zijn: het moet zijn in het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving en de onteigening moet noodzakelijk en urgent zijn.

19 Zie bijvoorbeeld: de motie van Moorlag en Smeulders over hoe het instrument landinrichting kan worden ingezet voor de herschikking van het landelijk gebied. *Kamerstukken II 2019/20, 34682, nr. 45*; K. Adams, 'Landinrichting als instrument voor duurzame gebiedsontwikkeling', *ROMagazine* 2020/5, artikelnummer 23474.

Een onteigeningsprocedure is gericht op (tijdig) het eigendom verwerven van een onroerende zaak of zakelijk recht, door:

- als eerste te proberen minnelijk te verwerven;
- als dat niet lukt, een procedure van totstandkoming van de onteigeningsbeschikking te voeren die uitmondt in een onteigeningsbeschikking, die aan de bestuursrechter wordt voorgelegd ter bekrachtiging. De rechtbank wijst een bekrachtigingsuitspraak, waartegen hoger beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- Nadat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden vraagt de onteigenaar aan een notaris een onteigeningsakte te verlijden waardoor het eigendom over gaat.
- Wanneer de onteigeningsbeschikking bekend is gemaakt, kan de onteigenaar de rechtbank verzoeken de schadeloosstelling vast te stellen.

Nadat de planologische grondslag was gelegd voor onteigening, duurde het onder het oude regime dan nog zo'n twee jaar voordat het eigendom overging, in die (schaarse) gevallen waarin een belanghebbende procedeed tot aan de Hoge Raad. Meestal was deze termijn korter, in het overgrote deel van de zaken werd tijdens het juridische traject alsnog minnelijke overeenstemming bereikt. Onder de nieuwe regels is het mogelijk om eerder de belangenafweging van het onteigeningsbesluit te laten toetsen door de Raad van State. Aangezien er in deze fase onbekendheid met de nieuwe procedure bestaat is een beroep binnen het bestuursrecht laagdrempeliger is dan in het privaatrecht, is het mogelijk dat hier extra vertraging gaat ontstaan ten opzichte van de procedures die bestonden voor de invoering van de Omgevingswet. Daar staat tegenover dat de 'marginale' toets van het Kroonbesluit door de rechter verdwijnt (omdat de rechtbank en Raad van State anders dan de Kroon wel als volwaardige rechtscolleges worden beschouwd) en dat dit dus geen grond voor cassatie meer is.

5.6.2 Twee sporenbeleid is de norm voor het tijdig kunnen beschikken over de grond

Een voorwaarde voor gewijzigd grondgebruik, dat een eigenaar niet zelf realiseert, is het tijdig kunnen beschikken over de grond. Onteigenen is daarbij bij uitstek ook een strategisch grondbeleidsinstrument, ook al komt het in de praktijk maar enkele tientallen keren per jaar voor dat er een onteigeningsvonnis wordt gewezen.

Dit lage aantal toegewezen onteigeningsvonnissen komt doordat er voorafgaand aan onteigening ingezet dient te worden op minnelijke overeenstemming en nadat een procedure wordt opgestart en wordt door onderhandeld, dit in het overgrote deel van de gevallen toch nog leidt tot minnelijke overeenstemming. Dan wordt de onteigeningsprocedure tussentijds beëindigd. Achtergrond hierbij is dat in veel gevallen (pas) gaandeweg de overtuiging bij de belanghebbenden ontstaat dat er daadwerkelijk zal worden onteigend en dat zij maximaal een volledige schadeloosstelling kunnen ontvangen, met of zonder dagvaarding en vonnis. Daarnaast wordt er door de onteigenaar vaak een hoger laatste aanbod gedaan, als ultieme poging om er toch minnelijk uit te komen, dan wanneer het komt tot een onteigeningsdagvaarding.

Het is gelet op deze ervaring een verstandige strategische keuze om als overheid een zogenaamd tweesporenbeleid te voeren, dat bestaat uit:

1. enerzijds het tijdig opstarten van een onteigeningsprocedure zodat hoe dan ook tijdig over de grond kan worden beschikt en de grondeigenaar binnen de onderhandelingen geen mogelijkheid krijgt om de realisatie van de plannen te vertragen;
2. anderzijds het steeds blijven proberen minnelijk tot overeenstemming te komen, waarop de onteigeningsprocedure met een overeenkomst te allen tijde in elke fase van het proces kan worden beëindigd.

Onteigenen (op basis van een tweesporenbeleid) in het algemeen belang is bij de aanleg van infrastructuur nauwelijks omstreden en vaak een uitgangspunt bij de planvorming. Bij grondverwerving ten behoeve van bijvoorbeeld de realisatie van nieuwe natuur is het in de praktijk minder gebruikelijk, hoewel het evengoed mogelijk is.

6 Conclusie en vooruitblik

Op papier lijkt niets in de weg te staan aan de transitie van het landelijk gebied. Er wordt voorzien in geld en de overheid beschikt over een grondbeleidsinstrumentarium op basis waarvan zij gewenst ander grondgebruik tijdig kan realiseren.

Maar het gaat niet primair om beleid maar om de uitvoering, dat vergt bestuurlijke moed en doorzettingsvermogen en veel kennis en ervaring van degenen die het beleid moeten uitvoeren. Waarbij komt dat er gewerkt moet worden met grondeigenaren die vaak afwijzend zullen reageren op het voorgestane beleid en er een nieuwe praktijk ontwikkeld zal moeten worden voor het voeren van actief grondbeleid voor het realiseren van niet lucratieve gebiedsontwikkelingen door provincies die daar geen ervaring mee hebben.

De tijd zal leren of de ambities over de transitie van het landelijk gebied realistisch zijn gebleken of dat achteraf zal moeten worden geconstateerd dat er onvoldoende zal zijn doorgepakt. Het grondbeleidsinstrumentarium lijkt hier niet het probleem te zijn, maar wel de organisatie van de politieke wilsvorming en de verankering hiervan in besluiten.

7 Tot slot

De opzet van de redactie van dit boek om per hoofdstuk te laten samenwerken tussen deskundigen uit de praktijk en wetenschap heeft wat ons betreft door een plezierige nader kennismaking en samenwerking geleid tot een meerwaarde die zich heeft vertaald in een beter onderbouwd en doorwrocht actueel hoofdstuk.