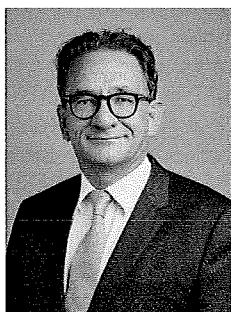


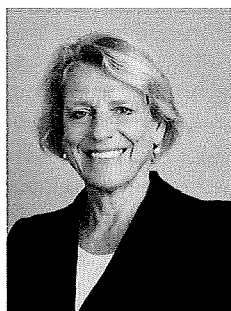
5. Art. 22 lid 3 IW 1990.
6. CPB i.s.m. ECORYS-NEI, *Afschaffen of niet? Analyse van fiscale verbaalsrechten bij faillissement*, februari 2004.
7. Op dit moment wordt in samenwerking met de Belastingdienst opnieuw onderzoek gedaan naar het budgettaire belang van het fiscale bodem(voor)-recht voor de Belastingdienst. De eerste resultaten worden op zijn vroegst begin 2025 verwacht.
8. Constructie waarbij de pandhouder een huurovereenkomst aangaat met de belastingschuldige en huurder wordt van het bedrijfspand.
9. In de Code Napoleon van 1804 kende ons recht al een bepaling die kan worden gezien als de voorloper van het huidige fiscale bodem(voor)recht. Zie Consultatiedocument, p. 1, laatste alinea.

Grondbeleid



Peter Overwater

Zelfstandig rentmeester en grondzakenadviseur, deels via werkzaamheden voor Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV



Diana Frikkee

Zelfstandig taxateur en grondzakenadviseur, deels via werkzaamheden voor Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV

42

Grondbeleid en uitvoering

Inleiding

In eerdere bijdragen aan deze rubriek besteedden wij aandacht aan de poging van het Rijk de regie op de woningmarkt terug te pakken (door te sturen op de locaties voor woningbouw en de te bouwen woningbouwcategorieën) en dat mede vorm te willen geven door het moderniseren van het grondbeleid. Dat moderniseren zou dan moeten leiden tot het versnellen van de woningbouw en het aan de ge-

meenschap doen toekomen van de financiële meerwaarde die ontstaat door functiewijzigingen van grond. Inmiddels is:

- op 21 juni 2024 door de toenmalige Minister (de Jonge) van BZK het eindrapport *Op grond kun je bouwen* van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Woningbouw en Grond aan de Tweede Kamer gestuurd. De minister heeft daarbij afgezien van een inhoudelijke reactie, vanwege het aantreden van een nieuw kabinet.
- in het Hoofdlijnenakkoord en de uitwerking daarvan in het Regeerprogramma² ingezet op het onder regie van het Rijk bouwen van meer betaalbare woningen en het mede daarvoor inzetten en aanpassen van het grondbeleid.

Hierna gaan we in paragraaf 2 (Beleid) in op het IBO-rapport en het Regeerprogramma en in paragraaf 3 (Uitvoering) in op de eerste gepubliceerde (ontwerp) ont-eigeningsbeschikkingen onder de Omgevingswet door de gemeenten Gilze-Rijen en Moerdijk.

Beleid

IBO-rapport

Probleemstelling

Op 3 april 2024 stuurde de Minister van BZK een brief aan de Tweede Kamer inzake de nationale Omgevingsvisie,³ waarin hij als probleemstelling voor de rol van grondbeleid bij gebiedsontwikkeling formuleerde:

‘Problemen bij gebiedsontwikkeling hebben te maken met hoe de grondmarkt werkt, hoe partijen met elkaar samenwerken en hoe overheden de bestaande instrumenten inzetten. Daarnaast wordt ook een

gebrek aan capaciteit en expertiseesignaleerd, en worden er problemen ervaren over de wijze waarop de waardeverandering van grond bij gebiedsontwikkeling wordt bepaald en verdeeld. De problematiek is hiermee breed van aard. Het heeft betrekking op de beschikbaarheid van grond, de snelheid van het beschikbaar komen van grond, kosten(verhaal) en waarde(ring) van grond – vooral bij gebiedsontwikkeling – en tot slot de verdeling van waardeveranderingen van grond.’

Voor het IBO-rapport is opdracht gegeven om verder inzicht te krijgen in het hierboven gesignaleerde probleem en maatregelen te onderzoeken om de knelpunten op te lossen.

Belangrijkste knelpunt en geadviseerde beleidsmaatregel

Als belangrijkste knelpunt benoemt het rapport, dat de gewenste betaalbare woningbouw minder dan voorheen kan worden betaald uit de gebiedsontwikkeling, nu er minder lucratieve woningen worden gebouwd.

Als eerste beleidsmaatregel wordt geadviseerd gebruik te maken van de beschikbare regels en wetten, omdat de gereedschapskist voor regie en sturing al grotendeels beschikbaar is, daarnaast wordt het Rijk geadviseerd om sturende keuzes te maken wat betreft de woningbouwlocaties.

Apart thema: grond en planbatenheffing

Daarnaast is het onderwerp Grond in het rapport als een apart thema behandeld. Er is als uitgangspunt genomen dat de grondprijs voor woningbouw sterk is gestegen en inmiddels als grondquote 2/3 uit-

maakt van de prijs van een woning. Deze verhouding wordt niet onderbouwd en komt niet overeen met de in de praktijk gebruikte vuistregel van een grondquote van 1/3.

Mede op basis van het, ons inziens dus onjuiste, uitgangspunt dat grond 2/3 van de woningprijs uitmaakt, wordt geadviseerd als nieuw instrument een planbatenheffing in te voeren. Daarmee worden gemeenten in de gelegenheid gesteld een heffing op te leggen aan grondeigenaren over de waardestijging van grond als gevolg van een functiewijziging (lees: van agrarisch naar woningbouw). Doel van de voorgestelde heffing is de waardestijging van grond deels toe te laten komen aan gemeenten en niet alleen te laten toekomen aan grondeigenaren (met als toevoeging onzerzijds: en de Belastingdienst).

Daarbij is er niet voor gekozen om het instrument vorm te geven als belastingwet (met de daaraan te stellen wettelijke eisen en het bij de toepassing daarvan moeten voldoen aan de algemene rechtsbeginselen), maar als een publiekrechtelijke heffing.

Een vraag is of in dit geval een heffing mogelijk is, nu het uitgangspunt van de wetgever is dat een gemeentelijke heffing niet meer op mag brengen dan door de gemeente ter zake te maken kosten. De kosten van een gebiedsontwikkeling worden verhaald via het instrument van het kostenverhaal: de voorgestelde heffing ziet dan ook niet op kostenverhaal, maar op baatafoming bij de eigenaar.

Als heffingsgrondslag wordt voorgesteld de waarde van de grond, na aftrek van alle kosten die moeten worden gemaakt om tot bouwrijpe grond te komen. Dat ziet dan op de waarde van grond op basis van het huidige (agrarische) gebruik met de functie woningbouw (in de praktijk aangeduid als ruwe bouwgrond of juridisch bouwrijpe grond).

In het rapport zijn argumenten voor het invoeren benoemd, maar is geen aandacht besteed aan argumenten die mogelijk pleiten tegen invoering. Zoals voldoet het voorstel aan de wetgevingstoets bijvoorbeeld met betrekking tot de uitvoerbaarheid, is het voorstel in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel (waarom wel

grondbezitters belasten en niet bijvoorbeeld woningeigenaren die ook te maken hebben met waardestijgingen buiten hun toedoen), waarom kan niet worden volstaan met de bestaande werkwijze waarbij waardestijging als winst (grotendeels met 50%) wordt belast en is het voorstel in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel? Deze afweging zal dus inhoudelijk nog door de wetgever moeten worden gemaakt. Daarbij kan dan ook alsnog een inschatting worden gemaakt van de tot op heden ontbrekende baten-kostenverhouding.

Regeerprogramma

Vooruitlopend op die afweging is het invoeren van een planbatenheffing al aangekondigd: eerst in het Hoofddlijnenakkoord d.d. 16 mei 2024 en daarna in het Regeerprogramma d.d. 13 september 2024 van het kabinet-Schoof waarin staat: *'Het kabinet streeft naar meer betaalbare grond door de huidige wet- en regelgeving rondom het grondbeleid te verbeteren. Publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling moeten zo veel mogelijk uit de waardestijging van de grond bekostigd kunnen worden. Veel plannen kennen een tekort dat de overheid moet betalen. Via een planbatenheffing, of vergelijkbaar systeem, kan waardestijging die ontstaat als de functie van grond verandert, gebruikt worden voor plannen met een tekort. Met gemeenten wordt afgesproken dat zij deze inkomsten inzetten voor bereikbaarheid en het realiseren van betaalbare huur- en koopwoningbouw. Ook wordt bekeken hoe een belasting op onbebouwde grond met een woonfunctie kan worden vormgegeven, met als doel woningbouw te bevorderen en speculatie met bouwgrond tegen te gaan. In de vormgeving van deze instrumenten worden de onderzoeken betrokken die zijn gedaan in het kader van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) "Op grond kun je bouwen". Het kabinet komt uiterlijk voorjaar 2025 met voorstellen.'*

Los van het wel of niet wenselijk en haalbaar zijn van het invoeren van het instrument planbatenheffing, constateren wij dat de aandacht

zich lijkt te richten op dit politiek duidelijk sexy onderwerp, maar niet het eerste advies uit het IBO-rapport: het door de overheid beter gaan toepassen van bestaand instrumentarium. Blijft het maken van beleid dan toch aantrekkelijker dan het onderkennen van de noodzaak van en het inzetten op het verbeteren van de uitvoering door de overheid zelf?

Uitvoering

Gewijzigde besluitvorming tot onteigening

Door de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is de procedure om te komen tot onteigening in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving gewijzigd. Het bevoegd gezag (meestal een gemeente) vraagt niet meer om toestemming aan de Kroon om te mogen onteigenen, maar neemt nu zelf het onteigningsbesluit. De inhoudelijke criteria van algemeen belang, noodzaak en urgentie waaraan onteigening moet voldoen zijn ongewijzigd: zij zijn conform de jurisprudentie van de Kroon gecodificeerd in de Omgevingswet. Uitgangspunt was en is dat door de onteigenaar steeds moet worden geprobeerd, nadrukkelijk ook tijdens de procedure, om tot overeenstemming te komen met de belanghebbende(n), waarvan de praktijk leert dat dat in het overgrote deel van de gevallen lukt.

De procedure ziet nu wat betreft de eigendomsovergang door onteigening in ieder geval op het door het bevoegd gezag ter inzage leggen van een ontwerp-ontteigningsbeschikking, het besluiten tot een onteigningsbeschikking en de bekrachtiging van de beschikking door de rechtbank. Er kunnen door belanghebbenden zienswijzen worden ingediend op de ontwerpbeschikking, er kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep worden ingesteld tegen de beslissing van de rechtbank bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De aan de onteigende toekomstende schadeloosstelling wordt bepaald in een aparte verzoeksproceduur bij de rechtbank, met de mogelijkheid van

cassatie. Deze kan worden begonnen nadat de onteigeningsbeschikking is bekendgemaakt.

Beschikbare digitale hulpmiddelen bij onteigening

Door het Rijk is, in eerste instantie voor vijf jaar, het Kenniscentrum Onteigeningen voor Overheden⁴ opgericht met als doel het borgen van kennisontwikkeling over onteigening onder de Omgevingswet en het beschikbaar stellen van kennis aan overheden. Het kenniscentrum wordt bemenst door een klein team met praktijkkennis van onteigening. Het kenniscentrum stelt voorbeelden/modellen van de onteigeningsstukken beschikbaar en is bedoeld om te fungeren als vraagbaak. Ook kunnen onteigeningsdossiers voor een kwaliteitstoets worden voorgelegd. Het kenniscentrum ziet niet op het uitvoeren van taken (zoals het dossier samenstellen, zienswijzen schrijven of hoorzittingen faciliteren).

Er is via de website rechtspraak.nl informatie over 'Onteigening bij de bestuursrechter (bekrachtigingsprocedure)' beschikbaar, waar de

bekrachtigingsprocedure stapsgewijs wordt behandeld.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft zich voorbereid op de komst van hogerberoepzaken door het vaststellen van een Procesregeling onteigeningszaken 2024.

De eerste onteigeningsbeschikkingen

Er zijn tot nu toe twee ontwerp onteigeningsbeschikkingen op grond van de Omgevingswet ter inzage gelegd: op 5 april 2024 door de gemeente Gilze en Rijen en op 17 juli 2024 door de gemeente Moerdijk. De onteigeningsbeschikking van Gilze en Rijen is door de gemeenteraad gegeven op 29 juni 2024 en gepubliceerd in het *Gemeenteblad* van 24 juli 2024. De beschikking is inmiddels ter bekrachtiging aan de rechter voorgelegd.

Inhoud beschikkingen

De ontwerpbeschikkingen zijn op basis van een collegebesluit ter inzage gelegd en gedeeld met de Raad (via een Raadsinformatiebrief) met als bijlagen het collegevoorstel, de Raadsinformatiebrief, een lijst van te onteigenen onroerende zaken,

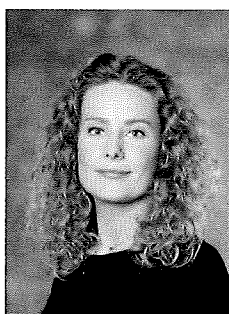
een grondtekening en projecttekening, een zakelijke beschrijving van het onteigeningsplan en een inrichtingstekening. In de zakelijke beschrijving is het voorstel getoetst aan de inhoudelijke criteria van algemeen belang, urgentie en onteigening en is de beoogde wijze van planuitvoering opgenomen.

Eerste indruk

Onze eerste indruk is dat er inhoudelijk een grote mate van overeenkomst is met de vroegere verzoekprocedure waarbij op basis van de per 1 januari 2024 vervallen Onteigeningswet om aanwijzing van percelen ter onteigening aan de Kroon werd gevraagd, dat de stukken er goed en leesbaar uitzien en dat de gewijzigde procedure voor de praktijk vooralsnog op niet al te veel problemen lijkt te stuiten.

1. Brief d.d. 21 juni 2024 met als kenmerk 2024-0000361389.
2. *Kamerstukken II*, 2023/24, D19455.
3. *Kamerstukken II* 2023/24, 34682, nr. 189.
4. Zie iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/onteigening/kenniscentrum-onteigeningen/.

Huur



D. Vos
Houthoff

43

De verduurzamingsplicht onder de Omgevingswet; de verantwoordelijkheid van huurder of verhuurder?

1. Inleiding

Klimaatdoelstellingen en de toenemende aandacht voor duurzaamheid bij marktpartijen zorgen ook in de vastgoedsector voor een groei aan wet- en regelgeving, waaraan zowel gebouweigenaren als -gebruikers zich moeten houden. Het is dan ook geen verrassing dat duurzaamheidsafspraken een steeds prominere rol spelen bij (het aangaan van) huurovereenkomsten.

De verplichting tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen is sinds 1 januari 2024 neergelegd in de regelgeving onder de Omgevingswet. De onder de Omgevingswet geldende verduurzamingsplicht is de opvolger van de gelijknamige verplichting op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit).¹

In deze bijdrage wordt eerst kort ingegaan op de 'oude' verduurzamingsplicht onder het Activiteitenbesluit en de problemen die de regeling met zich meebracht bij het vaststellen van de normadressaat. Zonder concrete duurzaamheidsafspraken bleek het voor verhuurders en huurders onder het Activiteitenbesluit namelijk lastig om te bepalen wie van hen de duurzaamheidsmaatregelen diende te nemen.²