

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
25 november 2016

Onderwerp
Reactie op
consultatieversie
Aanvullingswet
grondeigendom

Uw kenmerk
IENM/BSK-
2016/127408

Ons kenmerk
JtH/RvZ/TvdH/RS/
2016/144

Bijlage(n)
-

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Op 1 juli 2016 hebben wij van u het verzoek ontvangen om advies uit te brengen over de regeldrukeffecten van de consultatieversie Aanvullingswet grondeigendom. Op 1 november 2016 hebben wij de bijbehorende berekeningen van de regeldrukeffecten ontvangen. Op basis van deze documenten hebben wij een reactie opgesteld die u hieronder aantreft.

Wij hebben de gevolgen voor de regeldruk van dit wetsvoorstel gezien aan de hand van het beoordelingskader voor vermindering van regeldruk:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
 2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
 3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening?
- Gezien de strekking van het wetsvoorstel is ons advies gericht op de eerste en tweede toetsvraag.

Het wetsvoorstel biedt een aantal specifieke instrumenten voor grondeigendom: voorkeursrecht¹, onteigening, inrichting van het landelijk gebied, stedelijke kavelruil en kostenverhaal.² Het wetsvoorstel beoogt uitnodigingsplanologie beter mogelijk te maken. Wij hebben het wetsvoorstel vanuit regeldrukperspectief bekeken. Dat geeft aanleiding te reageren op met name de instrumenten (stedelijke) kavelruil en kostenverhaal.

¹ Het voorkeursrecht (of recht van voorverkoop) is een wettelijk of contractueel recht ten gunste van bepaalde privépersonen of publiekrechtelijke rechtspersonen om een goed met voorrang op alle andere personen te kopen wanneer de eigenaar zijn voornemen tot verkopen kenbaar maakt.

² Het kostenverhaal is het verhalen van de bij grondexploitatie gemaakte kosten op de ontwikkelaars en particuliere eigenaren die gaan bouwen. Grondexploitatie is het proces van bouwrijp maken, aanleggen van openbare voorzieningen, en inrichten van de openbare ruimte.

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?

(Stedelijke) kavelruil

Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen kavelruil bij overeenkomst in het landelijk gebied en kavelruil in het stedelijk gebied. Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument. Uitgangspunt is dat drie of meer private partijen op vrijwillige basis tot afspraken komen over het ruilen van in het stedelijk gebied gelegen onroerende zaken en het eventueel wijzigen van de rechten die daarop rusten en deze afspraken vastleggen in een ruilovereenkomst. In de memorie van toelichting (MvT) staat dat stedelijke kavelruil eigenaren in staat stelt hun nieuwbouw- en herontwikkelingsplannen zelf te realiseren, onder andere door kavels te ruilen en zo ongunstige verkaveling tegen te gaan. De regeling voor stedelijke kavelruil is opgezet naar voorbeeld van de regeling voor kavelruil bij overeenkomst in het landelijk gebied. In de MvT staat verder dat stedelijke kavelruil alleen mogelijk is binnen de bebouwde kom en niet daarbuiten.

Een regeling voor kavelruil bij overeenkomst is strikt genomen niet noodzakelijk, omdat dergelijke overeenkomsten via het Burgerlijk Wetboek (BW) kunnen worden gesloten.³ De MvT maakt nog onvoldoende duidelijk wat de toegevoegde waarde is om (stedelijke) kavelruil te regelen, als bijzondere overeenkomst (een specifieke ruilovereenkomst) in de zin van het BW. En in hoeverre communicatie, waaronder het verstrekken van hulpmiddelen zoals een handreiking, als alternatief is overwogen om kavelruil te stimuleren.

Bovendien is de wijze waarop stedelijke kavelruil is vormgegeven voor initiatiefnemers onvoldoende aantrekkelijk om toe te passen. De MvT maakt onvoldoende duidelijk waarom er niet voor is gekozen het bestaande instrument kavelruil bij overeenkomst vanuit de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) te verbreden. Het onderscheid in stedelijke kavelruil en kavelruil in het landelijk gebied kan initiatiefnemers belemmeren om via deze bijzondere overeenkomst tot kavelruil te komen, bijvoorbeeld wanneer grondposities deels binnen en deels buiten het stedelijk gebied liggen. De regeldruk die voor deze initiatiefnemers ontstaat als gevolg van dit onderscheid, lijkt onnodig. Tot slot zijn de voorstellen nog onvoldoende uitgewerkt om de regeldrukgevolgen in beeld te kunnen brengen.⁴

Wij adviseren om in dit stadium:

- **nut en noodzaak duidelijk te maken om kavelruil bij overeenkomst te regelen, als bijzondere overeenkomst in de zin van het Burgerlijk Wetboek;**
- **en wanneer nut en noodzaak duidelijk is gemaakt, kavelruil bij overeenkomst als één instrument voor zowel het landelijk gebied als het stedelijk gebied te regelen;**
- **de regeldrukeffecten in beeld te brengen.**

³ Alterra e.a., "Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied", december 2014.

⁴ Sira Consulting, "Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom", 3 oktober 2016.

2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

Kostenverhaal

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om kosten voor het ontwikkelen en bouwrijp maken van bouwlocaties te verhalen (kostenverhaal). In de MvT staat dat de uitvoeringspraktijk problemen ervaart met de huidige regeling voor het kostenverhaal. Deze wordt als complex en tijdrovend ervaren. Daardoor worden nieuwe ontwikkelingsopgaven, zoals uitnodigingsplanologie en globale omgevingsplannen, onvoldoende gefaciliteerd. Om deze redenen stelt de Aanvullingswet grondeigendom enkele wijzigingen voor. De belangrijkste daarvan zijn:

- het opnemen van criteria voor het bepalen van de hoogte van de bijdrage voor de kosten die het gevolg zijn van de exploitatie van een gebied in het omgevingsplan. In de MvT staat dat hierdoor het onderscheid tussen anterieure en posterieure overeenkomsten komt te vervallen⁵;
- het introduceren van een verdeelsleutel naar rato van profijt⁶, en
- het loslaten van de verplichting tot macroaftopping.⁷

De huidige regeling voor kostenverhaal is gemeengoed en werkt op de meeste onderdelen naar tevredenheid van de betrokken partijen. Nut en noodzaak voor aanpassing van deze systematiek is daardoor onvoldoende duidelijk. Zo is de noodzaak van het stellen van nadere wettelijke eisen aan de in praktijk veelvuldig gehanteerde anterieure overeenkomst onvoldoende onderbouwd. Ten eerste doordat de aard en de omvang van de problemen die worden aangepakt met voorgestelde wijzigingen nog onvoldoende duidelijk zijn. Ten tweede doordat niet duidelijk is of en in hoeverre de voorgestelde wijzigingen de minst belastende oplossing voor die problemen vormen. Ten slotte constateren wij dat de voorstellen nog onvoldoende zijn uitgewerkt om de regeldrukgevolgen in beeld te kunnen brengen.⁸

Wij adviseren om in dit stadium:

- **nut en noodzaak duidelijk te maken voor aanpassing van de huidige systematiek van het kostenverhaal;**
- **aan te geven of en in hoeverre de voorgestelde wijzigingen de minst belastende oplossing vormen, en**
- **de regeldrukeffecten in beeld te brengen.**

⁵ Vrijwillig gesloten overeenkomst tussen gemeente en particuliere initiatiefnemer voor (anterieur) of na (posterieur) vaststelling van een exploitatieplan. In de overeenkomst zijn afspraken vastgelegd, waaronder het kostenverhaal.

⁶ In de MvT wordt voorgesteld om het bevoegd gezag ook te voorzien van een regeling waarmee de kosten ook op een andere manier kunnen worden verdeeld, dan naar rato van de opbrengsten. De kosten zouden bijvoorbeeld kunnen worden verdeeld naar mate van het profijt dat initiatiefnemers hebben van bepaalde voorzieningen, zoals de aanleg van parkeerplaatsen.

⁷ Art. 6.6 Wro: Indien in een exploitatieplan het bedrag van de aan de exploitatie verbonden kosten, verminderd met de door de gemeente in verband met die exploitatie ontvangen of te ontvangen subsidies en bijdragen van derden, hoger is dan het in het exploitatieplan opgenomen bedrag van de opbrengsten van die exploitatie, kan de gemeente die kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van die opbrengsten.

⁸ Sira Consulting, "Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom", 3 oktober 2016

Eenmalige regeldrukeffecten

Het Aanvullingswetsvoorstel brengt onder andere kennisnamekosten voor burgers en bedrijven met zich mee. Dergelijke eenmalige regeldrukeffecten zijn nog niet in beeld gebracht.

Wij adviseren om de eenmalige regeldrukeffecten van de voorgestelde wijzigingen in beeld te brengen.

Gelet op hun coördinerende bevoegdheden met betrekking tot het verminderen van de regeldruk voor bedrijven en burgers sturen wij een afschrift van onze reactie naar de minister van Economische Zaken en naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verder verzoeken wij u om de definitieve versie van Aanvullingswet grondeigendom ter toetsing aan ons voor te leggen, voordat besluitvorming in de ministerraad plaatsvindt. Dit stelt ons in staat een formeel advies uit te brengen en ons eindoordeel aan u kenbaar te maken.

Wij vertrouwen erop u met deze reactie van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris