

Vergaderjaar 2020–2021

35 133

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2021

Samenvatting

Met deze brief informeer ik u over de resultaten van het nadere onderzoek¹ naar de voor- en nadelen van verplichte stedelijke herverkaveling dat door het Kabinet is toegezegd tijdens de plenaire debatten over de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in de Tweede en de Eerste Kamer². De conclusie van het onderzoek is dat verplichte stedelijke herverkaveling in enkele situaties waarin het mogelijk een meerwaarde zou kunnen hebben, niet effectiever is dan inzet van de instrumenten die de gemeente onder de Omgevingswet ter beschikking staan. Dat geldt in het bijzonder voor onteigening.

Uit het onderzoek blijkt dat verplichte stedelijke herverkaveling in bepaalde situaties mogelijk van meerwaarde kan zijn. De gedachte daarbij is dat verplichte stedelijke herverkaveling gemeenten in staat stelt om een beter passend grondbeleid te voeren. In sommige gevallen willen gemeenten het instrument onteigening om uiteenlopende redenen, zoals financiële, politieke, beleidsmatige of organisatorische, niet inzetten. Dat kan het geval zijn in winkelgebieden of op bedrijventerreinen waar eigenaren onderling van elkaar afhankelijk zijn om hun bouw- of herontwikkelingsplannen te realiseren. De inspanning van de gemeente is er dan vooral op gericht om samen met de eigenaren een plan te maken voor het ruilen van grond en gebouwen, zonder dat de gemeente door verwerving of onteigening de soms aanzienlijke financiële risico's van de eigenaren overneemt. Het proces van verplichte stedelijke herverkaveling maakt het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Handelingen II 2019/20, nr. 10, item 22; Kamerstuk 35 133, E.

dan mogelijk dat grond en vastgoed zonder dat de gemeente door onteigening eigenaar wordt, overgaan naar een andere eigenaar.

Gelet hierop zie ik aanleiding om samen met de VNG te verkennen in hoeverre bij gemeenten behoefte bestaat aan een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling. Als die behoefte aanwezig blijkt te zijn, zullen de denkbare elementen en effecten van een regeling nauwkeuriger in beeld worden gebracht. Verplichte stedelijke herverkaveling kan majeure effecten hebben op het eigendomsrecht, de rechtspositie en de financiële positie van eigenaren. Daarom hecht ik aan een zorgvuldig traject met participatie van de betrokken partijen.

Aanleiding onderzoek

In het plenair debat over de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet³ is door het Kabinet een nader onderzoek toegezegd naar de voor- en nadelen van verplichte stedelijke herverkaveling. Deze toezegging is nogmaals bevestigd in het plenaire debat met de Eerste Kamer over de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet⁴. Bij brief van 13 december 2019⁵ is door het Kabinet aan uw Kamer, naar aanleiding van vragen van lid Van Eijs (D66), toegelicht dat dit onderzoek voortkomt uit het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil. In het tweede jaarverslag van dit stimuleringsprogramma (2019) is geconstateerd dat er verschillend wordt gedacht over de vrijwillige variant van stedelijke kavelruil, waarin de Omgevingswet inmiddels voorziet, en of er aanleiding is om een variant met een meer verplichtend karakter te overwegen. Voorts wordt geconstateerd dat voor een andere dan in de Aanvullingswet grondeigendom beoogde keuze meer informatie nodig is. In het jaarverslag is ook geconstateerd dat het zinvol is om uit te werken hoe een verplichte vorm van stedelijke herverkaveling eruit zou kunnen zien, op welke wijze die praktisch kan worden toegepast en welke effecten die heeft in kosten, tijd en dergelijke.

Toelichting onderzoek

In het onderzoek, dat uitgevoerd is door de samenwerkende adviesbureaus TwynstraGudde en KuiperCompagnons, is in een aantal voorbeeldmatige praktijksituaties geanalyseerd of verplichte stedelijke herverkaveling van toegevoegde waarde kan zijn ten opzichte van het instrumentarium onder de Omgevingswet, te weten onteigening, vrijwillige stedelijke kavelruil, en de combinatie van vrijwillige stedelijke kavelruil met onteigening. Deze voorbeeldmatige praktijksituaties zijn geselecteerd op basis van «expert judgement», waarbij ook gekeken is naar de pilotgebieden uit het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil, met name de gebieden waar – op basis van de eerste resultaten – vrijwillige kavelruil geen kansrijke oplossingsrichting leek. Voor deze voorbeeldmatige praktijksituaties is in beeld gebracht in hoeverre naar verwachting inzet van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling doeltreffend kan zijn, en doeltreffender dan inzet van andere instrumenten van de Omgevingswet. Omdat op dit moment geen regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling bestaat zijn aannames gedaan, waarbij zoveel mogelijk aangesloten is bij de herverkavelingsprocedure uit de Wet inrichting landelijk gebied.

Op basis van de veronderstelde meerwaarde van een regeling worden in het onderzoek conclusies getrokken ten aanzien van de elementen waar

³ Handelingen II 2019/20, nr. 10, item 22.

⁴ Kamerstuk 35 133, E.

⁵ Kamerstuk 35 133, nr. 38.

een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling over moet beschikken om deze meerwaarde te bieden.

Ook worden de te verwachten effecten geschetst van inzet van een dergelijke regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling, in termen van tijd, kosten/risico's, de rechtsbescherming van de eigenaar en de positie van de gemeente. De wijze waarop en mate waarin de effecten optreden is sterk afhankelijk van de precieze vormgeving van de regeling.

Uitkomst onderzoek

Het onderzoek laat zien dat, in de onderzochte situaties, inzet van het instrument verplichte stedelijke herverkaveling niet effectiever zal zijn dan inzet van de bestaande instrumenten die de gemeente onder de Omgevingswet ter beschikking staan. De gebiedsontwikkelingsprojecten die met stedelijke herverkaveling kunnen worden gerealiseerd, kunnen ook met behulp van de huidige instrumenten van de Omgevingswet worden gerealiseerd, en toepassing daarvan zal naar verwachting tot een vergelijkbaar resultaat leiden. In deze situaties is verplichte stedelijke herverkaveling niet nodig om de gebiedsontwikkeling doorgang te laten vinden, en blijkt er geen meerwaarde naar voren te komen voor het creëren van een extra instrument van deze strekking in het omgevingsrecht.

Desalniettemin blijkt uit het onderzoek ook dat er situaties zijn waarbij verplichte stedelijke herverkaveling wel van meerwaarde kan zijn en een doorslaggevend instrument kan zijn om een vanuit publiek belang wenselijke gebiedsontwikkeling doorgang te laten vinden, ook met behoud van zittende eigenaren. Het gaat dan om situaties waarbij het realiseren van een algemeen belang om aanpassing van kavelgrenzen vraagt en de gemeente om financiële, politieke of organisatorische redenen niet tot onteigening wil overgaan. Het onderzoek laat zien dat in die gevallen een regeling voor stedelijke herverkaveling het proces voor het realiseren van het algemeen belang kan ondersteunen. Daar zitten dan wel de nodige rechts- en bestuurlijke gevolgen, en financiële risico's aan vast, die in dit onderzoek globaal zijn onderzocht, maar die, in het geval een regeling in deze richting wordt overwogen, nauwkeuriger in beeld zullen moeten worden gebracht.

Opbouw en elementen van een regeling

De basis voor een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling ligt in de regeling voor herverkaveling voor het landelijk gebied, conform de huidige Wet Inrichting Landelijk Gebied die opgaat in de Omgevingswet. Hierin is de rechtszekerheid van de betrokken eigenaren in het proces geborgd. Voor praktische toepassing in het stedelijk gebied, en om in de onderzochte praktijksituaties effectief te zijn zal mogelijk moeten worden afgeweken van die basis. Het onderzoek geeft een eerste beeld van de effecten daarvan op de rechtspositie van eigenaren.

Een noodzakelijk element in een regeling voor stedelijke herverkaveling is de voorwaarde dat een gemeente een juridische grondslag in een omgevingsplan vaststelt waarin het eindbeeld na de herverkaveling is vastgelegd. De gemeente moet kunnen motiveren dat herverkaveling noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen die zij beoogt. Ook moet de regeling sloop-nieuwbouw mogelijk maken, en moet deze de nodige voorschriften bevatten, over de verdeling en over de relatie tussen het ingebrachte en uit te nemen vastgoed, qua aard, hoedanigheid, gebruiksmogelijkheden én qua waarde.

Mocht het uiteindelijk leiden tot een regeling voor verplichte herverkaveling in het stedelijk gebied dan zal ik voor de waardegrondslag voor in te brengen en uit te nemen grond en vastgoed aansluiten bij de reeds bestaande waardegrondslag uit de Ontheeningswet, waarbij door de taxateur voor de onroerende zaak wordt uitgegaan van de werkelijke waarde bij verkoop op de vrije markt. De reden hiervoor is dat het hanteren van meer dan één waardegrondslag van een onroerende zaak in het stedelijke gebied flinke implicaties kan hebben. Ook mag van overheden worden verwacht dat zij bij de keuze voor inzet van instrumenten zich laten leiden door wat nodig is om tot functionele samenhang te komen in een gebied, en niet door de financiële uitkomst van de inzet ervan. Dit onderzoek gaat daarom uit van één waardegrondslag in het stedelijk gebied.

Effecten

Wanneer een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling zou worden geïntroduceerd, dan verandert dit naar verwachting de rechtspositie van eigenaren. De rechtspositie van eigenaren verandert doordat de gemeente de bevoegdheid krijgt om grond- of vastgoedeigenaren te dwingen om grond of gebouwen in te brengen in een voorgenomen gebiedsontwikkeling en als uitkomst van de herverkaveling een andere kavel of ander vastgoed onder voorwaarden als vervangend bezit te accepteren. In een ontheeningsprocedure kan een andere kavel of ander vastgoed onderdeel uitmaken van de onderhandelingen en aan de te ontheenen partij als onderdeel van de schadeloosstelling aangeboden worden, maar de te ontheenen partij mag altijd kiezen voor schadeloosstelling in geld.

De introductie van een regeling voor verplichte herverkaveling verandert ook de positie van gemeenten in de zin dat de overheid een nieuw grondbeleidsinstrument krijgt, waarbij de gemeente zelf geen financiële positie in een gebiedsontwikkeling krijgt.

Conclusie

Gezien de resultaten van het onderzoek zie ik aanleiding om samen met de VNG te verkennen of er, binnen het aangegeven kader voor waardegrondslag en de effecten, behoefte is aan een regeling in de geschetste richting. Ik zal uw Kamer daar na de zomer over informeren. Als die behoefte aanwezig blijkt te zijn, zullen de denkbare elementen en effecten van een regeling nauwkeuriger in beeld worden gebracht. Verplichte stedelijke herverkaveling kan majeure effecten hebben op het eigendomsrecht, de rechtspositie en de financiële positie van eigenaren. Daarom hecht ik aan een zorgvuldig traject met participatie van de betrokken partijen.

Andere denklijn

In de gesprekken met experts die in het kader van dit onderzoek hebben plaatsgevonden is ter sprake gekomen dat het proces van gebiedsontwikkeling mogelijk ook gebaat kan zijn bij aanvullend instrumentarium van andere aard. De gedachten gaan hierbij in de richting van een instrument dat meer vergelijkbaar is met een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM), waarbij partijen in een bepaald gebied waar ontwikkelingen zijn voorzien, publiekrechtelijk kunnen worden ondersteund om tot zelfrealisatie te komen in het geval dat er sprake is van een globaal omgevingsplan. De GEM heeft een ander doel dan herverkaveling, namelijk te voorkomen dat één of enkele investeerders zich onttrekken aan collectieve investeringen die door een meerderheid van de betrokken

grond- en vastgoedeigenaren noodzakelijk worden geacht en die niet via de wettelijke regeling voor het kostenverhaal kunnen worden bekostigd (bijvoorbeeld gemeenschappelijke voorzieningen op eigen terrein zoals voor parkeren, energievoorziening en openbare ruimte). Het instrument van verplichte stedelijke herverkaveling is boven alles bedoeld voor het veranderen van de kavelgrenzen en het ruilen van vastgoed. Het probleem dat free riders proberen te profiteren van investeringen die door anderen worden gedaan, kan mogelijk worden opgelost door het instrument van de Bedrijfsinvesteringszone te verbreden tot een Gebiedsinvesteringszone. Hiernaar wordt onderzoek gedaan in samenwerking met de gemeenten van de G5. Dit onderzoek zal in het voorjaar gereedkomen. Het nieuwe Kabinet zal beslissen wat met de resultaten van dat onderzoek wordt gedaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren