

Vergaderjaar 2015–2016

**27 581**

**Grondbeleid**

**33 118**

**Omgevingsrecht**

**Nr. 53**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2015

Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over de visie van het kabinet op het grondbeleid in het licht van de maatschappelijke opgaven. Ik wil hierbij ingaan op de verbetering van het instrumentarium voor het grondbeleid, die ik onder andere wil bereiken met de Aanvullingswet grondeigendom (verder: Aanvullingswet), die zal opgaan in de Omgevingswet. Ik bied u deze beleidsbrief aan mede namens de Ministers voor Wonen en Rijksdienst, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Economische zaken.

Met de Aanvullingswet wil ik het grondbeleid geschikter maken voor heel diverse opgaven in de fysieke leefomgeving die vandaag en morgen op gemeenten afkomen. Ik noem bijvoorbeeld de sloopopgave in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, de verwezenlijking van nieuwe woongebieden, de herstructurering van bedrijventerreinen, de aanpak van leegstaande kantoren en het behoud van aantrekkelijke winkelgebieden. Grondbeleid speelt in al deze vraagstukken een belangrijke rol. De noodzaak om de instrumenten van het grondbeleid tegen het licht te houden is nog eens versterkt door de crisis.

Uw Kamer heeft op een aantal momenten aandacht gevraagd voor het grondbeleid, onder meer bij de Algemene Overleggen Ruimte.<sup>1</sup> Hierbij is de motie De Vries<sup>2</sup> aangenomen, waarin wordt verzocht om stedelijke herverkaveling naar analogie van de Wet inrichting landelijk gebied te organiseren en voorafgaand aan het in werking treden van de Omgevingswet te verankeren. Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet heeft uw Kamer de motie De Vries<sup>3</sup> aangenomen met het verzoek om aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek

<sup>1</sup> Algemeen overleggen ruimtelijke ordening van 17 december 2014 en dat van 29 april 2015, Kamerstuk 32 660, nr. 62 respectievelijk Kamerstuk 33 962, nr. 179.

<sup>2</sup> Kamerstuk 33 118, nr. 15.

<sup>3</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 121.

bedoeld in de motie Jansen c.s. na te gaan of de bepalingen in de Omgevingswet over grondexploitatie herziening behoeven om de werking voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren, en om deze verbetering zo nodig via de Aanvullingswet door te voeren. Ook is de motie Smaling<sup>4</sup> aangenomen om in de Aanvullingswet al het mogelijke te doen om een zorgvuldig grondbeleid te versterken. Uw Kamer heeft verder naar aanleiding van het rapport Kosten Koper van de tijdelijke commissie Huizenprijzen<sup>5</sup> bij motie van Jansen c.s.<sup>6</sup> verzocht om de effecten van zelfrealisatie grondig te onderzoeken en de uitkomsten van dat onderzoek te delen met de Kamer.

### **Leeswijzer inhoudelijke keuzes**

Deze brief omvat de kabinetsvisie op het grondbeleid en geeft aan op welke manier het grondbeleid bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. De brief gaat daarnaast in op de verbeteringen van het instrumentarium die onder andere met de Aanvullingswet worden vormgegeven om het grondbeleid geschikter te maken voor deze opgaven. Daarbij gaat de brief in op zelfrealisatie en de effecten daarvan op de nieuwbouwwaard voor woningen, het voorkomen van excessen en de betaalbaarheid van gewenste maatschappelijke ontwikkelingen.

Het is aan gemeenten en provincies om zelf te bepalen op welke wijze zij hun grondbeleid vormgeven en in hoeverre zij een faciliterend of een actief grondbeleid of combinaties daartussen willen voeren. Zij zijn daarbij verantwoordelijk voor het maken van zorgvuldige afwegingen en voor het financiële beleid. Met een aangepast Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (verder: BBV) en de herziene notitie grondexploitatie van de commissie BBV, worden gemeenten daarbij ondersteund. De rol van het Rijk is om gemeenten en provincies daarvoor het juiste instrumentarium te bieden. De Aanvullingswet biedt een instrumentarium waarmee decentrale overheden hun omgevingsbeleid kunnen verwezenlijken. Dit instrumentarium kan niet alleen worden ingezet voor actief grondbeleid, maar juist ook voor faciliterend grondbeleid en /of slimme combinaties daartussen.

In de Aanvullingswet zullen de instrumenten onteigening (Onteiningswet), voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten) en herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied (Wet inrichting landelijk gebied) worden samengebracht, vereenvoudigd, toegankelijk gemaakt en geharmoniseerd. De regeling voor onteigening wordt gemoderniseerd en gaat beter aansluiten bij de algemeen gangbare procedures in het omgevingsrecht. Er zal een scherper onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het publiekrechtelijke spoor waarin een onteigeningsbesluit tot stand komt en anderzijds het civielrechtelijke spoor waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld. Het instrument voorkeursrecht blijft behouden en wordt waar mogelijk vereenvoudigd en verbeterd. Het geldende stelsel van landinrichting van de Wet inrichting landelijk gebied zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet en wordt daarbij aangepast aan de systematiek van de Omgevingswet. Aan deze instrumenten wordt een nieuw instrument toegevoegd: vrijwillige stedelijke herverkaveling, die zal worden gebaseerd op de regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst van de Wet inrichting landelijk gebied. Verder zal in de Aanvullingswet ook een aantal wijzigingen in de regeling van het

<sup>4</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 129.

<sup>5</sup> Kamerstuk 33 194, nr. 2.

<sup>6</sup> Kamerstuk 33 194, nr. 12.

kostenverhaal (nieuwe terminologie in plaats van grondexploitatie) in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet worden opgenomen om het kostenverhaal te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken. Voor een goed functionerend grondbeleid en het oplossen van knelpunten is niet alleen nieuwe wetgeving nodig. Om te komen tot een optimale inzet van de beschikbare instrumenten zal bij de implementatie van de wetgeving nadrukkelijk aandacht worden besteed aan kennisbevordering en verandering van bestuurlijke en ambtelijke cultuur, waarbij het Rijk en decentrale overheden gezamenlijk zullen optrekken.

### **Historische analyse**

In de jaren voor de crisis is lange tijd door diverse gemeenten een actief grondbeleid<sup>7</sup> gevoerd. Er was een enorme woningbehoefte en gemeenten konden hiermee zelf het tempo en de fasering bepalen. Vanaf de jaren 90 (Vinex) kregen marktpartijen meer ruimte en traden zij toe tot de grondmarkt. Marktpartijen kregen daarmee belang bij grondposities. Gemeenten pasten de nieuwe rol van marktpartijen in het actief grondbeleid in. De grond- en bouwmarkt raakten zo nauw met elkaar verweven. Daarbij streefden gemeenten er vaak naar om alle grond van die marktpartijen te verwerven en de bouwrijp gemaakte percelen weer uit te geven aan deze marktpartijen (bouwclaimovereenkomsten), of zij sloten een samenwerkingsovereenkomst (PPS) met marktpartijen.

Mede door het afbouwen van de rijkssubsidiëring van de woningbouw kwamen de financiële risico's steeds meer bij gemeenten en marktpartijen te liggen. De financiering van de te maken kosten en investeringen haalden gemeenten vooral uit de opbrengsten van de gronduitgifte. Gemeenten kozen maar beperkt of gedeeltelijk voor faciliterend grondbeleid<sup>8</sup>, waarbij de gemeente zich beperkt tot het stellen van de ruimtelijke kaders en het verhalen van kosten op grond van de Afdeling Grondexploitatie in Wet ruimtelijke ordening. De mogelijkheden daartoe zijn met de inwerkingtreding van de Afdeling Grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening van 2008 overigens verbeterd.

De crisis heeft grote gevolgen gehad voor de mogelijkheden van gemeenten om de fysieke leefomgeving te ontwikkelen. Met name de gevolgen van het actief grondbeleid zijn stevig aangekomen. Met de vooruitzichten van groei die er destijds waren, zijn soms grote risico's genomen in de aankoop van bouwgrond door gemeenten en marktpartijen in de hoop en verwachting dat deze grond als bouwrijpe grond tegen hogere prijzen verkocht zou kunnen worden. Dit bleek geen solide financiële basis te zijn.<sup>9</sup>

Gemeenten zijn door schade en schande inmiddels voorzichtiger geworden en zijn zich de afgelopen jaren terughoudender gaan opstellen in het voeren van een actief grondbeleid en zijn in plaats hiervan steviger regie gaan voeren op gebiedsontwikkelingen. Veel gemeenten zoeken daarbij naar andere vormen van grondbeleid of bekijken per geval naar de beste inzet van de beschikbare instrumenten om te kunnen sturen. Zij hebben hun regierol sterker opgepakt en projecten stopgezet, in tijd

<sup>7</sup> Bij actief grondbeleid verwerven gemeenten de gronden, maken de gronden bouw- en woonrijp en geven deze vervolgens weer uit aan marktpartijen.

<sup>8</sup> Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeenten niet actief gronden; zij stellen de kaders voor de ontwikkeling vast, maar derden (marktpartijen) zijn verantwoordelijk voor de realisatie daarvan.

<sup>9</sup> Adviezen van Raad voor de leefomgeving Toekomst stad en Kwaliteit zonder groei, Kamerstuk 31 757, nr. 54.

gefaseerd dan wel voorrang gegeven en besteden meer aandacht aan het (her)programmeren en (her)prioriteren van projecten.

Hierdoor ontstaat wel de vraag over de betaalbaarheid van gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en het op peil houden van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Economisch herstel zal niet in alle gevallen een oplossing bieden. Regionale verschillen nemen toe; er ontstaan groei-, krimp- en anticipatieregio's. In veel gebieden bestaat inmiddels geen schaarste meer aan grond. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur constateert daarom dat de financiering van gebiedsontwikkeling niet langer enkel en alleen afhankelijk kan zijn van de inkomsten uit de (actieve) grondexploitatie.<sup>10</sup>

Ook de nieuwbouw van woningen is door de crisis hard geraakt. Sinds 2008 is sprake van vraaguitval en zijn de ontwikkelingen op de woningmarkt ingrijpend gewijzigd door de sterk veranderde economische omstandigheden. In het rapport Kosten Koper van de tijdelijke commissie Huizenprijzen wordt gesteld dat het noodzakelijk is dat de effecten van zelfrealisatie grondig worden onderzocht, omdat zelfrealisatie als negatief bijeffect heeft dat door de verwevenheid van de bouw- en grondmarkt de concurrentie vermindert. Dit zou ook de prikkel verkleinen om sneller en beter te bouwen. Ook de onmogelijkheid voor bouwende partijen zonder grondbezit om op een aantrekkelijke locatie nieuwbouw te realiseren, wordt aangewezen als belangrijke oorzaak van de problemen op de nieuwbouwmarkt.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft onderzoek laten doen naar de effecten op de kwaliteit van de nieuwbouw, de concurrentiepositie van aanbieders en de positie van de gemeente. Mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst bied ik u hierbij de desbetreffende onderzoeksrapporten aan.<sup>11</sup> In het vervolg ga ik hier nader op in.

Uit het in opdracht van de tijdelijke commissie Huizenprijzen uitgevoerde onderzoek blijkt dat het aandeel zelfrealisatie gering is.<sup>12</sup> Zelfrealisatie kan op zich zelf daarom niet de belangrijkste oorzaak van problemen op de nieuwbouwmarkt voor woningen zijn. Die oorzaak ligt in het feit dat veel bestaande bouwplannen contractueel vastliggen in (publiek-) en privaatrechtelijke overeenkomsten. Veel van deze overeenkomsten stammen van vóór de crisis en missen de noodzakelijke clausules om de bouw alsnog te kunnen afdwingen. Gemeenten hebben hierdoor weinig bewegingsruimte als marktpartijen kiezen om (nog) niet te ontwikkelen.

### **Visie op het grondbeleid**

Grondbeleid is maatwerk. Het te voeren beleid kan per gebied en per opgave verschillen. Daarom is grondbeleid bij uitstek een gemeentelijke aangelegenheid; gemeenten staan het dichtst bij de dagelijkse praktijk en de betrokken partijen. Dit sluit aan op het uitgangspunt «decentraal tenzij»

<sup>10</sup> Advies van Raad voor de leefomgeving Kwaliteit zonder groei, Kamerstuk 31 757, nr. 54.

<sup>11</sup> Gemeentelijke prioritering van woningbouwlocaties, BVH Ruimte B.V. in samenwerking met Newland Kennistransfer en Rogeo B.V., 2015, Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) Grondprijzontwikkeling woningbouw: verkenning met rekenprijzen, RIGO Research en Advies BV, augustus 2015, Rapport Concurrentie en keuze op de markt voor nieuwe koopwoningen, Vervolgmeting met update voor de jaren 2013 en 2014, OTB Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Faculteit Bouwkunde/TU Delft, mei 2015. In de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer d.d. 29 april 2009 over grondbeleid, Kamerstuk 27 581, nr. 36, is verslag gedaan van de nulmeting.

<sup>12</sup> Parlementair Onderzoek Huizenprijzen, Fase 1. Meta-analyse bestaand onderzoek, Eindrapportage RIGO Research en Advies BV, Brink Management en Advies BV, 2013, p. 43 behorend bij Rapport Kosten Koper – Een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen van de tijdelijk commissie Huizenprijzen, Kamerstuk 33 194, nr. 2.

van de Omgevingswet. De rol van het Rijk is het bieden van het juiste instrumentarium om ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. Het instrumentarium moet niet alleen zijn gericht op het huidige actieve grondbeleid, maar juist ook op faciliterend grondbeleid en op slimme combinaties daartussen. Zo kunnen gemeenten beter en op betaalbare wijze inspelen op de vraagstukken die nu spelen. Ze kunnen slimmer kiezen voor het juiste instrument op de juiste plek.

Voor actief grondbeleid geeft de huidige wetgeving al voldoende instrumenten, zoals onteigening, het voorkeursrecht en herverkaveling in het landelijk gebied. Deze instrumenten zitten nu nog in verschillende wetten. Ik wil het gebruik van deze instrumenten vereenvoudigen door ze toegankelijker te maken en ze waar mogelijk te vereenvoudigen en te harmoniseren. Het opnemen van deze instrumenten in de Omgevingswet draagt hieraan bij. Ik heb hiervoor het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet in voorbereiding. In het tweede deel van de brief ga ik hier per instrument nader op in.

Voor faciliterend grondbeleid kunnen gemeenten ook gebruik maken van de hierboven genoemde instrumenten, maar er is meer nodig. Door in te zetten op faciliterend grondbeleid ontstaat meer ruimte voor gebiedsontwikkeling door eigenaren en bewoners zelf. Anderzijds ontstaat meer ruimte voor gemeenten om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen te (laten) realiseren zonder zelf alle kosten te moeten dragen. In het recente rapport «Grond, Geld en Gemeenten» stelt de Raad voor de financiële verhoudingen zelfs dat private ontwikkeling het uitgangspunt bij grondontwikkeling zou moeten zijn, met het publiekrecht als vangnet tegen onwillige exploitanten en free-riders, dus «faciliterend, tenzij».<sup>13</sup> Dit rapport is bijgevoegd. Faciliterend grondbeleid past ook naar de mening van het kabinet goed bij het streven om meer ruimte te bieden aan initiatieven uit de markt. Het gaat uit van de mogelijkheden van uitnodigingsplanologie, waarbij ruimtelijke plannen niet langer een blauwdruk voor een gebied zijn, maar een uitnodiging om te komen met (innovatieve) oplossingen die leiden tot betere kwaliteit.<sup>14</sup>

Ik heb al een forse stap gezet in het verruimen van de mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet. De omgevingsvisie geeft gemeenten meer ruimte om (in samenspraak met de energieke samenleving) na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kunnen ze daar vervolgens de juiste randvoorwaarden aan meegeven en ruimte geven aan marktpartijen.

Naast deze instrumenten wil ik de mogelijkheden van kostenverhaal voorspelbaarder maken voor marktpartijen en geschikter voor uitnodigingsplanologie. Bovendien wil ik een nieuw instrument toevoegen: vrijwillige stedelijke herverkaveling. Dit geeft initiatiefnemers meer mogelijkheden om samen nieuwe ontwikkelingen te kunnen realiseren, zonder dat actief ingrijpen van de overheid nodig is.

Met al deze instrumenten samen ontstaat een goed gevulde gereed-schapskist, waarmee gemeenten en provincies verder kunnen. Hiermee werk ik mijn agenda grondbeleid uit, zoals ik die eerder heb verwoord in mijn brief van 20 december 2013<sup>15</sup> en geef ik invulling aan mijn eerdere

<sup>13</sup> Rapport «Grond, Geld en Gemeenten van de Raad voor de financiële verhoudingen, gepubliceerd op 9 juli 2015, Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstuk 33 962, nr. 3, p. 14, 199, 275.

<sup>15</sup> Kamerstuk 27 581, nr. 47.

toezeggingen aan uw Kamer over dit onderwerp.<sup>16</sup> Hierbij ben ik uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- verruiming van de mogelijkheden voor het flexibel inzetten van het beschikbare grondbeleidinstrumentarium, zodat gemeenten sneller kunnen reageren op ontwikkelingen in de markt;
- handhaving van een evenwichtige en gevarieerde gereedschapskist voor zowel actief- als faciliterend grondbeleid;
- versterking van de mogelijkheden voor een faciliterend grondbeleid, zodat gemeenten kunnen ontwikkelen zonder grote financiële risico's te nemen en burgers en bedrijven de kans krijgen zelf initiatief te nemen;
- verbetering van transparantie, zodat gemeenteraden bij het vaststellen van plannen goed zijn geïnformeerd over financiële consequenties en mogelijke risico's.

Het is aan gemeenten om de nieuwe gereedschapskist zodanig in te zetten dat een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid ontstaat, met meer ruimte voor initiatieven uit de markt. Hiermee maak ik mogelijk dat ook in de toekomst ontwikkelingen realiseerbaar en betaalbaar blijven. Om de betaalbaarheid verder te vergroten is het wenselijk dat gemeenten vaker samen met maatschappelijke partners kijken naar nieuwe financieringsconstructies en het aangaan van allianties voor gebiedsontwikkeling. Ook het streven naar innovatieve functiecombinaties kan zorgen voor nieuwe financieringsmogelijkheden en tegelijkertijd helpen om een hogere omgevingskwaliteit te krijgen. De nieuwe combinatie van een zeewering met een parkeergarage in Katwijk is een actueel voorbeeld van een dergelijke innovatieve functiecombinatie. Tenslotte kunnen gemeenten de toerekenbare kosten van gebiedsontwikkeling eenvoudiger op marktpartijen verhalen, zonder zelf gronden te verwerven.

Om gemeenten op weg te helpen, wil ik bij de implementatie van de wetgeving nadrukkelijk aandacht besteden aan de kennis en cultuur bij gemeenten. Immers een goede uitwerking staat of valt bij een goede toepassing van het instrumentarium. Hierop ga ik aan het einde van deze brief nader in.

Daarnaast is het belangrijk om het risico op nieuwe «excessen» te verkleinen. De kans hierop is al kleiner geworden doordat gemeenten kritischer zijn gaan kijken naar de vraag of grondaankoop wel nodig is. Het aantal nieuwe grondaankopen is de afgelopen jaren sterk afgenomen. Ook is het schaalniveau van bouwprojecten in veel gevallen kleiner geworden en daarmee minder risicovol. Om bij huidige en toekomstige gevallen de zorgvuldigheid van de afweging te vergroten, is in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) vastgelegd hoe in begroting en verantwoording te handelen inzake grondexploitatie. Een wijziging van dit besluit wordt op dit moment voorbereid door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit betreft voornamelijk het schrappen van de categorie «Niet In Exploitatie Genomen Grond». Hiermee wordt duidelijker welke grond wel en niet in ontwikkeling en in exploitatie is en wordt de kans op financiële risico's kleiner. De Commissie BBV heeft deze aanpassing aanbevolen, deze wordt tevens onderschreven door de Raad voor de financiële verhoudingen.

Bij het besluit horen ook notities, waaronder de notitie Grondexploitatie, die als leidraad dient voor gemeenten bij het opstellen van het hoofdstuk grondexploitatie in de jaarrekening. De Commissie BBV heeft deze eerder in 2012 bijgesteld, om te voorkomen dat gemeenten uitgaan van te hoge boekwaarden, dat ze nog niet gerealiseerde winsten inboeken of dat ze het nemen van verliezen voor zich uitschuiven. Inmiddels werkt de

---

<sup>16</sup> Algemeen overleg ruimtelijke ordening van 29 april 2015 respectievelijk Kamerstuk 33 962, nr. 179 en wetgevingsoverleg over de Omgevingswet, respectievelijk Kamerstuk 33 962, nr. 101.



Commissie BBV aan een verdere aanpassing. Daarbij gaat het onder meer om het stellen van grenzen aan de looptijd van grondexploitaties, omdat de financiële risico's op de lange termijn sterk toenemen.

Eén van de aanbevelingen van de Raad voor de financiële verhoudingen is dat provincies meer inhoud geven aan hun kaderstellende rol en beter gaan sturen op de ruimtelijke ordening. De Omgevingswet biedt provincies mogelijkheden om sturend op te treden, onder meer met instructieregels. Op basis van de Gemeentewet berust het financieel toezicht bij de provincie. Samen met de provincies zal worden gekeken naar de uitvoering van hun regisserende taken.<sup>17</sup>

### *Zelfrealisatie*<sup>18</sup>

In de politieke discussie met uw Kamer over het grondbeleid zijn vragen gerezen over de rol van zelfrealisatie in het grondbeleid. Ik wil hierop nader ingaan. Zelfrealisatie hangt in sterke mate samen met het eigendomsrecht. Uit de Grondwet en het Eerste Protocol van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie volgt dat het eigendomsrecht wordt beschermd tegen inbreuken door de overheid.<sup>19</sup>

De bescherming van het eigendomsrecht waarborgt dat eigendom van overheidswege alleen kan worden ontnomen (onteigenend) in het algemeen belang en volgens wettelijke regels. In Nederland zijn deze regels vastgelegd in de Onteigeningswet. Onteigening is gerechtvaardigd indien het bestuursorgaan aantoont, dat dringend behoefte bestaat aan de door het bestuursorgaan gewenste vorm van planuitvoering en het doel waarvoor onteigenend wordt niet op een andere manier te bereiken is. Dit illustreert het ultimum-remediumkarakter van onteigening. Het algemeen belang bij een inbreuk op het eigendomsrecht moet per concreet geval worden aangetoond. In de Grondwet is vastgelegd dat de eigenaar bij onteigening schadeloos moet worden gesteld.

In ieder concreet geval zal een eigenaar zich hiertegen moeten kunnen verweren. Dat verweer kan inhouden dat hij stelt dat hij bereid en in staat is om de aan zijn grond gegeven bestemming zelf te realiseren volgens de daartoe gestelde regels in het omgevingsplan.<sup>20</sup> Afschaffing van dit verweer met een algemene maatregel is moeilijk denkbaar in het licht van het eigendomsrecht. Dit betekent dat ook inperking van zelfrealisatie in deze situatie geen begaanbare weg is. De eigenaar dient bij zijn zelfrealisatieverweer overigens wel concrete, uitvoeringsgerichte plannen te

<sup>17</sup> Zie ook rapport Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, (actualisatie 2014) Fakton B.V., Kamerstuk 27 581, bijlage bij nr. 51.

<sup>18</sup> In algemene zin kan worden gesteld dat zelfrealisatie samenhangt met het eigendomsrecht. De eigenaar van grond mag een plan dat de gemeente vaststelt in beginsel zelf realiseren. De tijdelijke commissie Huizenprijzen omschrijft zelfrealisatie in het rapport Kosten Koper als volgt: «hij of zij die de grond verwerft, verwerft ook het bouwrecht volgens het gestelde in het bestemmingsplan», zie rapport Kosten Koper van de tijdelijk commissie Huizenprijzen, Kamerstuk 33 194, nr. 2.

<sup>19</sup> Het eigendomsrecht wordt in het EVRM overigens ruimer ingevuld dan in het Nederlandse recht, waardoor bijvoorbeeld ook vermogensrechten beschermd worden.

<sup>20</sup> Zie verder: Reactie op Parlementair onderzoek huizenprijzen, Kamerstuk 33 194, nr. 10, Lijst van vragen en antwoorden op het parlementair onderzoek huizenprijzen, Kamerstuk 33 194, nr. 8, Kabinetsstandpunt over zelfrealisatie, Kamerstuk 27 581, nr. 26H, Kabinetsstandpunt over concurrentie op ontwikkelingslocaties, Kamerstuk 27 581, nr. 19H alsmede Verslag AO d.d. 11 april 2007, Kamerstuk 27 581, nr. 31, Verslag AO d.d. 23 september 2009, Kamerstuk 27 581, nr. 37 en de brief van de Minister van VROM d.d. 19 juni 2009, inhoudende een reactie op advies van de VROM-raad «Grond voor Kwaliteit», Kamerstuk 29 435, nr. 238.

overleggen. Als deze plannen niet aansluiten bij het plan van de gemeente, kan alsnog worden onteigend.

Daarmee is nog niet het probleem opgelost van de vóór de crisis gemaakte bouwclaimovereenkomsten, waarin de ontwikkeling van een gebied is toegezegd aan een specifieke partij die sindsdien heeft gekozen om (voorlopig) niet tot ontwikkeling over te gaan. Het gaat hierbij om privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de gemeente en marktpartijen. Vooral wanneer geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over de wijze van nakoming, respectievelijk redenen voor ontbinding van de overeenkomsten, kunnen voor gemeenten problemen ontstaan. Gemeenten zijn echter zelf aan zet om deze situatie op te lossen.<sup>21</sup> Daar zijn ook mogelijkheden toe, bijvoorbeeld door een termijn te stellen aan de afname van de bouwgrond of door tot contractontbinding te komen. In de praktijk blijkt dat zowel de civiele rechter (in geval van een contractuele afspraak) als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (in geval van een bestemmingswijziging) bij het toekennen van een vergoeding aan de eigenaar voor de door hem gestelde financiële schade, rekening houdt met lang «stilzitten». Bij samenwerkingsovereenkomsten speelt dit probleem minder, vooral wanneer een gezamenlijke onderneming is opgericht. Voor stilzitten is dan minder ruimte, omdat het ook de private partij geld kost.

Zelfrealisatie is ook genoemd als beperkende factor voor competitie op de woningmarkt en daarmee voor kwaliteitsprikkelers. Een dergelijke relatie tussen competitie en kwaliteit is eerder niet overtuigend aangetoond.<sup>22</sup> De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft meer recent vervolgonderzoek laten doen naar de keuzemogelijkheden voor de consument op de markt voor nieuwe koopwoningen en naar de inzet van marktselectie.<sup>23</sup> Uit deze onderzoeken blijkt dat de consument vaak uit diverse mogelijkheden kan kiezen binnen zijn woningmarktgebied. Ook blijken veel gemeenten methoden van marktselectie toe te passen. Voor (publieke) werken door de gemeente zelf, is de gemeente meestal verplicht aan te besteden wanneer deze boven de Europese drempelwaarde uitkomen. Waar het geen werken betreft, onderschrijft het kabinet in algemene zin, zoals eerder aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport van de tijdelijke commissie Huizenprijzen, de wenselijkheid van het principe «pas toe of leg uit»<sup>24</sup> om competitie te bevorderen.<sup>25</sup>

Uit onderzoek blijkt verder dat geen eenduidig beeld is te geven of en op welke wijze gemeenten in de afgelopen jaren hun grondprijzen hebben laten meebewegen met de ontwikkeling van de woningprijzen.<sup>26</sup> In algemene zin kan geconcludeerd worden dat gemeenten gekozen hebben

<sup>21</sup> Om gemeenten te ondersteunen, is op verzoek van de betrokken ministeries door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland de Juridische Expertpool Planschade ingericht.

<sup>22</sup> Zie de brief van de Minister van VROM, d.d. 16 juni 2006 over de resultaten van het onderzoek naar het zelfrealisatierecht, Kamerstuk 27 581, bijlagen bij nr. 26, en nr. 26H, p. 5–6.

<sup>23</sup> Rapport Concurrentie en keuze op de markt voor nieuwe koopwoningen, Vervolgmeting met update voor de jaren 2013 en 2014, OTB Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Faculteit Bouwkunde/TU Delft, mei 2015. In de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer d.d. 29 april 2009 over grondbeleid, Kamerstuk 27 581, nr. 36 is verslag gedaan van de nulmeting.

<sup>24</sup> Over het «Pas toe of leg uit principe» geeft de tijdelijke commissie Huizenprijzen aan dat bouwopdrachten in principe openbaar aanbesteed worden indien de gemeente zeggenschap heeft over de grond. Als er zwaarwegende redenen of omstandigheden zijn om dit niet te doen, kan hiervan worden afgeweken, zie rapport Kosten Koper van de tijdelijk commissie Huizenprijzen, Kamerstuk 33 194, nr. 2, p. 14.

<sup>25</sup> Kabinetsreactie op de rapportage van de tijdelijke commissie Huizenprijzen Kosten Koper, Kamerstuk 33 194, nr. 10, p. 9.

<sup>26</sup> Grondprijzontwikkeling woningbouw: verkenning met rekenprijzen, RIGO Research en Advies BV, augustus 2015.



om hun grondprijzen te verlagen, maar de wijze waarop zij dat doen is zeer divers.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft ook onderzoek laten doen naar de prioritering van bouwlocaties door gemeenten. Onderzocht is of gemeenten voorrang geven aan bouwlocaties waaraan ze zelf economisch deelnemer zijn (de zogenaamde dubbele-pettenproblematiek).<sup>27</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat veel gemeenten hun plannen de afgelopen jaren hebben geherprogrammeerd of geherprioriteerd. Daarbij is rekening gehouden met gemaakte afspraken, financiële aspecten en het belang van het project voor de omgeving. Uit dit onderzoek komt niet naar voren dat gemeenten zodanig voorsorteren in het keuzeproces dat de eigen grondposities per definitie voorrang krijgen bij de keuzen rondom de zachte en harde planvoorraad. In het proces van integrale afweging is de specifieke insteek, «eigen grond eerst» trouwens ook niet te isoleren.

### **Aanvullingswet grondeigendom**

De verschillende instrumenten van het grondbeleid (onteigening, voorkeursrecht en herverkaveling in het landelijk gebied) zijn nu nog geregeld in verschillende wettelijke regimes: de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebied en de Wet ruimtelijke ordening. Met de Aanvullingswet zal ik deze instrumenten samenbrengen in de Omgevingswet. In de Aanvullingswet wil ik ook de nieuwe regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling uitwerken. Hieronder ga ik nader in op de instrumenten die in de Aanvullingswet samen komen en op de beleidskeuzes van het kabinet hierbij. Ik besteed ook aandacht aan kostenverhaal en planschade. Aan het eind van deze brief ga ik nader in op de planning en de andere acties rondom het vernieuwen van het grondbeleid.

### **Onteigening**

Het uitgangspunt bij onteigening is om gronden waar mogelijk minnelijk te verwerven. Voor het tijdig realiseren van bijvoorbeeld infrastructurele werken en andere maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen kan het echter noodzakelijk zijn dat gronden worden onteigend. Onteigening vormt de meest vergaande ingreep op het eigendomsrecht. In artikel 14 van de Grondwet is daarom vastgelegd dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling.

Ook onder de Omgevingswet blijft onteigening onverminderd een uitzondering. Onteigening kan alleen worden ingezet als dat in het algemeen belang is en het noodzakelijk en urgent is. Onveranderd blijft ook dat de betrokken overheid eerst moet proberen het onroerend goed minnelijk te verkrijgen, voordat zij tot onteigening kan overgaan. De Onteigeningswet stamt uit 1851 en is door de vele, soms ingrijpende, wijzigingen een moeilijk leesbare en niet eenvoudig toepasbare wet geworden. De wet wijkt bovendien af van de meer gebruikelijke procedures in het omgevingsrecht. Zowel in 2000, bij de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit waarin het onteigeningsrecht is doorgelicht<sup>28</sup>, als in 2009 bij de Crisis- en herstelwet<sup>29</sup> is onderkend dat de

<sup>27</sup> Gemeentelijke prioritering van woningbouwlocaties, BVH Ruimte B.V in samenwerking met Newland Kennistransfer en Rogeo B.V., 2015.

<sup>28</sup> Zie de brief van de Minister van Justitie inzake Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit Kamerstuk 24 036, nr. 174.

<sup>29</sup> Advies van de Raad van State van 7 september 2009 over het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet, Kamerstuk 32 127, nr. 4, p. 45.

Onteigeningswet toe is aan een meer integrale aanpassing aan de huidige tijd. Dit heeft er in 2009 reeds toe geleid dat in het kader van de Crisis- en herstelwet veranderingen zijn doorgevoerd. De stelselherziening van het omgevingsrecht is een goed moment voor een integrale aanpassing, zoals ook aangegeven door de Raad van State.<sup>30</sup> Niet alleen om het geheel beter leesbaar en toegankelijker te maken, maar ook om het onteigeningsrecht verder in lijn te brengen met de Algemene wet bestuursrecht en om enkele inhoudelijke vernieuwingen in de procedure door te voeren.

Op dit moment is in de Onteigeningswet en in enkele andere wetten vastgelegd welke belangen een onteigening voor activiteiten in de fysieke leefomgeving kunnen rechtvaardigen. In de Onteigeningswet zijn deze onteigeningsdoelen in verschillende titels vastgelegd. Deze titels verschillen op onderdelen van elkaar wat betreft de wijze waarop een onteigening tot stand kan komen. Op hoofdlijnen wordt nu de volgende procedure gevolgd: De onteigening heeft plaats bij koninklijk besluit, waarbij de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gehoord. Tegen dit besluit staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep open. Na het koninklijk besluit wordt de eigenaar of rechthebbende voor de rechtbank gedagvaard om de onteigening te horen uitspreken en het bedrag van de schadeloosstelling te horen bepalen. De civiele rechter kan daarbij op verzoek het onteigeningsbesluit marginaal toetsen.<sup>31</sup> Door inschrijving van het vonnis in de openbare registers gaat de eigendom over van de onteigende naar de onteigenende.

De ambitie van het kabinet is om te komen tot een regeling voor onteigening in de Aanvullingswet, die eenvoudiger en inzichtelijker van opzet is en die beter aansluit bij de gangbare procedures in het omgevingsrecht. Hiermee kom ik tevens tegemoet aan het verzoek van de Eerste Kamer om te komen tot een nieuwe Onteigeningswet.<sup>32</sup>

Een belangrijke vernieuwing die het kabinet voorstaat met de Aanvullingswet is een scherper onderscheid tussen enerzijds het publiekrechtelijke spoor waarin een onteigeningsbesluit tot stand komt en anderzijds het civielrechtelijke spoor waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld. Dit maakt het onteigeningsrecht overzichtelijker.

Het kabinet zal een regeling uitwerken waarin de onteigeningsbeschikking wordt genomen én getoetst binnen de bestuursrechtelijke kolom. Het bestuursorgaan dat in het algemeen belang tot onteigening over wil gaan, behoeft in de nieuwe regeling niet langer de Kroon te verzoeken de onroerende zaken bij koninklijk besluit aan te wijzen. Gemeenten, waterschappen, provincies en de Ministers die het aangaan, krijgen in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat elke overheid de beschikking krijgt over de benodigde instrumenten om haar eigen omgevingsbeleid uit te voeren. De motivering van de onteigeningsbeschikking, die volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht zal worden voorbereid, zal berusten op de huidige criteria algemeen belang, noodzaak en urgentie die onverkort blijven gelden en wettelijk zullen worden vastgelegd. Als extra waarborg voor een zorgvuldige besluitvorming, zal ik een onafhankelijke commissie instellen die het bestuursorgaan dat het aangaat formeel zal adviseren over het betreffende besluit. Door beroep tegen de onteigeningsbeschikking open te stellen bij de bestuursrechter wordt gewaarborgd dat een rechthebbende, door het

<sup>30</sup> Advies Raad van State van 25 januari 2012 over de herziening van het omgevingsrecht, bijlage bij Kamerstuk 33 118, nr. 3, p. 32–33.

<sup>31</sup> Sinds HR 25 mei 1988, NJ 1988, 927, 928 en 930.

<sup>32</sup> Kamerstuk 32 127, nr. H, p. 3–4.

instellen van beroep, rechtsbescherming verkrijgt die gelijkwaardig is aan het huidige stelsel met de Kroon. De verweermogelijkheden van de rechthebbende blijven gelijk. Met de uitspraak van de hoogste bestuursrechter wordt de onteigening onherroepelijk en kan deze worden ingeschreven in de openbare registers. Indien de beroepstermijn verloopt, zonder dat de rechthebbende een beroepsschrift heeft ingediend, wordt de onteigeningsbeschikking op dat moment reeds onherroepelijk. De toetsing door de civiele rechter van het onteigeningsbesluit van de Kroon is in dit stelsel niet langer nodig en vervalt. Voorwaarden voor inschrijving blijven onverminderd dat de grondslag in bijvoorbeeld het omgevingsplan of het projectbesluit onherroepelijk is, dat de plaatsopneming door de deskundigen gereed is en dat het voorschot op de schadeloosstelling is betaald.

De schadeloosstellingsprocedure zal vorm krijgen volgens de nieuwe civielrechtelijke procedureregels zoals die zijn voorgesteld in het kader van het programma Kwaliteit en Innovatie.<sup>33</sup> Doordat er in die nieuwe procedure meer nadruk wordt gelegd op vroegtijdig contact met de rechter en het verbeteren van de mogelijkheden voor de rechter om regie en maatwerk te voeren, ontstaat een vereenvoudigde schadeloosstellingsprocedure die recht doet aan de belangen en posities van de betrokken partijen. Ongewijzigd blijft dat de rechter de schadeloosstelling zelfstandig dient vast te stellen, ongeacht de aangeboden schadeloosstelling.

### **Voorkeursrecht**

De huidige Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) heeft tot doel om gemeenten, maar ook provincies en het Rijk, een voorkeurspositie te geven bij grondverwerving. Daarmee wordt met name beoogd om de overheid in staat te stellen om regie te kunnen voeren over de gebiedsontwikkeling. De wet geeft overheden de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen op gronden die een niet-agrarische bestemming hebben en waarvan het huidige gebruik niet in overeenstemming is met de toekomstige bestemming. Een voorkeursrecht betekent dat een eigenaar die grond wil verkopen, deze eerst moet aanbieden aan de gemeente, provincie of Staat (al naar gelang wie het voorkeursrecht heeft gevestigd), tegen een marktconforme prijs.

Ik heb een evaluatie van de Wvg laten uitvoeren om te kunnen beoordelen of het voorkeursrecht moet worden gehandhaafd, al dan niet in aangepaste vorm. Het rapport is bijgevoegd bij deze brief.<sup>34</sup> Uit deze evaluatie blijkt dat het merendeel van de overheden en deskundigen vóór behoud van het instrument is, omdat het gemeenten een noodzakelijk sturingsinstrument geeft, waarmee ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving sneller en met de gewenste kwaliteit kunnen worden gerealiseerd. Uit de evaluatie blijkt overigens dat gemeenten het voorkeursrecht thans niet of veel terughoudender dan voorheen toepassen en hier steeds strategischer en zorgvuldiger mee omgaan.

Een aantal marktpartijen heeft daarentegen aangegeven tegen voortzetting van het voorkeursrecht te zijn. Zij stellen dat gemeenten het voorkeursrecht te veel hebben toegepast en te veel grond hebben verworven, waarmee ze grote financiële verliezen hebben geleden en de markt hebben verstoord.

<sup>33</sup> Kamerstuk 34 059, nr. A.

<sup>34</sup> Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten, Onderzoek naar, gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg, Sira Consulting en Van der Heijden Grondbeleid, 2015, Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

Ik ben van mening dat afschaffing van het voorkeursrecht te veel afbreuk zou doen aan de mogelijkheden van gemeenten om regie op grondbeleid en daarmee samenhangend op gebiedsontwikkeling te kunnen voeren. Het kabinet wil dit instrument daarom behouden en verwacht dat dit in de praktijk een aanvullend instrument zal zijn, dat bij voorkeur selectief wordt toegepast door overheden.

Het voorkeursrecht zal in de Aanvullingswet waar mogelijk worden vereenvoudigd en verbeterd. Daarbij heeft het kabinet het voornemen om het voorkeursrecht in te passen als afzonderlijk instrument in de Omgevingswet, te weten een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking. Daarbij zal zoveel als mogelijk worden aangesloten (en geharmoniseerd) met de gedoogplichtbeschikking uit de Omgevingswet en de onteigeningsbeschikking. Ook wordt het voorkeursrecht afgestemd op de andere instrumenten van deze wet. In dat kader bezie ik ook of een betere afstemming tussen onteigening en het voorkeursrecht kan worden bereikt voor wat betreft het zelfrealisatieverweer.

Ik wil de positie van eigenaren verbeteren. Ik denk daarbij aan het aanpassen van de regeling omtrent het intrekken van het voorkeursrecht. Nu kan het voorkeursrecht ertoe leiden dat een eigenaar tot wel 16 jaren niet vrij over zijn grond kan beschikken. Dat vind ik ongewenst. Een betere regeling rond intrekking lijkt mij een betere oplossing voor de positie van de eigenaren. Ik stel dit in de plaats van het voorstel dat in de evaluatie wordt gedaan om de koopplicht van gemeenten uit te breiden wanneer een eigenaar de gronden aan de gemeente heeft aangeboden. Hiermee wordt ook voorkomen dat gemeenten verplicht worden gronden aan te kopen die niet (meer) nodig zijn voor een gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving met de daarbij behorende financiële gevolgen.

Een verbeterpunt uit de evaluatie betreft de inwerkingtreding van de voorkeursrechtbeschikking. De inwerkingtreding houdt nauw verband met de inschrijving van het gemeentelijk voorkeursrecht in het Kadaster. Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik hiervoor een regeling zal treffen in het kader van de Omgevingswet.<sup>35</sup>

### **Inrichting landelijk gebied**

De Wet inrichting landelijk gebied bevat het instrumentarium voor de landinrichting van het landelijk gebied, waaronder ruilverkaveling bij overeenkomst en herverkaveling. Ruilverkaveling bij overeenkomst gebeurt op basis van vrijwillige deelname. Herverkaveling is een wettelijk instrument waaraan betrokkenen in het gebied verplicht moeten deelnemen. Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor herverkaveling. Beide instrumenten zijn geëvalueerd door Alterra Wageningen UR en het Instituut voor Agrarisch Recht, waarbij ook is gekeken naar de mogelijkheden tot integratie in de Omgevingswet. In de brief van 29 januari 2015 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken het eindrapport «Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied» aangeboden aan uw Kamer.<sup>36</sup>

Uit de evaluatie komt naar voren dat landinrichting meerwaarde heeft ten opzichte van vrijwillige gebiedsprocessen bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven. Op basis van de evaluatie hebben de Staatssecretaris van Economische Zaken en ik geconcludeerd dat het geldende stelsel van landinrichting van de Wet inrichting landelijk gebied als zodanig kan

<sup>35</sup> Brief d.d. 29 juni 2012, Kamerstuk 33 323, nr. 1. Zie ook de brief van de Minister van VROM d.d. 16 februari 2010, Kamerstuk 31 285, nr. 18.

<sup>36</sup> Eindrapport Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied, Alterra Wageningen UR en het Instituut voor Agrarisch Recht, Kamerstuk 33 962, nr. 11.

worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Wel doen de onderzoekers in het evaluatierapport op een enkel punt suggesties voor een beperkte aanpassing. Deze suggesties worden meegewogen bij de integratie van de Wet inrichting landelijk gebied in de Omgevingswet. Verder wordt het bestaande wettelijk kader aangepast aan de systematiek van de Omgevingswet.

Het centrale instrument van de Wet inrichting landelijk gebied is het inrichtingsplan. Gedeputeerde staten geven in een inrichtingsplan aan hoe zij landelijk gebied willen inrichten door de uitvoering van werken en herverkaveling (herindeling van grondgebruik). Aansluiting bij de systematiek van de Omgevingswet betekent dat het huidige inrichtingsplan zal worden vervangen door één of meer van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Thans wordt in overleg met de provincies gezien hoe de instrumenten voor landinrichting het best kunnen worden vormgegeven onder de Omgevingswet. Uitgangspunt daarbij is dat de provincies op dezelfde wijze landinrichting kunnen toepassen als onder de huidige wetgeving.

Bij de afstemming met stakeholders dit najaar wordt verder gesproken over de vormgeving van het landinrichtingsinstrumentarium onder de Omgevingswet.

### **Stedelijke herverkaveling**

De Aanvullingswet zal een nieuw instrument aan de gereedschapskist toevoegen, namelijk vrijwillige stedelijke herverkaveling. Zoals ik tijdens de Algemene Overleggen op 17 december 2014 en 29 april 2015 heb aangegeven, kiest het kabinet voor een wettelijke regeling met een vrijwillig karakter.<sup>37</sup> Het kabinet ziet stedelijke herverkaveling in de eerste plaats als een instrument van en voor eigenaren om hun initiatieven zoveel mogelijk op eigen kracht en in onderlinge samenwerking te realiseren.

Dit past bij de doelstelling van de Omgevingswet om meer ruimte te geven aan initiatiefnemers. Het biedt ook ruimere mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid en past bij de verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid op gemeentelijk niveau.

Stedelijke herverkaveling maakt het mogelijk om grond en vastgoed te ruilen in situaties waarin de bestaande eigendomsverhoudingen een obstakel zijn om initiatieven te realiseren. Tot nu toe losten gemeenten dit probleem meestal op door grond en vastgoed eerst zelf aan te kopen, geschikt te maken voor nieuwbouw of herontwikkeling en dan weer door te verkopen. De regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling zal het voor eigenaren makkelijker maken een en ander zelf te regelen door eigendommen onderling te ruilen.

Het kabinet acht het overbodig en onwenselijk om naast de vrijwillige stedelijke herverkaveling ook een instrument te ontwikkelen voor afdwingbare herverkaveling. Overbodig omdat als bouw- of herontwikkelingsplannen stilvallen doordat één of enkele eigenaren niet kunnen of willen meedoen, onteigening met haar rechtswaarborgen het aangewezen instrument is. Het toepassen van afdwingbare stedelijke herverkaveling is onwenselijk omdat afdwingbare stedelijke herverkaveling een grote inbreuk op het eigendomsrecht maakt en tot gevolg kan hebben dat private partijen zouden worden gedwongen om risicodragend te participeren in herontwikkeling. Een partij zou hierdoor in een slechtere positie kunnen komen dan wanneer onteigening had plaatsgevonden.

---

<sup>37</sup> Kamerstuk 32 660, nr. 62 respectievelijk Kamerstuk 33 962, nr. 179.

In lijn met de motie De Vries van 24 juni 2014<sup>38</sup>, zal de regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling worden gebaseerd op de regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst van de Wet inrichting landelijk gebied. Dat biedt verschillende voordelen. Het leidt tot uniformiteit van wetgeving en daarnaast is er in de praktijk al veel ervaring met deze regeling opgedaan. Uit de consultatieronde in mei van dit jaar is naar voren gekomen dat de regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst een goede basis biedt voor een regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling.<sup>39</sup> Daarnaast is gebleken dat een vergelijkbare regeling voor stedelijke herverkaveling onmisbaar wordt geacht vanwege de zakelijke werking van de ruilakte en de ruimere mogelijkheden om te ruilen dan die het Burgerlijk Wetboek biedt. In overeenstemming daarmee zal de regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling het mogelijk maken om meerdere ruilen in één ruilakte onder te brengen. Daarnaast zal de regeling waarborgen dat onverwachte gebeurtenissen (zoals overlijden, faillissement of verkoop) een eenmaal afgesproken kavelruil niet kunnen doorkruisen.

Een nadere regeling van huurrechten of beperkte zakelijke rechten bij stedelijke herverkaveling wordt niet noodzakelijk geacht. Dat betekent onder andere dat huurders en beperkt gerechtigden bij een herverkaveling dezelfde rechten zullen houden als nu bijvoorbeeld bij sloop en nieuwbouw of renovatie het geval is.

Wel wordt een regeling getroffen voor het appartementsrecht. De Wet inrichting landelijk gebied biedt geen mogelijkheid om appartementsrechten te ruilen, omdat een appartementsrecht geen eigendomsrecht, maar een gebruiksrecht is. De Aanvullingswet zal de appartementsrechten zelfstandig ruikbaar maken.

Het kan gebeuren dat een stedelijke herverkaveling niet door kan gaan doordat een eigenaar onvindbaar of onbereikbaar is. Dat is te betreuren als de stedelijke herverkaveling een algemeen belang dient en ook door de gemeente wenselijk wordt geacht, zoals bij krimp, herstructurering of transformatie. Daarom heb ik onderzocht welke oplossing hiervoor kan worden geboden. Het blijkt dat de bestaande regeling voor onteigening in de meeste gevallen uitkomst kan bieden. Eigenaren kunnen de gemeente verzoeken de onvindbare eigenaar te onteigenen. Daarbij kunnen private partijen met de gemeente afspraken maken om na onteigening het onroerend goed over te nemen en de kosten van de onteigening te vergoeden.

Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en, voor gevallen waar stedelijke herverkaveling aan de orde is, op basis van een omgevingsplan. Daarom is onteigening vaak pas mogelijk nadat de gemeente een omgevingsplan heeft vastgesteld of gewijzigd. Voor een geslaagde herverkaveling is niet in alle gevallen een functieverandering nodig. De gemeenteraad kan de locatie van het initiatief in het omgevingsplan ook aanwijzen als moderniseringslocatie.<sup>40</sup> Een dergelijke aanwijzing heeft tot gevolg dat het gebruik van bestaande bouwwerken wordt aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie. Er ontstaat een grondslag voor onteigening wanneer een eigenaar niet overgaat tot modernisering of vervanging van die bouwwerken. Ook voor deze onteigening gelden de gebruikelijke zorgvuldigheidsvereisten.

Aan de regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst in landelijk gebied is een vrijstelling van de overdrachtsbelasting verbonden. Vooral van de zijde van gemeenten bestaat belangstelling voor een vergelijkbare

<sup>38</sup> Kamerstuk 33 118, nr. 15.

<sup>39</sup> Eindrapportage open consultatieronde wettelijke regeling Vrijwillige stedelijke herverkaveling, Antegroep, 16 juli 2015, Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>40</sup> Op grond van artikel 4.18 van het wetsvoorstel Omgevingswet.



vrijstelling van overdrachtsbelasting bij herverkaveling in het stedelijk gebied. Een dergelijke vrijstelling kan volgens gemeenten een financiële prikkel bieden voor herstructurering en transformatie van bedrijventerreinen, kantorenlocaties en winkelgebieden met leegstand.

Ik heb onderzoek laten doen naar de wettelijke transactiekosten bij stedelijke herverkaveling.<sup>41</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat de wettelijke transactiekosten (te weten fiscale kosten die niet zijn door te berekenen aan de eindgebruiker, kadastrale kosten en notariële kosten) in het merendeel van de gevallen maar beperkt van betekenis zijn voor het wel of niet doorgaan van projecten. Het rapport is bijgevoegd. In dit kader zal ik nog nader bezien of een vrijstelling van de overdrachtsbelasting bij stedelijke herverkaveling een voldoende toegevoegde waarde heeft. Tevens zal de Staatssecretaris van Financiën beoordelen of de vrijstelling van overdrachtsbelasting bij stedelijke herverkaveling past binnen de huidige systematiek van de overdrachtsbelasting. Bij die beoordeling zullen naast juridische en budgettaire aspecten ook staatssteunaspecten aan de orde komen.

De motie De Vries vraagt een regeling te treffen voor stedelijke herverkaveling vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De tijdsplanning van de regeling van stedelijke herverkaveling komt verderop in deze brief aan de orde onder het kopje «Voortgang en planning».

### **Kostenverhaal**

De regeling voor kostenverhaal in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet zorgt ervoor dat gemeenten of andere decentrale overheden de kosten voor onder meer het bouwrijp maken, de riolering en de straatverlichting kunnen verhalen op initiatiefnemers. In verreweg de meeste gevallen wordt voorafgaand aan het verlenen van toestemming voor een activiteit een overeenkomst met de initiatiefnemer afgesloten. Als sprake is van gemeentelijk grondbezit kunnen de kosten worden gedekt door de gronduitgifte. De regeling voor kostenverhaal vormt een stok achter de deur voor de gevallen waarin het verhalen van kosten niet «anderszins verzekerd» is (dat wil zeggen via de overeenkomst of door middel van de gronduitgifte).

In het debat over de Omgevingswet is, mede naar aanleiding van de motie van het Kamerlid De Vries<sup>42</sup>, gesproken over de regeling voor kostenverhaal. Daarbij heb ik toegezegd nog kritisch naar deze regeling te kijken en eventuele wijzigingsvoorstellen via de Aanvullingswet aan uw Kamer voor te leggen.

Tegelijkertijd heb ik bekeken of het kostenverhaal verder kan worden vereenvoudigd. Ik heb daar ook aandacht voor gevraagd bij de zogenoemde botsproeven die ik dit voorjaar in verband met de uitvoeringsregelgeving over grondexploitatie heb georganiseerd. Bij deze botsproeven is aan de hand van casuïstiek (onder ander transformatiegebieden Binckhorst in Den Haag, Oosterwold en Almere/Zeevolde en functiewijzigingen van kantoren en recreatiewoningen, krimpgebieden en een traditionele uitleglocatie) door marktpartijen en overheden (gemeenten en provincies) getoetst of de huidige en toekomstige opgaven in de fysieke leefomgeving goed kunnen worden bediend met de op dat moment voorliggende conceptteksten van de uitvoeringsregelgeving. Naar aanleiding hiervan werk ik verder aan een vereenvoudiging en verbetering van het kostenverhaal. Voor een belangrijk deel wordt dit uitgewerkt in het Omgevingsbesluit. In een aantal gevallen zullen

<sup>41</sup> Fakton, Wettelijke transactiekosten bij vrijwillige stedelijke herverkaveling Rotterdam, 20 juli 2015, Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>42</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 121.

voorstellen voor wijzigingen van de regeling op wetsniveau aan Uw Kamer worden voorgelegd bij de wetsvoorstellen voor de Aanvullingswet en de Invoeringswet Omgevingswet.

Zoals al eerder is aangegeven bestaat in toenemende mate behoefte aan globale en flexibele planvormen. Het omgevingsplan kan de (organische) ontwikkeling van een gebied stimuleren, waardoor met dit instrument ruimte kan worden geboden voor ontwikkelingen en de opkomende behoefte aan uitnodigingsplanologie kan worden gefaciliteerd. Ik wil voorkomen dat de regeling voor kostenverhaal in de praktijk in de weg staat aan deze flexibele planvorming. De verbeteringen die ik in dat verband voor ogen heb leg ik in de onderstaande alinea's aan u voor.

Ik heb gemerkt dat het gebruik van de term «grondexploitatie» de suggestie kan wekken dat de regeling ziet op situaties waarbij sprake is van actief grondbeleid. Dat is echter niet het geval. Als sprake is van actief grondbeleid kan de gemeente de kosten die zij maakt «dekken» uit de opbrengsten van de verkoop van gronden. De regeling in de Omgevingswet ziet op kostenverhaal op particuliere grondeigenaren. Het is onwenselijk dat de regeling deze verwarring op kan roepen. Ik wil de term «grondexploitatie» dan ook niet meer onnodig of in een onjuiste context gebruiken en spreek in het vervolg van «kostenverhaal».<sup>43</sup>

Zoals reeds in de Nota naar aanleiding van het verslag van de Omgevingswet is aangegeven<sup>44</sup>, gaat het wetsvoorstel voor de Omgevingswet uit van de in de Wet ruimtelijke ordening beproefde visie dat kosten voor het realiseren van publieke voorzieningen worden verhaald op de eigenaren die ontwikkelen en die profiteren van die voorzieningen. In de visie van de regering past het niet om afroaming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten mogelijk te maken. De regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet is daarvoor ook niet geschikt, omdat die regeling zich beperkt tot het verhalen van kosten voor publieke investeringen.

Om faciliterend grondbeleid meer ruimte te geven, is flexibiliteit essentieel. Een veel gehoorde belemmering voor het vaststellen van globale, flexibele plannen onder de Wet ruimtelijke ordening is de plicht om een exploitatieplan vast te stellen. Dit kan organische gebiedsontwikkeling in de weg staan. Eén van de kenmerken van uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling is juist dat er bij het vaststellen van het omgevingsplan nog geen zicht is op de vraag wie de initiatiefnemers zijn (zodat er nog geen overeenkomsten kunnen worden gesloten). Ook is er nog geen vastomlijnd beeld van het eindresultaat en de exacte hoogte van publieke investeringen.

Met de stelselherziening wil ik meer flexibiliteit bieden, zodat beter met deze onzekerheden kan worden omgegaan. Daarbij houd ik wel vast aan de huidige criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid bij kostenverhaal (de zogenoemde ppt-criteria). Die criteria bieden houvast en voorkomen dat initiatiefnemers moeten bijdragen aan publieke investeringen die in een te ver verwijderd verband met hun initiatief staan.

Het kostenverhaal via een exploitatieplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening was nog gebaseerd op het model van actief grondbeleid. In de berekening wordt er vanuit gegaan dat de gemeente alle grond in het gebied opkoopt, bouwrijp maakt en weer verkoopt (fictie van actief

<sup>43</sup> Met het veranderen van de terminologie wordt op zich geen inhoudelijk verandering van de te verhalen kostensoorten ten opzichte van hoofdstuk 12 Omgevingswet beoogd.

<sup>44</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 23.

grondbeleid). Een dergelijke rekensystematiek is in het verleden toegepast bij uitleggebieden in agrarisch gebied als voortzetting van de bebouwde kom. De toepassing van deze rekensystematiek in de regeling voor kostenverhaal wordt zoals uit de botsproeven is gebleken, in de uitvoeringspraktijk als complex ervaren. Tegelijkertijd worden gemeenten voor andere ruimtelijke opgaven gesteld. Ik onderzoek of de rekensystematiek in bepaalde situaties kan worden vereenvoudigd, zodat de kostenverhaalsmogelijkheden meer kunnen worden toegesnoden op de nieuwe realiteit van gebiedsontwikkeling (uitnodigingsplanologie, binnenstedelijke transformatie, krimpgebieden en individuele bouwlocaties). Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan projecten die niet zonder financiële bijdragen van de overheid tot stand kunnen komen, maar waarbij de overheid toch ook kosten moet verhalen. Ik onderzoek of ik het bevoegd gezag in die gevallen een keuzemenu kan voorschotelen, waarbij het kan afzien van kostenverhaal, maar ook de ruimte krijgt om desgewenst het kostenverhaal goed toe te spitsen op de locatie. Zo is denkbaar dat er voor wordt gekozen om bij die projecten uitsluitend de kosten voor publieke voorzieningen (en niet de plankosten) te verhalen. Dat is vooral nodig in transformatiegebieden in de steden. Ook voor individuele bouwlocaties, waar er geen kosten tussen locaties worden verevend, zie ik mogelijkheden voor een eenvoudigere vorm van kostenverhaal.

Ik wil ook het juridische instrument tegen het licht houden, waarmee een betalingsverplichting tot stand wordt gebracht. De betalingsplicht van de te verhalen kosten komt nu nog tot stand door het verbinden van een voorschrift aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Bij de consultaties over de Omgevingswet is door de zogenoemde «doorbraakgroep gemeenten» (o.a. Rotterdam, Eindhoven, Amersfoort en Delft) de wens geuit om gemeenten meer ruimte te geven bij de keuze of een omgevingsvergunning nodig is voor een bouwactiviteit. Deze groep gemeenten bepleit actief de mogelijkheid om voor overige bouwactiviteiten, naast de bij AMvB aangewezen vergunningvrije bouwactiviteiten, zelf te bepalen of een omgevingsvergunning nodig is in verband met de preventieve toetsing aan de regels uit het omgevingsplan. Die mogelijkheid wordt momenteel in overleg met betrokken partijen nader uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving.

Dit voorstel betekent dat een andere juridische verankering nodig is voor het opleggen van een betalingsverplichting voor gevallen waarbij niet gekozen wordt voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Zo'n andere verankering biedt eveneens antwoord op situaties waarin kostenverhaal plaatsvindt bij andere activiteiten dan bouwen, zoals het gebruiken van bouwwerken of gronden. Gedacht kan worden aan een gebruikswijziging van kantoren. Bij de eerdergenoemde botsproeven en tijdens de behandeling van de Omgevingswet in uw Kamer is hierom ook gevraagd. Ik zal deze andere juridische verankering nog nader uitwerken in de Invoeringswet Omgevingswet.

Ik wil hier nog ingaan op de gebiedsoverstijgende kosten. In de huidige praktijk bestaat onduidelijkheid over de mogelijkheid om gebiedsoverstijgende kosten te verhalen. Het wetsvoorstel Omgevingswet vereenvoudigt het gebruik doordat de drie regelingen in de Wet ruimtelijke ordening voor gebiedsoverstijgend kostenverhaal hierin zijn teruggebracht tot één regeling. Het gaat om de regelingen voor «bovenwijkse voorzieningen», «bovenplanse verevening» en voor de «bijdrage ruimtelijke ontwikkeling». Samen met de VNG, het IPO, marktpartijen en wetenschap, wil ik een handreiking opstellen, zodat de inzet van dit instrument effectiever kan worden gemaakt.

De genoemde wijzigingen hebben tot doel een eenvoudig beter kostenverhaal, waarbij bestuurslasten voor de overheid worden verminderd en voor initiatiefnemers en omwonenden vooraf meer duidelijkheid ontstaat.

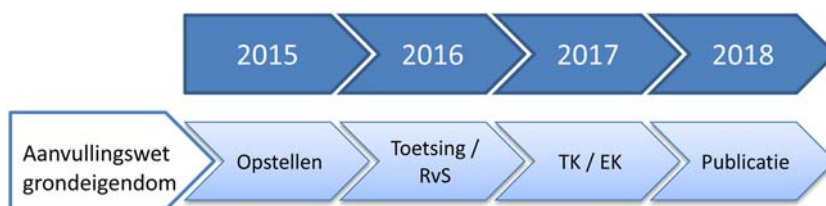
## Planschade

Op dit moment worden krimpregio's geconfronteerd met leegstand en bestaat een ongewenste overcapaciteit aan kantoor- en bedrijfsruimte. Gemeenten willen deze overcapaciteit kunnen wegbestemmen. Om gemeenten in dit soort zaken te ondersteunen met advies, is op verzoek van de ministeries van BZK en I&M door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland de Juridische Expertpool Planschade ingericht. Daarnaast heb ik tijdens het wetgevingsoverleg over de Omgevingswet aangekondigd te komen met voorstellen voor een duidelijke en voorspelbare regeling voor planschade als gevolg van het wegbestemmen van ongebruikte bouw- en gebruiksmogelijkheden. Daardoor kunnen planschaderisico's vooraf beter worden berekend en kan sneller en eenvoudiger worden ingespeeld op wijzigingen in de maatschappij. Artikel 7c, onderdeel 8, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zal het vertrekpunt zijn voor zo'n regeling. De voorstellen kunt u verwachten bij de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. Ook hiermee denk ik een belangrijke bijdrage te leveren aan het vergroten van de armslag voor gemeenten voor gewenste ontwikkelingen in de leefomgeving. De Invoeringswet bevat een voorstel voor hoofdstuk 15 van de Omgevingswet dat is gereserveerd voor schade, waaronder planschade en nadeelcompensatie.

## Voortgang en planning

Op dit moment wordt het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet nader vormgegeven. Dit leidt tot een ambtelijk concept van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet in het najaar. Het voornemen is om het wetsvoorstel in 2017 in te dienen bij uw Kamer. Het kabinet streeft ernaar om de Aanvullingswet gelijktijdig met de Omgevingswet in 2018 in werking te laten treden, waarbij de Aanvullingswet opgaat in de Omgevingswet.

Voor de Aanvullingswet volg ik de snelst mogelijke procedure. Een zorgvuldige uitwerking van de verschillende onderdelen van de Aanvullingswet vergt tijd, niet alleen om de verschillende belangen goed te wegen, maar ook om af te stemmen met de belangrijkste stakeholders, waaronder andere overheden, maatschappelijke partijen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. In onderstaande figuur is de planning van de Aanvullingswet grondeigendom kort samengevat.



Wat betreft stedelijke herverkaveling heb ik tijdens het AO Ruimte op 29 april jl. aangegeven dat ik mijn uiterste best doe om zo snel mogelijk een wettelijke regeling tot stand te brengen.<sup>45</sup> Ik onderschrijf de wens om een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling zo snel mogelijk in werking te laten treden. Ik kom echter tot de conclusie dat een separate wettelijke regeling om verschillende redenen voorafgaand aan de Omgevingswet niet verstandig is.

Stedelijke herverkaveling is niet los te zien van de andere wettelijke instrumenten van het grondbeleid, die in de Aanvullingswet worden opgenomen. Door deze samen te ontwikkelen in één wet ontstaat een

<sup>45</sup> Kamerstuk 33 962, nr. 179.

beter afgestemd instrumentarium en kan ook het debat in uw Kamer hierover in samenhang worden gevoerd. Bovendien is een aparte wettelijke regeling, vooruitlopend op de Omgevingswet niet of nauwelijks sneller te realiseren, mede gezien de vaste wettelijke procedures waarmee de totstandkoming van wetgeving is omkleed. Denk hierbij aan (internet)consultatie, formele toetsing en advisering door de Raad van State.

Het is voor de ontvangst in de praktijk onwenselijk om kort op elkaar met opeenvolgende wetten voor vrijwillige stedelijke herverkaveling te komen, eerst een eigenstandige en vervolgens een andere als onderdeel van de Aanvullingswet. De Omgevingswet is gebaseerd op een nieuwe systematiek, die afwijkt van die van de bestaande wetgeving. Dit brengt het risico met zich mee dat de beide regelingen inhoudelijk van elkaar verschillen.

Een en ander hoeft niet in de weg te staan om in de praktijk al een begin te maken met vrijwillige stedelijke herverkaveling. De wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling zal vooral de ruilakte betreffen. De ruilakte is het resultaat van een proces van overleggen, plannen maken en onderhandelen. Ik zal pilots stimuleren en partijen ondersteunen, die nu al met vrijwillige stedelijke herverkaveling aan de slag willen. Dat voorkomt onnodig tijdverlies.

### **Andere acties**

Voor een goed functionerend grondbeleid en het oplossen van knelpunten is niet alleen nieuwe wetgeving nodig, maar ook gedegen kennis van de beschikbare instrumenten en een andere bestuurlijke en ambtelijke cultuur; een meer op samenwerking gerichte manier van werken met alle betrokken partijen.

Om te komen tot een optimale inzet van de beschikbare instrumenten zal bij de implementatie van de wetgeving nadrukkelijk aandacht worden besteed aan kennisbevordering en verandering van bestuurlijke en ambtelijke cultuur. Om te komen tot gedeelde kennis en verandering in werkwijze waarbij het Rijk en decentrale overheden gezamenlijk zullen optrekken. Voor de Omgevingswet wordt een implementatieprogramma «van onderop» opgebouwd, afgestemd op de behoeften in de uitvoeringspraktijk waarbij de koepels een belangrijke regisserende rol vervullen richting hun achterban. Met het IPO, VNG en UvW heb ik voor de zomer hierover een bestuursakkoord gesloten.<sup>46</sup>

Ik wil in samenwerking met VNG en IPO gemeenten en andere partijen ondersteunen bij de ontwikkeling van nieuwe werkmethodes en de vergroting van kennis en expertise. Dit kan bijvoorbeeld door het bieden van opleidingen en handreikingen en het instellen of voortzetten van expertteams en het starten van pilots binnen Nu al Eenvoudig beter. Een voorbeeld van een handreiking die al is opgesteld is de Handreiking Grondbeleid voor raadsleden. Zoals in het bovenstaande al vermeld, wil ik samen met de VNG, het IPO, marktpartijen en wetenschap, in ieder geval ook een handreiking voor kostenverhaal van gebiedsoverstijgende kosten opstellen.

Verder ben ik samen met de Minister voor Wonen en Rijksdienst en decentrale overheden met het programma «Houd het eenvoudig, maak het beter» gestart om die gemeenten en ontwikkelaars te helpen om te komen tot versnelling van gebiedsontwikkeling, juist door kritisch te kijken naar regels op gemeentelijk niveau.

Ik ben vorig jaar samen met Platform31 gestart met een Leerkring faciliterend grondbeleid. De leerkring biedt handvatten aan gemeenten die

<sup>46</sup> Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet, 1 juli 2015, Bijlage bij Kamerstuk 33 118, nr. 19.

in gebiedsontwikkeling aan het experimenteren zijn met organische ontwikkeling.

Het doel van de leerkring is dat gemeenten van elkaar leren, kennis nemen van internationale praktijken en met diverse experts werken aan innovatie van de (eigen) praktijk.

### **Tot slot**

Met deze beleidsbrief heb ik u geïnformeerd over de kabinetsvisie op het grondbeleid en heb ik aangegeven op welke manier het grondbeleid bijdraagt aan het oplossen van nieuwe maatschappelijke opgaven. Met de Aanvullingswet bied ik een grondinstrumentarium waarmee decentrale overheden hun omgevingsbeleid kunnen verwezenlijken. Samen met de andere instrumenten uit de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan, verruimt dit de armslag van gemeenten bij ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Met een aangepast BBV en herziene notitie grondexploitatie van de commissie BBV, worden gemeenten bovendien ondersteund bij het voeren van een zorgvuldig en toekomstbestendig financieel beleid.

Ik wil samen met de andere overheden werken aan gezamenlijke kennisontwikkeling en een nieuwe samenwerkingscultuur. De ontwikkelingsopgaven vragen immers om een stevige ambitie. Vooraleerst ligt het in de rede om via een gezamenlijk leerproces innovatieve methoden om onze doelen te bereiken met elkaar te delen. Ik vind het daarbij bijvoorbeeld belangrijk de prikkels die leiden tot actief grondbeleid en de daaraan verbonden risico's in de gaten te houden. Daarnaast zie ik de transformatieopgaven van commercieel vastgoed als belangrijk. Wellicht dat dit gezamenlijke leerproces tot nieuwe beleidsinzichten leidt. De omgevingsvisie kan daarvoor een geschikt medium zijn.

Gegeven de veerkracht die gemeenten de afgelopen jaren hebben getoond, de ruimte die de Omgevingswet biedt aan andere overheden en stakeholders heb ik vertrouwen dat gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving «eenvoudig en beter» doorgang zullen kunnen vinden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus