

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

CONCEPT AANVULLINGSBESLUIT GRONDEIGENDOM OMGEVINGSWET

CONCEPT

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Inleiding.....	4
1.2	Grondeigendom en de Omgevingswet	4
1.3	Grondslag en reikwijdte van dit Aanvullingsbesluit	5
1.4	Verhouding tot andere onderdelen van het stelsel	7
1.5	Verhouding tot overige regelgeving	10
1.6	Medebetrokkenheid	11
1.7	Leeswijzer	11
2	Achtergrond.....	13
2.1	Inleiding.....	13
2.2	Grondbeleid en instrumenten daarvoor	13
2.3	Verbeterdoelen	13
2.4	Uitgangspunten.....	14
3	Voorkeursrecht en onteigening	16
3.1	Inleiding.....	16
3.2	Delegatiegrondslagen en leeswijzer	16
3.3	Inhoudelijke eisen voorkeursrecht- en onteigeningsbeschikkingen	16
3.4	Procedurele eisen voorkeursrechtbeschikking.....	18
3.5	Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet	20
4	Landinrichting	21
4.1	Inleiding.....	21
4.1.1	Algemeen	21
4.1.2	Stelsel landinrichting.....	22
4.2	Delegatiegrondslagen en leeswijzer	23
4.3	Ruilbesluit	24
4.4	Besluit geldelijke regelingen	28
4.5	Landinrichtingsactiviteiten	31
4.5.1	Algemeen	31
4.5.2	Doelmatige uitvoering inrichtingsprogramma	31
4.5.3	Waardeverandering.....	33
4.6	Overige regels voor landinrichting	34

4.7	Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet	35
5	Kostenverhaal	36
5.1	Inleiding.....	36
5.2	Delegatiegrondslagen en leeswijzer	37
5.3	Kostensoorten.....	38
5.4	Activiteiten	40
5.5	Afzien van kostenverhaal en relatie met andere vormen van kostenverhaal	40
5.6	Bepalen van de inbrengwaarde en raming van de waardevermeerdering 41	
5.7	Eindafrekening en tussentijdse afrekening	43
5.8	Woningbouwcategorieën.....	43
5.9	Wijzigingen ten opzichte van het Omgevingsbesluit	44
6	Toezicht en handhaving	45
6.1	Inleiding.....	45
6.2	Toezicht en handhaving.....	45
6.3	Interbestuurlijk toezicht	46
7	Effecten.....	47
8	Totstandkoming besluit en consultatie	48
9	Invoering.....	49
9.1	Implementatieprogramma	49
9.2	Invoeringsondersteuning aan gebruikers	49
9.3	Veranderopgave van overheden	49
9.4	Digitalisering.....	49
9.4.1	Algemeen	49
9.4.2	Digitaal doorlopen van besluitvormingsprocedures	49
9.4.3	Digitaal inzien van besluiten door beschikbaarstelling.....	50
10	Overgangsrecht	52

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Dit Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet (hierna: Aanvullingsbesluit) regelt een aantal onderdelen van het onderwerp grondeigendom in relatie tot de Omgevingswet. Dit betreft inhoudelijke en procedurele bepalingen voor de voorkeursrecht- en de onteigeningsbeschikking, bepalingen voor de landinrichting en aanpassingen in de regeling voor het verhalen van kosten voor aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen. De nieuwe bepalingen zullen met het Aanvullingsbesluit worden toegevoegd aan de volgende algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet: het Besluit activiteiten leefomgeving¹, het Besluit kwaliteit leefomgeving² en het Omgevingsbesluit³.

Het Aanvullingsbesluit hoort bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: de Aanvullingswet)⁴ en is onderdeel van het vernieuwde stelsel voor het omgevingsrecht. Het nieuwe juridische stelsel bestaat uit de Omgevingswet, vier daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur en een ministeriële regeling. De vier algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regeling vormen samen de zogenoemde uitvoeringsregelgeving.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.2 ingegaan op de relatie tussen grondeigendom en de Omgevingswet, waarna in paragraaf 1.3 de grondslag en reikwijdte voor dit Aanvullingsbesluit worden beschreven. In paragraaf 1.4 wordt ingegaan op de verhouding tussen dit Aanvullingsbesluit en de onderscheiden onderdelen van het stelsel voor het omgevingsrecht en in paragraaf 1.5 op de verhouding tot overige regelgeving. Het hoofdstuk sluit af met een weergave van de inhoud en opbouw van deze nota van toelichting.

1.2 Grondeigendom en de Omgevingswet

De Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving bieden het nieuwe juridische kader voor maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het stelsel is gericht op: "het met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften."

Deze zogenoemde maatschappelijke doelen zijn opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet.⁵

De Omgevingswet is dus onder meer gericht op (het ontwikkelen van beleid voor) gebiedsgericht beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Voor de verwezenlijking van het beleid voor de fysieke leefomgeving kan het noodzakelijk zijn dat de overheid ingrijpt op eigendomsrechten en op zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken. Vooral wanneer de overheid ervoor kiest om gebiedsontwikkeling indringend te sturen, kan zij zich niet beperken tot het vaststellen van omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit. Deze besluiten geven weliswaar het kader waarbinnen de overheid een gebied zou willen (laten) ontwikkelen en geven aan wat daarbij wel en niet is toegestaan, maar zij zorgen niet altijd voor de

¹ Stb. 2018, 293.

² Stb. 2018, 292.

³ Stb. 2018, 290.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nrs. 1-3.

⁵ Het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet beoogt aan onderdeel a toe te voegen: ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur (Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 2, blz. 1).

daadwerkelijke uitvoering hiervan. Daarvoor kan de overheid, handelend als rechtspersoon, proberen overeenstemming te bereiken met private partijen over het gebruik of de verwerving van de benodigde onroerende zaken. Wanneer daarmee niet het gewenste resultaat kan worden bereikt, heeft de overheid aanvullende publiekrechtelijke instrumenten nodig, die ervoor zorgen dat degene die tot verwezenlijking wil overgaan, ook in de privaatrechtelijke eigendomspositie komt om die verwezenlijking daadwerkelijk ter hand te nemen. Het juridisch instrumentarium voor het grondbeleid biedt die instrumenten en maakt dus onlosmakelijk deel uit van het omgevingsrecht. Om die reden zijn de instrumenten van het grondbeleid die ingrijpen op de eigendom met de Aanvullingswet opgenomen in de Omgevingswet.

Met de Aanvullingswet zijn de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en landinrichting, die waren geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: de Wvg), de Onteigeningswet⁶ en de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg), geïntegreerd in de Omgevingswet. Daarnaast is met de Aanvullingswet de toepassing van de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil in het landelijk gebied ook mogelijk gemaakt in het stedelijk gebied en is de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet vereenvoudigd tot een regeling voor kostenverhaal. Met deze aanvullingen voorziet de Omgevingswet in een integraal instrumentarium voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Met dit Aanvullingsbesluit worden over een aantal onderwerpen uit de Aanvullingswet nadere regels gesteld. Dit betreft inhoudelijke en procedurele regels voor de voorkeursrechtbeschikking, de onteigeningsbeschikking, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen. Daarnaast worden algemene regels gegeven over landinrichtingsactiviteiten en worden de bestaande regels over het kostenverhaal op onderdelen gewijzigd.

De instrumenten voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en kostenverhaal, en ook kavelruil hebben met elkaar gemeen dat zij gevolgen hebben voor de eigendom en de daarvan afgeleide zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken. Deze gevolgen onderscheiden de instrumenten van de (meeste) andere instrumenten in de Omgevingswet.⁷ Het gegeven dat deze instrumenten alle op enigerlei manier ingrijpen in de privaatrechtelijke positie van eigenaren en andere rechthebbenden, stelt belangrijke randvoorwaarden aan de regeling ervan. De regeling moet de ruimte respecteren van burgers en bedrijven om zoveel mogelijk zelf te bepalen hoe zij hun privaatrechtelijke rechten uitoefenen, bijvoorbeeld door het ontplooiën van initiatieven. Daarnaast moet de regeling waarborgen dat de belangen van burgers en bedrijven zorgvuldig worden afgewogen wanneer de overheid haar instrumenten die ingrijpen in de privaatrechtelijke positie van rechthebbenden gebruikt, en dat aan hen adequate rechtsbescherming wordt geboden.⁸ Om deze reden is de regeling voor deze onderwerpen voor een belangrijk deel vormgegeven in regels op het niveau van de wet in formele zin⁹ en is het aantal regels in dit Aanvullingsbesluit beperkt.

1.3 Grondslag en reikwijdte van dit Aanvullingsbesluit

In de wettelijke regeling voor de genoemde instrumenten is een aantal grondslagen opgenomen om regelgeving te delegeren naar een algemene maatregel van bestuur. Die grondslagen zijn met

⁶ Deze wet heeft volgens artikel 157 als citeertitel: onteigeningswet. In de praktijk is het gebruikelijk om Onteigeningswet met een hoofdletter te schrijven. Deze nota van toelichting sluit daarbij aan.

⁷ Van de andere instrumenten heeft alleen de gedoogplicht een vergelijkbaar privaatrechtelijk rechtsgevolg. Dit instrument geeft rechten aan anderen voor het gebruik van de eigendom. Zie ook paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

⁸ Zie ook paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

⁹ Zie ook paragraaf 2.1.3.2. van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet, onder het kopje 'Delegatiebeleid', Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

de Aanvullingswet opgenomen in de artikelen 2.24, 4.3, 12.24, 12.37, 13.11, 13.15, 13.17 en 13.20 van de Omgevingswet. Daarnaast geeft artikel 16.139 van de Omgevingswet ook een algemene grondslag om bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling regels te stellen voor een aantal stelselbrede onderwerpen.

Dit Aanvullingsbesluit bevat op basis van deze grondslagen regels over de volgende, kort weergegeven, onderwerpen (met daarachter de grondslag in de Omgevingswet):

- de in een omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of projectbesluit op te nemen regels over woningbouwcategorieën (artikel 2.24);
- bepalingen over activiteiten die de landinrichting betreffen, de 'landinrichtingsactiviteiten' (artikel 4.3);
- bepalingen over kavels en rechten in het ruilbesluit (artikel 12.24, vierde lid, in samenhang met het eerste lid);
- bepalingen over het besluit geldelijke regelingen:
 - de uitkomst van de schatting en de opgave van de daaruit voortvloeiende kosten voor de eigenaren (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het eerste lid, onder a);
 - de uitkomst van de schatting en de opgave van de daarmee verband houdende geldelijke verrekeningen (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het eerste lid, onder b);
 - de opgave van de geldelijke verrekeningen vanwege bepaalde omstandigheden (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het eerste lid, onder c);
 - de opgave van de geldelijke verrekeningen voor pachters vanwege bepaalde omstandigheden (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het eerste lid, onder d);
 - de bepaling van de agrarische verkeerswaarde (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het tweede lid);
- werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan de kosten verhaald kunnen worden, de zogenoemde kostensoorten (artikel 13.11, eerste lid; zie ook artikel 13.15, derde lid);
- bouwactiviteiten of activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie waarop de aangewezen kostensoorten verhaald kunnen worden (artikel 13.11, eerste lid);
- het afzien van kostenverhaal (artikel 13.11, tweede lid);
- het bepalen van de inbrengwaarde van gronden en de raming van de waardevermeerdering (artikel 13.17, tweede lid);
- de eindafrekening (artikel 13.20, vierde lid);
- de totstandkoming, vorm, structuur of toepassing van, of de op te nemen onderwerpen in besluiten op grond van de Omgevingswet (artikel 16.139, eerste lid, aanhef en onder a). Daarbij kunnen in ieder geval regels worden gesteld over de kennisgeving en terinzagelegging en welke onderwerpen ten minste worden opgenomen (artikel 16, 139, tweede lid, aanhef en onder c en i);

Dit aanvullingsbesluit is beperkt tot de uitwerking van deze delegatiegrondslagen. In paragraaf 1.4 komt aan de orde welke onderwerpen in het Besluit activiteiten leefomgeving, in het Besluit kwaliteit leefomgeving en in het Omgevingsbesluit worden opgenomen. In de specifieke hoofdstukken over de uitgewerkte onderwerpen worden de vernieuwingen benoemd en toegelicht.¹⁰

Bij de Afdeling advisering van de Raad van State is een nota van wijziging in behandeling, waarmee wordt voorzien in een wettelijke regeling voor financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Strekking hiervan is een wijziging van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, waarmee via de Aanvullingswet in de Omgevingswet een delegatiegrondslag wordt opgenomen om activiteiten waarvoor een bijdrage kan worden gevraagd bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Na ontvangst van het advies van de Raad van

¹⁰ Zie voor een overzicht van de wijzigingen de paragrafen 3.5 (over de voorkeursrecht- en de onteigeningsbeschikking), 4.7 (over landinrichting) en 5.9 (over kostenverhaal).

State zal worden gezien of de nota van wijziging kan worden ingediend bij de Tweede Kamer en of de delegatiegrondslag kan worden uitgewerkt in dit Aanvullingsbesluit.

1.4 Verhouding tot andere onderdelen van het stelsel

Het nieuwe juridische stelsel voor het omgevingsrecht bestaat uit de Omgevingswet, vier daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur en een ministeriële regeling. Daarnaast bestaat de stelselherziening uit invoeringsregelgeving en aanvullingsregelgeving. Deze paragraaf gaat in op de verhouding van dit Aanvullingsbesluit tot de andere onderdelen van de stelselherziening.



Figuur 1 – overzicht vernieuwing stelsel omgevingsrecht

De Omgevingswet

De Omgevingswet is het fundament voor de bundeling van het omgevingsrecht. De Omgevingswet integreert met name de 'gebiedsgerichte' onderdelen van het oude omgevingsrecht in één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en uitvoering waarin de beleidscyclus centraal staat. De Omgevingswet vervangt in zijn uiteindelijke omvang zo'n 26 wetten en vervangt ook delen van wetten.¹¹

De Omgevingswet bevat de toedeling van taken aan de gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. De wet bevat de grondslagen voor omgevingswaarden, instructieregels en instructies die randvoorwaarden vormen voor het handelen van de overheid, een planstelsel, grondslagen voor algemene regels over activiteiten, grondslagen voor omgevingsvergunningen en regels over besluitvorming over projecten en activiteiten in de fysieke leefomgeving.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 8.

Met de Aanvullingswet zijn de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en landinrichting, die waren geregeld in de Wvg, de Onteigeningswet en de Wilg, geïntegreerd in de Omgevingswet. Daarnaast is met de Aanvullingswet de toepassing van de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil in het landelijk gebied ook mogelijk gemaakt in het stedelijk gebied en is de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet vereenvoudigd tot een regeling voor kostenverhaal.

De algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet

De Omgevingswet werkt door in vier algemene maatregelen van bestuur. De indeling van de AMvB's is gekoppeld aan de doelgroep en het type regelgeving.

De vier algemene maatregelen van bestuur zijn:

- Het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: het Bal).¹² Dit besluit stelt rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving door burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten. Ook bepaalt dit besluit voor welke activiteiten¹³ een omgevingsvergunning nodig is.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: het Bbl).¹⁴ Dit besluit stelt rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken, zoals bouwen en slopen. Dit besluit is gericht tot eenieder die deze activiteiten verricht, in de praktijk vooral burgers en bedrijven. Ook bepaalt dit besluit voor welke activiteiten met betrekking tot bouwwerken een omgevingsvergunning nodig is.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: het Bkl).¹⁵ Dit besluit richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming.
- Het Omgevingsbesluit.¹⁶ Dit besluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor eenieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers. Dit besluit regelt in aanvulling op de wet onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is met betrekking tot een omgevingsvergunning en welke procedures gelden. Ook regelt dit besluit wat de betrokkenheid is van andere bestuursorganen bij de besluitvorming en regelt het een aantal op zichzelf staande, meer algemene onderwerpen, zoals milieueffectrapportage en financiële bepalingen.

In totaal zijn zo'n zestig sectorale algemene maatregelen van bestuur opgegaan in de vier besluiten onder de Omgevingswet.¹⁷

Dit Aanvullingsbesluit vervangt twee algemene maatregelen van bestuur en voegt de inhoud daarvan toe aan drie van de vier algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. De twee algemene maatregelen van bestuur die worden vervangen zijn het Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010 (hierna: Bvg 2010) en het Besluit inrichting landelijk gebied (hierna: het Bilg). Daarnaast bevat dit Aanvullingsbesluit een verdere vereenvoudiging van de regels voor kostenverhaal die zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit.

De regels uit het Bvg 2010 zijn algemeen van aard en hebben betrekking op de inhoud van het besluit of op de procedure. Dergelijke regels zijn niet alleen van belang voor de voorkeursrechtbeschikking, maar ook voor de onteigeningsbeschikking en vinden hun (nieuwe)

¹² Stb. 2018, 293.

¹³ Uitgezonderd bouwactiviteiten en omgevingsplanactiviteiten. Omgevingsvergunningplichtige gevallen van bouwactiviteiten en omgevingsvergunningvrije gevallen van omgevingsplanactiviteiten worden aangewezen in het Bbl.

¹⁴ Stb. 2018, 291.

¹⁵ Stb. 2018, 292.

¹⁶ Stb. 2018, 290.

¹⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3.

grondslag in de algemene delegatiebepaling van artikel 16.139 van de Omgevingswet. Deze inhoudelijke en procedurele regels voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking worden opgenomen in hoofdstuk 7 van het Omgevingsbesluit. Met het oog op een verdere uniformering van de regelingen voor de onderscheiden onderwerpen is getracht het aantal regels zoveel mogelijk te beperken en waar mogelijk gelijk te formuleren. De regels uit het Bilg zijn specifiek voor de landinrichting en vinden hun (nieuwe) grondslag in de artikelen 12.24 en 12.37 van de Omgevingswet, zoals opgenomen in de Aanvullingswet. Deze regels uit het Bilg zijn omgezet in nieuwe bepalingen die passen binnen het nieuwe omgevingsstelsel. Deze zijn zoveel mogelijk bij elkaar gehouden en worden opgenomen in hoofdstuk 9a van het Bkl. De algemene regels voor de landinrichtingsactiviteit vinden hun grondslag in artikel 4.3 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet. Deze worden opgenomen in hoofdstuk 12 van het Bal. De regels over kostenverhaal staan al in afdeling 8.4 van het Omgevingsbesluit en worden met dit Aanvullingsbesluit op onderdelen gewijzigd.

De Omgevingsregeling

De regels in de Omgevingswet en de vier algemene maatregelen van bestuur worden op een meer gedetailleerd niveau uitgewerkt en aangevuld in één ministeriële regeling: de Omgevingsregeling. De Omgevingsregeling is van belang voor verschillende doelgroepen: zowel voor burgers en bedrijven (initiatiefnemers) als voor overheden/bestuursorganen. Zo geeft de Omgevingsregeling regels over de wijze van uitoefening van de taken en bevoegdheden door bestuursorganen. Dit betreffen onder andere regels over de wijze van meten en rekenen bij het vaststellen van besluiten, zoals omgevingsplannen, en over de beoordeling van omgevingsvergunningen. Ook bevat de regeling de aanwijzing en begrenzing van locaties¹⁸ en regels over de procedurele vereisten en vormvereisten voor de wettelijke instrumenten die voor eenieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers.¹⁹ Een voorbeeld hiervan zijn de aanvraagvereisten. De regeling bevat ook regels die het Rijk stelt over activiteiten met mogelijk nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende activiteiten, wateractiviteiten en activiteiten met betrekking tot bouwwerken. Deze regels zijn uitvoeringstechnisch van aard en betreffen zowel uitvoeringstechnische-, administratieve- en meet- en rekenregels en zijn gericht tot burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer.

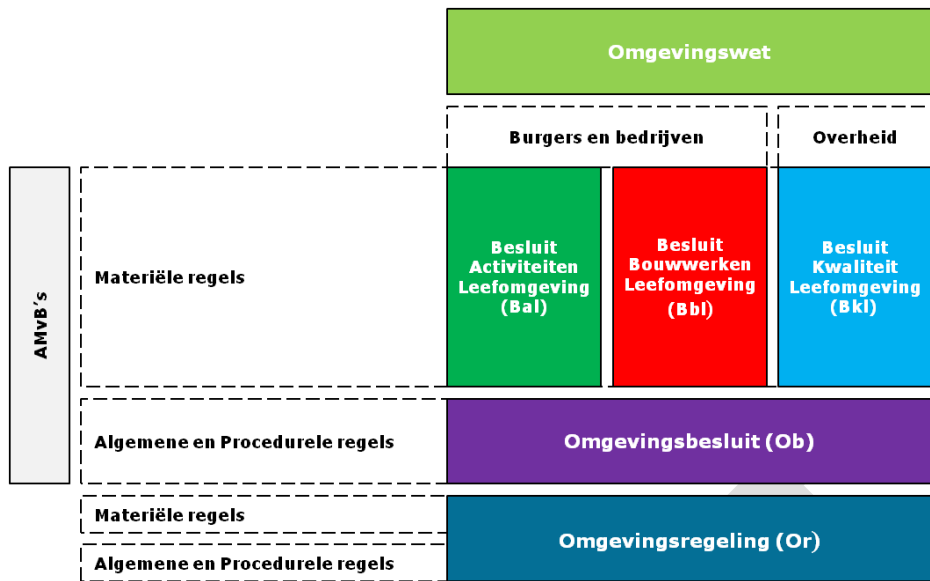
Uitgangspunt in het stelsel van de Omgevingswet is dat regels worden verdeeld over maximaal twee niveaus, om te voorkomen dat de regels over te veel lagen worden verdeeld. Omdat over de onderwerpen voorkeursrecht, onteigening, landinrichting, kavelruil en kostenverhaal al inhoudelijke regels worden gesteld in de Omgevingswet en de algemene maatregelen van bestuur, zal de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet een zeer beperkte omvang hebben.

In artikel 12.26, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet, is voorzien in een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden van onroerende zaken die betrokken zijn in een herverkaveling, als onderdeel van de landinrichting. Daarnaast biedt artikel 13.17 de grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de hoogte en de begrenzing van een of meer van de verhaalbare kostensoorten, in het kader van kostenverhaal. Deze kostensoorten staan ook wel bekend als plankosten. In de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet wordt van deze mogelijkheden gebruik gemaakt om via aanvulling of wijziging van de Omgevingsregeling meer gedetailleerde regels voor de landinrichting en kostenverhaal te stellen.

De indeling onder de Omgevingswet van de algemene maatregelen van bestuur en de Omgevingsregeling naar doelgroepen en type regels is gevisualiseerd in figuur 1.2.

¹⁸ Op grond van artikel 2.21, eerste lid, van de Omgevingswet.

¹⁹ Op grond van artikel 16.139, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet.



Figuur 2 – Omgevingswet, AMvB's en Omgevingsregeling

Invoeringsregelgeving Omgevingswet

Onderdeel van de stelselherziening is de invoeringsregelgeving, bestaande uit de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: de Invoeringswet), het Invoeringsbesluit Omgevingswet (hierna: het Invoeringsbesluit) en de Invoeringsregeling Omgevingswet (hierna: de Invoeringsregeling). De Invoeringswet dient om bestaande wetten aan te passen aan de Omgevingswet en voorziet in overgangsrecht. De Invoeringswet bevat daarnaast een aantal beleidsinhoudelijke aanvullingen en wijzigingen op de Omgevingswet en bevat de grondslagen voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet. In het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling worden nadere regels gegeven.

De Aanvullingswet en dit Aanvullingsbesluit voorzien in 'eigen' overgangsrecht en in de wijziging en intrekking van bestaande wetten en besluiten die noodzakelijk zijn voor een goede werking van de regels uit de Aanvullingswet en dit Aanvullingsbesluit. In paragraaf 1.5 wordt hierop ingegaan.

Overige aanvullingsregelgeving Omgevingswet

Naast de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en dit Aanvullingsbesluit zal het stelsel voor het omgevingsrecht worden aangevuld en gewijzigd door andere aanvullingswetten, aanvullingsbesluiten en aanvullingsregelingen, de zogenoemde aanvullingssoorten. Het gaat om de volgende aanvullingswetten en de daarop gebaseerde aanvullingsregelgeving:

- de Aanvullingswet geluid Omgevingswet;²⁰
- de Aanvullingswet bodem Omgevingswet;²¹
- de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.²²

1.5 Verhouding tot overige regelgeving

²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35054.

²¹ Kamerstukken II 2017/18, 34864.

²² Kamerstukken II 2017/18, 34985.

EU-regelgeving

Bij de voorbereiding van dit Aanvullingsbesluit is bezien of de regels mogelijk tot situaties leiden waarin sprake is van staatssteun, zodat de Europese regels daarover in acht moeten worden genomen. Dat is niet het geval. Daarom is ook geen notificatie vanwege dit aspect nodig.

Regelgeving die wordt gewijzigd

Dit Aanvullingsbesluit wijzigt de volgende algemene maatregelen van bestuur:

- Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.
- Besluit uitvoering artikel 15, tweede lid, Vorderingswet 1962.
- Uitvoeringsbesluit pacht.

De wijzigingen zijn technisch van aard, in verband met onderlinge verwijzingen.

Regelgeving die wordt ingetrokken

Met dit Aanvullingsbesluit worden de volgende algemene maatregelen van bestuur ingetrokken:

- Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010.
- Besluit inrichting landelijk gebied.
- Besluit van 13 juli 1982, houdende aanwijzing van medebetrokken ministers Wet agrarisch grondverkeer.
- Besluit grondbankstelsel.
- Besluit van 16 oktober 1981, houdende nadere voorschriften met betrekking tot de omschrijving en aanduiding van het gebied als bedoeld in artikel 3 van de Wet agrarisch grondverkeer.
- Besluit van 30 oktober 1981, houdende voorschriften betreffende de samenstelling en de werkwijze van de commissie beheer landbouwgronden.

Zoals hiervoor al gemeld, vervangt dit Aanvullingsbesluit het Bvg 2010 en het Bilg en voegt het de inhoud daarvan toe aan drie van de vier algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. De intrekking van de overige besluiten houdt verband met de intrekking van de Wet agrarisch grondverkeer en de beëindiging van de commissie beheer landbouwgronden, zoals voorgesteld in de Aanvullingswet.

1.6 Medebetrokkenheid

De inhoud van deze nota van toelichting is afgestemd met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister voor Rechtsbescherming.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze nota van toelichting geeft achtergrondinformatie over grondbeleid en over de doelen en uitgangspunten van de stelselherziening, in relatie tot dit Aanvullingsbesluit.

Hoofdstuk 3 geeft een toelichting op de eisen die met dit Aanvullingsbesluit worden gesteld aan de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking.

In hoofdstuk 4 worden de nadere regels over het inrichten van het landelijk gebied beschreven en toegelicht.

Hoofdstuk 5 beschrijft de aanpassingen in de regels over kostenverhaal en de redenen van deze aanpassingen.

Hoofdstuk 6 gaat in op de uitvoering, het toezicht en de handhaving.

Hoofdstuk 7 beschrijft de effecten van dit Aanvullingsbesluit voor burgers, bedrijven en overheden en bevat een samenvatting van de adviezen over het concept van dit Aanvullingsbesluit.

Hoofdstuk 8 bevat een samenvatting van de reacties naar aanleiding van de consultatie en beschrijft op welke wijze met de adviezen en de reacties is omgegaan.

Hoofdstuk 9 gaat in op de implementatie van dit Aanvullingsbesluit en de digitalisering van de diverse besluiten die op grond van de Aanvullingswet kunnen worden genomen.

Hoofdstuk 10 geeft een toelichting op de inwerkingtreding van dit Aanvullingsbesluit en het overgangsrecht.

De artikelsgewijze toelichting beschrijft vervolgens per artikel de gemaakte keuzes en achtergronden daarbij.

CONCEPT

2 Achtergrond

2.1 Inleiding

De Aanvullingswet heeft de instrumenten van het grondbeleid die ingrijpen op de eigendomsrechten op onroerende zaken en de daarvan afgeleide zakelijke en persoonlijke rechten en de stelselherziening voor het omgevingsrecht bij elkaar gebracht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond van het grondbeleid en de uitgangspunten en verbeterdoelen van de stelselherziening voor het omgevingsrecht en worden deze in verband gebracht met de bepalingen in dit Aanvullingsbesluit.

2.2 Grondbeleid en instrumenten daarvoor

Overheden voeren grondbeleid om (bebouwde) gronden op tijd beschikbaar te krijgen voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving en om kosten en baten te verdelen over de betrokken partijen. Met het grondbeleid kunnen overheden veranderingen in het grondgebruik beïnvloeden. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om beleidsinhoudelijke doelstellingen voor gebruik, beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te bereiken. Het voeren van grondbeleid en de toepassing van de instrumenten daarvoor is in de visie van de regering maatwerk. Het te voeren beleid kan per gebied en per opgave verschillen. Bestuursorganen moeten per geval en afhankelijk van de context kunnen bezien welke wijze van handelen en welk instrument het best past bij de concrete opgave.

Zoals in de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet uiteen is gezet,²³ blijven de bestaande publiekrechtelijke instrumenten die het voor de overheid mogelijk maken om in te grijpen op de rechten van eigenaren van onroerende zaken en in samenhang daarmee ook op de rechtspositie van zakelijk of persoonlijk gerechtigden van waarde. De inzet ervan is soms noodzakelijk en onvermijdelijk, ook in de toekomst. Er bestaat behoefte aan vernieuwing, verbetering en vereenvoudiging om goed te kunnen inspelen op de veranderende opgaven in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet gaat niet over de inhoud van het te voeren grondbeleid. De keuze voor de vorm van het te voeren grondbeleid ligt bij de bestuursorganen van gemeenten, provincies en het Rijk. In de Omgevingswet staan de noodzakelijke instrumenten, maar wordt het aan de onderscheiden bestuursorganen overgelaten welk beleid wordt gevoerd en welke instrumenten daarbij worden ingezet.

De wet regelt dat op alle bestuurlijke niveaus adequate wettelijke instrumenten beschikbaar zijn voor de uitvoering van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Met de Aanvullingswet zijn de publiekrechtelijke instrumenten die het voor de overheid mogelijk maken om in te grijpen op de rechten van eigenaren van onroerende zaken en in samenhang daarmee ook op de rechtspositie van zakelijk of persoonlijk gerechtigden in de Omgevingswet geïntegreerd. Dit zijn het voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en de regels over kostenverhaal in het omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Daarnaast zijn, vanwege de nauwe samenhang met deze instrumenten, ook de privaatrechtelijke faciliteiten van kavelruil en het kostenverhaal bij overeenkomst in de Omgevingswet opgenomen.

2.3 Verbeterdoelen

²³ Paragraaf 2.2.5, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

Bij de stelselherziening van het omgevingsrecht worden vier verbeterdoelen onderscheiden.²⁴ Deze verbeterdoelen geven aan wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De regeling van de instrumenten voor het grondbeleid die ingrijpen in de privaatrechtelijke positie van eigenaren en andere rechthebbenden draagt op een aantal manieren bij aan het bereiken van de verbeterdoelen. Deze instrumenten hebben elk een helder onderscheiden functie naast de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Door de regels over de grondbeleidsinstrumenten te harmoniseren en te vereenvoudigen worden de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht gediend. Door de instrumenten voor grondbeleid op te nemen in dezelfde wet als de kerninstrumenten voor het omgevingsrecht wordt een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving bevorderd.

Dit Aanvullingsbesluit sluit hierbij aan, bijvoorbeeld door de inhoudelijke eisen die aan de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking worden gesteld waar mogelijk te harmoniseren. Dit komt de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de regels ten goede.

Verder wordt de bestuurlijke afwegingsruimte die in de Aanvullingswet is vastgelegd, met dit Aanvullingsbesluit in stand gelaten. In de regeling voor het kostenverhaal wordt meer ruimte gecreëerd voor decentrale regeling, onder meer bij de berekening en bij de eindafrekening.

2.4 Uitgangspunten

Op basis van de vier hierboven genoemde verbeterdoelen is een aantal beleidsmatige uitgangspunten geformuleerd voor de stelselherziening. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet²⁵ en de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet.²⁶ De belangrijkste uitgangspunten voor dit Aanvullingsbesluit zijn:

- bestuurlijke taakverdeling;
- vertrouwen;
- gelijkwaardige bescherming en rechtsbescherming;
- wetgevingstechnische uitgangspunten.

Het uitgangspunt van bestuurlijke taakverdeling houdt onder meer in dat elke bestuurslaag sturingsmogelijkheden houdt op activiteiten die zijn taken of belangen raken en beschikt over de bevoegdheden om die taken te kunnen uitvoeren. In het verlengde daarvan ligt het beginsel van subsidiariteit of proportionaliteit: het Rijk regelt niet meer dan strikt nodig is. Daarom wordt voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking volstaan met enkele basiseisen voor de inhoud van de beschikking en de daarbij behorende kaart. Ook worden de procedurele eisen voor de voorkeursrechtbeschikking tot een minimum beperkt.

Het uitgangspunt van vertrouwen houdt in dat bestuursorganen worden geacht in staat te zijn belangen zorgvuldig af te wegen, waarbij overleg met belanghebbenden, waaronder andere betrokken bestuursorganen, vanzelfsprekend is. Daarom wordt het aantal overlegverplichtingen

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 7.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 30-48.

²⁶ Paragrafen 2.1.2 en 2.1.3.2, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

verminderd. Als voorbeeld kan worden gewezen op de procedurele bepalingen voor de landinrichting. Het Bilg schreef voor dat overleg plaats moest vinden tussen gedeputeerde staten en de eigenaar en gebruiker van een perceel, bijvoorbeeld bij een voorgenomen aanpassing van de grens van een bebouwd perceel als gevolg van de toedeling van het naastgelegen perceel of bij de aanpassing van de grens van een huis- of bedrijfskavel.²⁷ Dat overleg wordt in dit Aanvullingsbesluit niet langer expliciet voorgeschreven. Wel wordt een inhoudelijke regel gesteld: de grens wordt niet aangepast als dat tot een onevenredige gebruiksbeperking leidt. Om vast te stellen of die beperking zich zal voordoen, is het raadzaam om in overleg te treden met de betrokkenen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het bevoegd gezag.

Uitgangspunt van de stelselherziening is verder dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Belanghebbenden hebben daarnaast recht op rechtsbescherming voor besluiten die hun belangen beïnvloeden. Uitgangspunt van de regering is dat geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het niveau van rechtsbescherming onder de huidige wetgeving. Om dezelfde waarborgen te bieden als in de huidige regelgeving is er in dit Aanvullingsbesluit voor gekozen om bij bepalende momenten in de procedures aangetekende verzending voor te schrijven, zodat met zekerheid kan worden vastgesteld of een document is verzonden en op welk moment. Tegelijk is ervoor gekozen om de aangetekende verzending niet vaker voor te schrijven dan nodig is, om zo de bestuurlijke lasten te beperken.

De Omgevingswet hanteert een aantal wetgevingstechnische uitgangspunten, zoals consistente terminologie en beknopt taalgebruik, die bij alle onderdelen van de stelselherziening worden toegepast. In aansluiting hierop zijn in dit Aanvullingsbesluit begripsomschrijvingen vereenvoudigd, geharmoniseerd en afgestemd op de rest van het stelsel voor het omgevingsrecht. Dit betreft vooral enkele begrippen uit het Bilg, die zijn afgestemd op andere begrippen, zodat het Bkln het Bal niet op verschillende wijze invulling aan hetzelfde begrip geven.

Naast deze algemene uitgangspunten van de stelselherziening zijn voor dit Aanvullingsbesluit nog enkele specifieke uitgangspunten van belang. Voor de wettelijke regeling van landinrichting is de belangrijkste doelstelling dat de provincies het landelijk gebied kunnen inrichten met vergelijkbare instrumenten als onder de regeling voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.²⁸ In aansluiting daarop bevat dit Aanvullingsbesluit voor dit onderwerp vooral een omzetting van de artikelen uit het Bilg. In de wettelijke regeling van kostenverhaal is de regeling in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet herzien, zodat deze geschikt is voor alle gebiedsopgaven, inclusief organische gebiedsontwikkeling en transformatie. Daartoe biedt de regeling meer bestuurlijke afwegingsruimte, flexibiliteit en maatwerkmogelijkheden. Dit Aanvullingsbesluit bevat wijzigingen in de regels over kostenverhaal in het Omgevingsbesluit die daarbij aansluiten.

²⁷ Artikel 6 Bilg.

²⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, paragraaf 7.1.3.

3 Voorkeursrecht en onteigening

3.1 Inleiding

Met de Aanvullingswet zijn onder meer de instrumenten voorkeursrecht en onteigening toegevoegd aan de Omgevingswet. De hoofdzaken van deze instrumenten zijn op wetsniveau geregeld. Enkele zaken vragen om een nadere invulling of regeling in de uitvoeringsregelgeving. Met dit Aanvullingsbesluit wordt daarin voorzien. Zo is voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking een aantal essentiële elementen in het besluit opgenomen en moet de kaart die bij de beschikking wordt gevoegd, aan enkele basiseisen voldoen. Vergelijkbare eisen zijn nodig voor de intrekking of het verval van een voorkeursrecht en bij de vernietiging van een voorkeursrechtbeschikking. Voor de rechtszekerheid is het van belang dat van enkele handelingen in de procedure voor een voorkeursrechtbeschikking met zekerheid kan worden vastgesteld dat deze zijn verricht. Dit vraagt om aangetekende verzending van documenten of om het verstrekken van een afschrift. In dit hoofdstuk worden deze onderwerpen uit dit Aanvullingsbesluit toegelicht.

3.2 Delegatiegrondslagen en leeswijzer

Dit hoofdstuk gaat in op de uitwerking van de volgende delegatiegrondslagen uit de Omgevingswet:

- De totstandkoming, vorm, structuur of toepassing van, of de op te nemen onderwerpen in besluiten op grond van de Omgevingswet, waarbij in ieder geval regels kunnen worden gesteld over de kennisgeving en terinzagelegging en welke onderwerpen ten minste worden opgenomen (artikel 16, 139, eerste en tweede lid). De totstandkoming, vorm, toepassing of wijziging van, of de op te nemen onderwerpen in besluiten en programma's (artikel 16.139, eerste lid).

De 'vorm' en de 'totstandkoming' uit artikel 16.139, eerste lid, van de Omgevingswet vormen samen met de kennisgeving, de terinzagelegging en de minimale onderwerpen uit het tweede lid de basis voor een aantal inhoudelijke en procedurele eisen voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking die met de Aanvullingswet aan de Omgevingswet zijn toegevoegd. Deze eisen zijn uitgewerkt in artikelen die worden toegevoegd aan hoofdstuk 7 van het Omgevingsbesluit.²⁹ In de paragrafen 3.3 en 3.4 wordt dit toegelicht.

Paragraaf 3.5 geeft een samenvatting van de wijzigingen die worden aangebracht ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving.

3.3 Inhoudelijke eisen voorkeursrecht- en onteigeningsbeschikkingen

Vanuit het oogpunt van voorspelbaarheid en inzichtelijkheid is het wenselijk als de eisen voor de verschillende besluiten uit de Aanvullingswet, voor zover dat inhoudelijk mogelijk is, worden geüniformeerd. Voor een belangrijk deel is dit al gedaan in de Aanvullingswet. In aanvulling daarop is in dit Aanvullingsbesluit voorzien in een beperkt aantal extra bepalingen.³⁰

Aan de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking worden enkele inhoudelijke eisen gesteld. Beide besluiten hebben invloed op de rechtspositie van eigenaren van onroerende zaken en beperkt gerechtigden en daarom is het van belang dat voor iedereen duidelijk is om welke onroerende zaken of delen van onroerende zaken het precies gaat. De eisen die hierover worden

²⁹ Onderdeel A van artikel II (Omgevingsbesluit) van dit Aanvullingsbesluit.

³⁰ Artikelen 7.1, 7.5 en 7.6.

gesteld, zijn waar mogelijk in de onderscheiden artikelen gelijk geformuleerd.³¹ Zo moeten in beide beschikkingen de kadastrale aanduidingen en de grootte van de percelen worden vermeld. De aard van de beide besluiten brengt mee dat er ook enkele te onderscheiden eisen worden gesteld. Bij het voorkeursrecht is van belang op welke grondslag, welk ruimtelijk besluit, de voorkeursrechtbeschikking is genomen en wat de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht is. Beide moeten in de beschikking worden vermeld. Bij de onteigeningsbeschikking is van belang ten name van wie wordt onteigend. Daarnaast moet inzicht worden gegeven in de ontwikkeling die gaat plaatsvinden en de grondslag is van de onteigening. Hiervoor wordt de eis gesteld dat de beschikking een beschrijving bevat van de aard en omvang van de te realiseren werken of voorzieningen en de eis dat bij de terinzagelegging van de onteigeningsbeschikking ook een verbeelding ter inzage wordt gelegd van het werkingsgebied van de regels in het omgevingsplan, de voorschriften in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of de voorschriften in het projectbesluit die de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk maken, met daarop een projectie van de grondtekening. Het stellen van deze eisen in het Omgevingsbesluit doet uiteraard niet af aan de eisen die met de Aanvullingswet in de Omgevingswet zijn opgenomen en die in de Awb zijn gesteld. In de artikelsgewijze toelichting wordt daarop ingegaan.

Naast de inhoudelijke eisen aan de beschikkingen wordt bij beide besluiten de eis gesteld dat de onroerende zaken op een kaart worden weergegeven.³² Met een kaart wordt niet zozeer een stuk papier bedoeld, maar een gevisualiseerde weergave van de inhoud van de beschikking. Dit kan heel goed in een elektronisch bestand. Ter illustratie wordt hierna ingegaan op de Kadastrale kaart van het Kadaster.

De Kadastrale kaart die door het Kadaster wordt bijgehouden, toont de ligging van een kadastraal perceel in de omgeving. Op de Kadastrale kaart staan:

- kadastrale perceelgrenzen;
- perceelnummers;
- belangrijkste bebouwing;
- straatnamen en huisnummers.

Wanneer de kadastrale kaart voor een locatie wordt opgevraagd, wordt deze elektronisch verstrekt, bijvoorbeeld in een pdf-bestand. Toch wordt gesproken over een kaart. Het Kadaster beheert ook een kadastrale kaart voor zakelijk gebruik in geografische informatiesystemen (GIS), de zogenoemde Digitale Kadastrale Kaart (hierna: DKK).

De DKK kan worden gebruikt om de ligging van kadastrale percelen ten opzichte van de omgeving te tonen. Op de kaart staan geen exacte grenzen en maten en die kunnen hier ook niet uit afgeleid worden. De oppervlakte van de percelen, vastgesteld door een landmeter, wordt meegeleverd in bestanden bij de kaart. De kaart toont de situatie van de laatste dag van de afgelopen kalendermaand.

Op vergelijkbare wijze als het Kadaster een (elektronische) kaart van een gebied kan verstrekken, moet bij de voorkeursrecht- en de onteigeningsbeschikking een (elektronische) kaart worden gevoegd die het genomen besluit visualiseert, onder meer met kadastrale gegevens. Daarin onderscheiden de genoemde besluiten zich van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet, zoals het omgevingsplan, waarbij het werkingsgebied van de regels wordt verbeeld met behulp van geo-coördinaten. Voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking wordt voorlopig aangesloten bij de praktijk voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet, waarin gebruik wordt gemaakt van kadastrale gegevens en kaarten. Dit hangt samen met het feit dat deze beschikkingen invloed hebben op de rechtspositie van eigenaren van en beperkt gerechtigden op

³¹ Vergelijk artikel 7.1, eerste lid, onder a tot en met f, met artikel 7.5.

³² Artikel 7.1, eerste lid 1, onder g en artikel 7.6.

onroerende zaken en dit van oudsher is gekoppeld aan de registratie in de openbare registers die worden beheerd door het Kadaster. Deze kadastrale gegevens vormen zogenoemde 'authentieke gegevens' waarvan de overheid verplicht gebruik moet maken.

De kaart die bij de voorkeursrechtbeschikking of de onteigeningsbeschikking moet worden gevoegd, moet de volgende elementen bevatten:

- de onroerende zaak of zaken waarop de beschikking betrekking heeft;
- de percelen of gedeelten van percelen waarop de beschikking betrekking heeft;
- de kadastrale (sectie)indeling van de percelen;
- de aansluiting van de onroerende zaak of zaken op het omliggende gebied;
- een noordpijl, de naam van de gemeente en in geval van afwijking de naam van de kadastrale gemeente.

Daarnaast wordt de eis gesteld dat de kaart een schaalgrootte heeft die passend is bij de beoogde ontwikkeling of activiteit en dat de schaalgrootte zichtbaar is.

Deze laatste eis wijkt af van het Bvg 2010 en de Onteigeningswet. In het Bvg 2010 was voorgeschreven dat de kaart bij een voorkeursrechtenaanwijzing uit moest gaan van een schaal van tenminste 1 op 2500. Ontwikkelingen waarvoor een voorkeursrecht wordt gevestigd, verschillen echter in omvang en ook de percelen waarop een voorkeursrecht wordt gevestigd, verschillen in omvang. De schaalgrootte van de kaart moet daarbij passen en hoeft dan ook niet altijd hetzelfde te zijn. Belangrijker is dat door de beschikking en de kaart duidelijk wordt gemaakt waarop de beschikking betrekking heeft. Wel wordt voorgeschreven dat de schaalgrootte niet alleen passend moet zijn, maar ook op de kaart moet staan. Bij elektronische bewerking van een kaart of bij het afdrukken van een kaart, kan vergroting of verkleining optreden. Daarbij moet nog steeds duidelijk zijn wat de (nieuwe) schaalgrootte is.

De eisen die worden gesteld zijn neutraal geformuleerd, zonder aan te geven of lijnen onderbroken of doorgetrokken moeten zijn en of vlakken moeten worden gearceerd of anderszins bewerkt. Bestuursorganen zijn zelf verantwoordelijk voor een duidelijke weergave.

Zoals bij de vestiging van een voorkeursrecht voor iedereen duidelijk moet zijn welke onroerende zaken het precies betreft, geldt dit ook bij de gehele of gedeeltelijke intrekking van een voorkeursrecht. Daarom is een minimum aan inhoudelijke eisen aan het intrekkingbesluit gesteld. Deze eisen sluiten aan op de eisen voor de voorkeursrechtbeschikking. Als extra eis is bepaald dat de reden voor intrekking wordt vermeld. Deze eisen zijn van overeenkomstige toepassing op het gehele of gedeeltelijke verval van een voorkeursrecht en op de gehele of gedeeltelijke vernietiging van een voorkeursrechtbeschikking.

Door de eisen aan de kaart bij een voorkeursrechtbeschikking op de hiervoor beschreven neutrale wijze te formuleren, kunnen gelijke eisen worden gesteld aan de kaart bij een onteigeningsbeschikking.³³ In de Onteigeningswet waren hiervoor geen eisen opgenomen. Met dit Aanvullingsbesluit is een minimum aan eisen opgenomen, om recht te doen aan de noodzakelijke rechtszekerheid, zonder afbreuk te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen.

3.4 Procedurele eisen voorkeursrechtbeschikking

De regeling van het voorkeursrecht die met de Aanvullingswet in de Omgevingswet is opgenomen, kent enkele situaties waarin de verzending of ontvangst van een document een termijn doet starten en het verstrijken van die termijn een (rechts)gevolg heeft. In die situaties moet met zekerheid vastgesteld kunnen worden wanneer de verzending of ontvangst heeft plaatsgevonden.

³³ Vergelijk artikel 7.1, eerste lid, onder g, met artikel 7.6, aanhef en onder a.

Dit doet zich met name voor wanneer de vervreemder³⁴ tot vervreemding wil overgaan en hij het bevoegd gezag uitnodigt in onderhandeling te treden over de mogelijke vervreemding aan de gemeente, de provincie of de Staat en de daaraan te verbinden voorwaarden.³⁵ Het bevoegd gezag heeft zes weken om op deze uitnodiging te reageren.³⁶ Volgt niet binnen die termijn een beslissing dan mag de vervreemder, kort gezegd, tot vervreemding aan een ander overgaan.³⁷ Wanneer het bevoegd gezag in beginsel bereid is het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen en er tussen de vervreemder en het bevoegd gezag wordt onderhandeld over de vervreemdingsvoorwaarden, kan de vervreemder het bevoegd gezag verzoeken om binnen vier weken na dat verzoek de rechtbank te verzoeken een oordeel over de prijs te geven.³⁸ Wanneer het bevoegd gezag niet daartoe overgaat of wel het verzoek aan de rechtbank doet, maar dit weer intrekt, ontstaat opnieuw de situatie dat de vervreemder, kort gezegd, tot vervreemding aan een ander kan overgaan of kan verzoeken om overdracht³⁹ van het goed.⁴⁰

In deze situaties is het van belang om met zekerheid vast te kunnen stellen wanneer de vervreemder de uitnodiging of het verzoek heeft gedaan en daarmee de termijn voor het bevoegd gezag is gaan lopen en of het bevoegd gezag (tijdig) heeft gereageerd. De aangetekende verzending van de uitnodiging tot onderhandeling, van de reactie van het bevoegd gezag en van het verzoek aan het bevoegd gezag helpt daarbij. Daarom is in dit Aanvullingsbesluit voor die handelingen een aangetekende verzending voorgeschreven.

In artikel 5 Bvg 2010 stond dat alle mededelingen aan of van de vervreemder bij aangetekende brief moesten worden gedaan. Dat doet echter onnodige lasten ontstaan en past niet goed bij ieders eigen verantwoordelijkheid om voor een gepaste wijze van verzending te zorgen. Voor het besluit ligt die verantwoordelijkheid bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en er ook belang bij heeft dat dit de belanghebbende daadwerkelijk bereikt. Voor mededelingen van de vervreemder aan het bevoegd gezag ligt die verantwoordelijkheid bij de vervreemder. In vergelijking met het Bvg 2010 is het aantal situaties waarin aangetekende verzending wordt geëist, teruggebracht tot de situaties waarin dit vanwege de rechtszekerheid nodig is. Dit sluit goed aan bij de regeling voor het inrichten van het landelijk gebied. Met de Aanvullingswet is in die regeling het aantal keren dat aangetekende verzending wordt geëist, beperkt tot enkele mededelingen in het kader van herverkaveling, omdat daaraan rechtsgevolgen zijn verbonden. In andere situaties wordt niet langer aangetekende verzending geëist. Hiermee worden de lasten van verzending beperkt en worden de vervreemder en het bevoegd gezag in staat gesteld om zelf de meest geschikte wijze van verzending te bepalen.

Om te verzekeren dat zowel de vervreemder als het bevoegd gezag op de hoogte blijven van de betrokkenheid van de rechtbank, is opgenomen dat het bevoegd gezag aan de vervreemder een afschrift verstrekt van het verzoek aan de rechtbank om de prijs te bepalen en dat de vervreemder aan het bevoegd gezag een afschrift verstrekt van het verzoek aan de rechtbank om te bepalen dat

³⁴ In de Aanvullingswet is ervoor gekozen om het verzamelbegrip 'vervreemder' te gebruiken voor degene die zijn (aandeel in de) onroerende zaak of een van de vier in de wet genoemde beperkte rechten wenst te vervreemden. Daarmee wordt voorkomen dat steeds een opsomming moet worden gegeven van de eigenaar of deelgenoten en de eventuele rechthebbenden op de vier beperkte rechten. In paragraaf 5.3.1 van de memorie van toelichting is dit toegelicht, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3. Verder is ervoor gekozen om te spreken over 'de vervreemding van de onroerende zaak', waarmee ook wordt bedoeld op de overdracht, verdeling of vestiging van de vier genoemde beperkte rechten. In deze nota van toelichting is dezelfde keuze gemaakt.

³⁵ Artikel 9.12 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet.

³⁶ Artikel 9.13 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet.

³⁷ Artikel 9.14 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet.

³⁸ Artikel 9.16 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet.

³⁹ Artikel 9.17 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet.

⁴⁰ Artikel 9.18 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd bij de Aanvullingswet.

de rechtspersoon op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd, gehouden is medewerking te verlenen aan de overdracht van het goed. Dit is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit het Bvg 2010 en redactioneel aangepast aan het nieuwe stelsel.

3.5 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

Samengevat zijn de volgende wijzigingen aangebracht ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving:

- De eisen die aan de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking worden gesteld, zijn waar mogelijk verbeterd en geüniformeerd. Dit vergroot het gebruiksgemak van beide instrumenten.
- De eisen die aan de kaarten bij deze beschikkingen worden gesteld, zijn vereenvoudigd door niet langer gedetailleerd voor te schrijven hoe deze eruit moeten zien. Dit past bij een moderne regeling die rekening houdt met de voortgaande digitalisering en bij het beginsel van vertrouwen.
- Het aantal handelingen in de besluitvormingsprocedure voor een voorkeursrechtbeschikking waarbij aangetekende verzending van stukken wordt geëist, is teruggebracht tot drie specifieke handelingen, namelijk de uitnodiging tot onderhandeling, de reactie van het bevoegd gezag en het verzoek van de vervreemder aan het bevoegd gezag om de rechter in te schakelen voor de prijsvaststelling. Hiermee worden de lasten van verzending beperkt en worden de vervreemder en het bevoegd gezag in staat gesteld om zelf de meest geschikte wijze van verzending te bepalen.

4 Landinrichting

4.1 Inleiding

4.1.1 Algemeen

Met de Aanvullingswet is de regeling voor landinrichting opgenomen in de Omgevingswet. De regeling voor landinrichting stond voorheen in de Wilg. Op basis van een evaluatie van het inrichtingsinstrumentarium van de Wilg is geconcludeerd dat het stelsel van de Wilg als zodanig kon worden geïntegreerd in de Omgevingswet en dat er geen noodzaak was voor een omvangrijke wijziging van het inrichtingsinstrumentarium⁴¹. De belangrijkste doelstelling van de regeling voor landinrichting in de Omgevingswet is dat de provincies het landelijk gebied kunnen inrichten en daarvoor over vergelijkbare instrumenten beschikken als onder de regeling voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.⁴² Daarnaast draagt het integreren van de regeling voor landinrichting in de Omgevingswet bij aan het bereiken van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht, namelijk door de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten en een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving te bevorderen.

De regeling voor landinrichting bevat een aantal specifieke instrumenten die gedeputeerde staten in staat stellen om concrete maatregelen en voorzieningen te treffen ter uitvoering van het gebiedsgerichte beleid voor het landelijk gebied. Deze maatregelen en voorzieningen betreffen enerzijds de uitvoering van werkzaamheden in het gebied en anderzijds bepalen ze de rechtspositie van de eigenaren van de betrokken onroerende zaken en de overige rechthebbenden. Deze instrumenten zijn zoveel mogelijk beleidsneutraal overgenomen uit de Wilg en technisch ingepast in de Omgevingswet.

De wettelijke regeling voor landinrichting staat voor het grootste deel in hoofdstuk 12, paragrafen 1 tot en met 5, van de Omgevingswet. Aanvullende bepalingen zijn opgenomen in hoofdstuk 3 (inrichtingsprogramma), hoofdstuk 4 (landinrichtingsactiviteiten), afdeling 13.5 (bepalingen over de kosten van landinrichting), paragraaf 16.3.9 (bepalingen over de voorbereiding van en de rechtsbescherming bij de diverse besluiten van de regeling) en afdeling 16.12 (bijzondere procedurele bepalingen over landinrichting) van de Omgevingswet. Het overgangsrecht voor de regeling voor landinrichting is opgenomen in hoofdstuk 4 van de Aanvullingswet.

Het grootste deel van de regeling voor landinrichting is al via de Aanvullingswet opgenomen in de Omgevingswet en daarmee op het niveau van de wet in formele zin geregeld. Op een beperkt aantal onderdelen moet de regeling voor landinrichting technisch worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Dit Aanvullingsbesluit voorziet daarin door het Bkl en het Bal te wijzigen. In het Bkl worden de inhoudelijke regels opgenomen over het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen. Dit Aanvullingsbesluit bevat in zoverre de beleidsneutrale omzetting van de desbetreffende regels die voorheen in het Bilg stonden. Verder voorziet dit Aanvullingsbesluit in regels over de landinrichtingsactiviteit die worden opgenomen in het Bal. Hiermee worden de procedures en besluiten van de landinrichting ingepast in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het beschermingsniveau gelijkwaardig blijft aan de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Er vinden nauwelijks inhoudelijke wijzigingen plaats.

De volgende paragraaf bevat een korte beschrijving van het wettelijke stelsel en de plaats die het ruilbesluit, het besluit geldelijke regelingen en de landinrichtingsactiviteit daarin innemen. Daarop volgt een beschrijving van de relevante delegatiegrondslagen in de Omgevingswet en worden de

⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 27581/33118, nr. 53.

⁴² Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, paragraaf 7.1.3.

regels die met dit Aanvullingsbesluit aan het Bkl en het Bal worden toegevoegd toegelicht. Dit hoofdstuk wordt besloten met een overzicht van wijzigingen en effecten ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.1.2 *Stelsel landinrichting*

De regeling voor landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies die in een omgevingsplan aan de betrokken locaties zijn toegedeeld.⁴³ Met toegedeelde functies worden bedoeld de functies die een locatie vervult en die kunnen worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. De regeling wordt vaak gebruikt om doelen op het gebied van natuur, landschap, waterbeheer en recreatie te bereiken. Om het gebiedsgerichte beleid te kunnen verwezenlijken maakt de Omgevingswet het mogelijk maatregelen en voorzieningen te treffen zoals het verrichten van werkzaamheden, de toedeling van de eigendom, het beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut en het onttrekken van wegen aan de openbaarheid of het aanwijzen van wegen als openbare weg. Als gedeputeerde staten besluiten over te gaan tot landinrichting stellen zij een inrichtingsprogramma vast.⁴⁴ Het inrichtingsprogramma bevat het beleid en de maatregelen en voorzieningen die voorzien zijn voor landinrichting.⁴⁵

Tegelijk met het inrichtingsprogramma kunnen gedeputeerde staten een inrichtingsbesluit vaststellen.⁴⁶ Het inrichtingsbesluit bevat de inrichtingsmaatregelen en voorzieningen die burgers, bedrijven en andere overheden juridisch binden.⁴⁷

Herverkaveling is een van de maatregelen die in een inrichtingsbesluit kunnen worden opgenomen.⁴⁸ Als herverkaveling deel uitmaakt van de landinrichting, bevat het inrichtingsbesluit een verbeelding waarop de begrenzing van het herverkavelingsblok zo nauwkeurig mogelijk is aangegeven. Voor eigenaren die onroerende zaken binnen een herverkavelingsblok hebben, betekent herverkaveling dat de hun toebehorende onroerende zaken worden samengevoegd, herverdeeld in nieuwe kavels en in de nieuwe eigendomsverhoudingen worden toegewezen aan de eigenaren.⁴⁹ Gedeputeerde staten stellen voor ieder herverkavelingsblok een ruilbesluit vast.⁵⁰ Het ruilbesluit bevat een lijst van rechthebbenden en bepalingen over kavels en rechten.⁵¹ Op de lijst van rechthebbenden staan voor de onroerende zaken die liggen binnen het herverkavelingsblok de eigenaren en beperkt gerechtigden vermeld.⁵² In de bepalingen over kavels en rechten in het ruilbesluit staan onder meer de voorgenomen kavelindeling en welke rechten de eigenaren en beperkt gerechtigden na de herverkaveling krijgen toegewezen, en welke pachtverhoudingen blijven bestaan of nieuw worden gevestigd.⁵³ Iedere eigenaar heeft bij de herverkaveling aanspraak op de verkrijging van een recht van dezelfde aard als het recht dat hij had voor de

⁴³ Artikel 12.3, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁴⁴ Artikel 3:14a van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁴⁵ De mogelijke maatregelen en voorzieningen zijn beschreven in artikel 12.3, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁴⁶ Artikel 12.7 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁴⁷ Artikel 12.8 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁴⁸ Artikel 12.3, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁴⁹ Zie de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁵⁰ Artikel 12.22, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁵¹ Artikel 12.22, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁵² Artikel 12.23, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁵³ Artikel 12.24, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

herverkaveling.⁵⁴ Hetzelfde geldt voor de pachters in het gebied.⁵⁵ Op de aanspraak op toewijzing van een vergelijkbare oppervlakte kan bij de herverkaveling een korting worden toegepast wanneer binnen het herverkavelingsblok behoefte bestaat aan gronden voor de totstandbrenging van voorzieningen van openbaar nut.⁵⁶ De financiële afwikkeling van herverkaveling vindt per herverkavelingsblok plaats in het besluit geldelijke regelingen.⁵⁷ Dat besluit omvat voor de betrokken eigenaren en pachters onder meer de geldelijke verrekening van verschillen in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksmogelijkheden tussen de ingebrachte kavels en de toegewezen kavels.⁵⁸ Gedeputeerde staten stellen het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen vast aan de hand van nadere regels, die worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.⁵⁹

Voor een goede uitvoering van landinrichting is het van belang dat in het in te richten gebied geen handelingen en activiteiten worden verricht die de uitvoering van het inrichtingsprogramma kunnen belemmeren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bouwen van opstallen, grondwerkzaamheden zoals ontgronden of draineren en het planten van bomen terwijl dat niet binnen de bestaande bedrijfsvoering past.

4.2 Delegatiegrondslagen en leeswijzer

Dit hoofdstuk gaat in op de uitwerking van de volgende delegatiegrondslagen in de Omgevingswet:

- De bepalingen over kavels en rechten in ruilbesluiten (artikel 12.24, vierde lid, in samenhang met het eerste lid).
- De inhoudelijke en procedurele eisen voor de besluiten geldelijke regelingen en de bepaling van de agrarische verkeerswaarde (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het eerste en het tweede lid).
- De regels over landinrichtingsactiviteiten die gevolgen voor de uitvoering van een inrichtingsprogramma kunnen hebben (artikel 4.3).

De regels over de bepalingen over kavels en rechten in ruilbesluiten zijn uitgewerkt in artikelen die als afdeling 9a.2 deel uitmaken van het Bkl. Deze regels worden toegelicht in paragraaf 4.3 van deze toelichting. Daarbij wordt ingegaan op het bepalen van de agrarische verkeerswaarde.

De regels over de besluiten geldelijke regelingen zijn uitgewerkt in artikelen die als afdeling 9a.3 eveneens zijn toegevoegd aan het Bkl. Deze regels worden toegelicht in paragraaf 4.4 van deze toelichting.

De regels over landinrichtingsactiviteiten die gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van een inrichtingsprogramma, zijn uitgewerkt in hoofdstuk 12 van het Bal. Deze regels worden toegelicht in paragraaf 4.5 van deze toelichting.

De overige bepalingen in het Bilg en wat daarmee gebeurt, komen aan de orde in paragraaf 4.6.

Paragraaf 4.7 bevat een samenvatting van de wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving.

⁵⁴ Artikel 12.26, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁵⁵ Artikel 12.27, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁵⁶ Artikel 12.3, vierde lid, en artikel 12.29 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁵⁷ Artikel 12.36 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁵⁸ Artikel 12.37, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁵⁹ Voor een toelichting op het landinrichtingsproces wordt verwezen naar de paragrafen 7.3.2, 7.3.3 en 7.3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3. Daarin is tevens een handig schema opgenomen.

4.3 Ruilbesluit

Het eerste onderdeel van de herverkavelingsprocedure waarover met dit Aanvullingsbesluit regels in het Bkl worden opgenomen, betreft het ruilbesluit waarin gedeputeerde staten de bepalingen over kavels en rechten opnemen. Deze regels zijn de beleidsneutrale voortzetting van de regels hierover uit het Bilg, die in de praktijk goed blijken te werken. In het ruilbesluit worden de bestaande eigendomsrechten en andere zakelijke en gebruiksrechten vastgesteld en opnieuw verdeeld.

Kort weergegeven bevat het ruilbesluit:

- een lijst van rechthebbenden;
- bepalingen over kavels en rechten.

De lijst van rechthebbenden vermeldt voor alle percelen binnen het herverkavelingsblok, zoals dat in het inrichtingsbesluit is opgenomen, zo volledig mogelijk alle rechthebbenden en de aard en de omvang van het door hen ingebrachte recht. De lijst van rechthebbenden wordt opgemaakt aan de hand van de kadastrale gegevens en de openbare registers.

De bepalingen over kavels en rechten worden gesteld in het belang van een doelmatige herverkaveling en hebben betrekking op de voorgenomen nieuwe kavelindeling⁶⁰ en op de toewijzing van rechten op kavels aan rechthebbenden (de uitruilbaarheid).⁶¹ Onroerende zaken kunnen worden geruild als ze geschikt zijn om aan een andere eigenaar te worden toegewezen. Dan zijn ze 'uitruikbaar'. Alleen gronden die binnen het herverkavelingsblok liggen kunnen worden toegewezen. Bij de toewijzing spelen naast agrarische belangen ook maatschappelijke behoeften op het terrein van natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur een rol. Daarnaast stellen gedeputeerde staten de begrenzing van de openbare wegen of waterstaatswerken, gebieden, elementen en andere voorzieningen van openbaar nut vast⁶² en de toewijzing hiervan aan de nieuwe rechthebbenden en nemen zij in het ruilbesluit de gegevens op die zijn opgenomen in de kadastrale registratie, de openbare registers en de pachtregistratie.⁶³ Verder voorziet het ruilbesluit in de regeling, opheffing of vestiging van beperkte rechten, het recht van huur en de lasten die voor de kavels binnen het herverkavelingsblok bestaan⁶⁴. Ook nemen gedeputeerde staten in het ruilbesluit bepalingen op over de ingebruikneming van de kavels.⁶⁵

Op grond van de Omgevingswet kunnen over al deze onderwerpen regels worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. De Omgevingswet bevat zelf de belangrijkste regel over de toewijzing van rechten op kavels aan eigenaren. Deze houdt in dat aan een eigenaar gronden van een gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden wordt toegewezen als die hij in de herverkaveling heeft ingebracht.⁶⁶ Hierop kan een uitzondering worden gemaakt als het belang van de landinrichting zich verzet tegen de toewijzing van gronden van een gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden. In de praktijk blijkt het toewijzen van een recht op gronden van een gelijke hoedanigheid of gebruiksmogelijkheden niet altijd haalbaar. Als een eigenaar een recht op gronden van een andere oppervlakte, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden krijgt toegewezen dan hij heeft ingebracht, wordt het verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksmogelijkheden

⁶⁰ Artikel 12.24, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁶¹ Artikel 12.24, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁶² Artikel 12.24, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁶³ Artikel 12.24, eerste lid, onder d, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁶⁴ Artikel 12.24, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁶⁵ Artikel 12.24, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁶⁶ Artikel 12.26, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

met de eigenaar financieel verrekend in het besluit geldelijke regelingen.⁶⁷ Over de gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden van gronden worden bij ministeriële regeling regels gesteld.⁶⁸

In de Omgevingswet is ook een uitzondering opgenomen op het uitgangspunt dat een eigenaar gronden van een gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden wordt toegewezen, die voorheen werd gesteld in artikel 3 van het Bilg; een eigenaar kan een algehele vergoeding in geld ontvangen als de oppervlakte van zijn in een herverkavelingsblok liggende zaken zo gering is dat toewijzing van oppervlakte van onroerende zaken zou leiden tot de vorming van een niet behoorlijk te exploiteren kavel en de eigenaar geen redelijk belang heeft bij de verkrijging van de onroerende zaken.⁶⁹ Dit Aanvullingsbesluit hoeft dus niet meer in deze uitzondering te voorzien.

Dit Aanvullingsbesluit bevat wel regels die samenhangen met een tweede wettelijke uitzondering op het uitgangspunt dat een eigenaar gronden toegewezen krijgt van een gelijke oppervlakte als die de rechthebbende heeft ingebracht, Het gaat dan om de zogenoemde korting⁷⁰. Deze korting kan worden toegepast wanneer binnen het herverkavelingsblok behoefte bestaat aan gronden voor de totstandbrenging van voorzieningen van openbaar nut, zoals infrastructuur. Met dit Aanvullingsbesluit wordt in het Bkl het voorschrift opgenomen dat het percentage waarmee de totale oppervlakte van alle in het herverkavelingsblok opgenomen gronden is verminderd door gedeputeerde staten wordt vermeld in het ruilbesluit.⁷¹

Uitruilbaarheid

De grootste categorie regels over kavels en rechten betreft de uitruilbaarheid van gronden. Herverkaveling zal doorgaans zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen plaatsvinden als er zo min mogelijk beperkingen aan de uitruilbaarheid van gronden worden gesteld. Gronden zijn dan ook in beginsel uitruikbaar. Dit was al zo en dit blijft zo.

Voor gronden waarover zonder nadere regels onduidelijkheid zou kunnen bestaan over de uitruilbaarheid, maakt dit Aanvullingsbesluit duidelijk in hoeverre ze uitruikbaar zijn. Dit betreft wegen en waterlopen waarvan het openbare gebruik volgens het inrichtingsbesluit komt te vervallen.⁷² De bedoelde wegen zijn zonder beperking uitruikbaar. Aan de uitruikbaarheid van de bedoelde waterlopen zijn wel clausules verbonden, die hierna aan de orde komen.

De uitruil van gronden mag niet tot onevenredige uitkomsten leiden voor eigenaren of gebruikers. Daarom worden met dit Aanvullingsbesluit in het Bkl beperkingen opgenomen voor de uitruikbaarheid van sommige categorieën gronden. Deze beperkingen betreffen onder meer de uitruikbaarheid van waterlopen, plassen en houtopstanden van bepaalde breedtes of oppervlaktes.⁷³ De gebruiksmogelijkheden van kavels met omvangrijke waterlopen, plassen en houtopstanderen zijn door de specifieke kenmerken daarvan uiterst beperkt. Tegenover het afstaan van dergelijke kavels staat daarom geen recht op toewijzing in oppervlakte. In plaats daarvan wordt de waarde ervan bij het ruilen op een later moment, in het besluit geldelijke regelingen, financieel verrekend tussen de oude en de nieuwe eigenaar. Voor waterlopen, plassen en houtopstanden met een kleinere oppervlakte is bepaald dat zij als aangrenzende gronden

⁶⁷ Artikel 12.37, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet. Zie paragraaf 4.4 van deze nota van toelichting.

⁶⁸ Artikel 12.26, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁶⁹ Artikel 12.31 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁷⁰ Artikel 12.29 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁷¹ Artikel X.18 Bkl.

⁷² Artikelen X.10 en X.11 Bkl.

⁷³ Artikel X.8, eerste lid, Bkl.

uitruikbaar zijn.⁷⁴ Gedeputeerde staten hebben overigens ruimte om af te wijken van de hiervoor genoemde beperkingen, als dat nodig is in het belang van een doelmatige herverkaveling vanwege de specifieke kenmerken van het desbetreffende herverkavelingsblok.⁷⁵

Een bijzondere voorziening geldt voor wegen die een openbaar karakter hebben. Deze laten geen enkel alternatief gebruik toe dan gebruik door verkeer. Zij leveren als zodanig voor de eigenaar niets op in termen van bijvoorbeeld landbouwproductie, natuur, landschappelijke waarde of recreatieve waarde. Wegen zijn dan ook geheel uitruikbaar tegen een 'nihil inbreng' van oppervlakte.⁷⁶ Dat houdt in dat er tegenover de toewijzing van een weg geen inbreng van gronden hoeft te staan. De waarde ervan wordt verrekend in het besluit geldelijke regelingen.

Verder worden – eveneens ter voorkoming van onevenredige benadeling van eigenaren – enkele andere categorieën gronden volledig van uitruikbaarheid uitgesloten. Dit betreft gronden waarvan het gebruik wordt beperkt door bodemverontreiniging of waarvan over de toekomstige waarde onduidelijkheid bestaat in verband met bodemverontreiniging.⁷⁷

Als sluitstuk van de regels over de uitruikbaarheid, geldt dat gronden die vanwege zijn hoedanigheid, gebruiksfunctie of bodemgeschiktheid dusdanige gebruiksbepalingen kent dat deze niet geschikt is om uit te ruilen, niet kan worden betrokken in een herverkaveling.⁷⁸ Het gaat om gronden waarvan op voorhand duidelijk is dat deze qua hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden zeer afwijken van de hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden van de gronden van andere eigenaren in het herverkavelingsblok. Gronden die zich dus niet lenen voor het vervullen van de aanspraak die iedere eigenaar in beginsel heeft op verkrijging van een recht voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden als door hem is ingebracht.⁷⁹ te denken valt bijvoorbeeld aan gronden met een uitzonderlijk slechte cultuurtoestand, gronden met een zeer oneffen maaiveld of gronden waarop een spoorweg ligt.

Tot slot wordt erop gewezen dat met het Aanvullingsbesluit in het Bkl ook specifieke bepalingen zijn opgenomen over de uitruil van gronden in gebieden die zijn aangewezen voor subsidieverlening voor natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer. Om natuurbeheer te stimuleren, worden gronden waarop nog geen natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer wordt gevoerd bij voorkeur geruild met gronden waarvoor al een natuurfunctie is verzekerd of met gronden van een eigenaar die aan natuurbeheer wil gaan doen. Voor gronden in de betrokken gebieden waarop een dergelijk beheer al wordt gevoerd wordt verzekerd dat die alleen worden uitgeruild met gronden waarvoor dat ook geldt, zodat geen afbreuk aan de natuurdoelstellingen wordt gedaan.⁸⁰

Percelen met gebouwen

Gedeputeerde staten stellen in het ruilbesluit ook de begrenzing van de eigendom van de openbare wegen of waterstaatswerken, gebieden, elementen en andere voorzieningen van openbaar nut vast.⁸¹ Daarbij kunnen zij op grond van het Bkl, zoals gewijzigd door dit Aanvullingsbesluit, de begrenzing van naastgelegen percelen wijzigen, ook als zich daarop een gebouw bevindt. Ter bescherming van de belangen van eigenaren en gebruikers is in het Bkl bepaald dat de aanpassing van de perceelsgrens niet mag leiden tot een onevenredige gebruiksbepaling van het gebouw.⁸²

⁷⁴ Artikel X.8, tweede lid, Bkl.

⁷⁵ Artikel X.8, derde lid, Bkl.

⁷⁶ Artikel X.9 Bkl.

⁷⁷ Artikel X.13 Bkl.

⁷⁸ Artikel X.14 Bkl.

⁷⁹ Artikel 12.26, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁸⁰ Artikel X.12 Bkl.

⁸¹ Artikel 12.24, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁸² Artikel X.6 Bkl.

Dit inhoudelijke criterium vervangt de verplichting in artikel 6 Bilg tot overleg met eigenaren en gebruikers bij het aanpassen van de grens van een perceel waarop zich een gebouw bevindt bij toedeling van een naastgelegen perceel. Met deze regel wordt in het Bkl expliciet gemaakt wat altijd al de strekking van artikel 6 Bilg was.⁸³ De Omgevingswet is gebaseerd op vertrouwen dat de verschillende bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op een goede wijze uitoefenen en zo nodig – in gevallen als deze – eigenaren en gebruikers betrekken bij voorgenomen besluiten. Ook de in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde verplichting tot een afweging van de rechtstreeks betrokken belangen brengt dat met zich en dat hoeft dus niet expliciet bepaald te worden. Met de formulering van het inhoudelijke criterium voor de grensaanpassing wordt direct invulling gegeven aan het tweede deel van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Uitgangspunten voor de toewijzing van rechten op kavels

Met het oog op een doelmatig gebruik van kavels is voor de toewijzing van rechten op kavels een rangorde opgenomen, waarbij toewijzing gericht op kavelconcentratie voorrang heeft op toewijzing op basis van afstandsverkorting.⁸⁴ Een doelmatige toewijzing van pachtrechten kan leiden tot de splitsing van de gronden van één eigenaar. Een grote mate van versnippering van het eigendom van één eigenaar is niet wenselijk, omdat daarmee zijn vermogenspositie kan worden aangetast. Daarom vindt een samenvoeging van kavels in verband met de toewijzing van pachtrechten niet plaats als die voor de eigenaar leidt tot een onevenredige versnippering van zijn eigendom.⁸⁵ Bij toewijzing van gronden in de nabijheid van gebouwen mag de grens van de kavels niet worden aangepast als dat voor de eigenaar of gebruiker zou leiden tot een onevenredige gebruiksbeperking van het gebouw.⁸⁶ Dit inhoudelijke criterium vervangt de verplichting in artikel 17 Bilg om de grens van een huis- of bedrijfskavel bij toedeling slechts na overeenstemming met de eigenaar en na overleg met de gebruikers aan te passen. Hieraan liggen dezelfde overwegingen ten grondslag als hiervoor aangegeven voor de toedeling van aangrenzende percelen die gepaard gaat met aanpassing van de begrenzing van een perceel waarop zich gebouwen bevinden. Ook bij dit artikel was deze regel altijd al de achtergrond van artikel 17 Bilg.⁸⁷

Beperkte rechten

Een beperkt recht is een recht dat is afgeleid uit een meer omvattend recht, zoals het eigendomsrecht van een onroerende zaak.⁸⁸ Waar in het kader van de herverkaveling een doelmatige inrichting van het gebied in het licht van de gebruiksmogelijkheden van gronden wordt beoogd, zijn ook de op de gronden rustende beperkte rechten uiteraard een belangrijke bepalende factor voor het welslagen van het herverkavelingsproject. Gedeputeerde staten betrekken deze beperkte rechten op grond van artikel 12.24, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet dan ook in het ruilbesluit. Met dit Aanvullingsbesluit wordt in het Bkl geregeld dat oude zakelijke rechten die afdoen aan het doelmatig gebruik, in het ruilbesluit worden opgeheven door compensatie in geld of gronden.⁸⁹

Erfdienstbaarheden zijn beperkte gebruiksrechten die in het verleden vaak zijn gevestigd omdat sprake was van een niet-optimale verkaveling. Het gevolg daarvan kon bijvoorbeeld zijn dat de toegang tot een perceel uitsluitend via het perceel van een andere eigenaar kon plaatsvinden, of

⁸³ Besluit herverkaveling reconstructie concentratiegebieden, Stb. 2006, 243, blz. 13.

⁸⁴ Artikel X.15 Bkl.

⁸⁵ Artikel X.16 Bkl.

⁸⁶ Artikel X.17 Bkl.

⁸⁷ Besluit herverkaveling reconstructie concentratiegebieden, Stb. 2006, 243, blz. 16.

⁸⁸ Artikel 3:8 van het Burgerlijk Wetboek.

⁸⁹ Artikel X.20, tweede lid, Bkl.

dat afwatering moest plaatsvinden via het perceel van een andere eigenaar, waarin dan door een erfdiensbaarheid werd voorzien. Gedeputeerde staten handhaven of vestigen erfdiensbaarheden (alleen) als niet door herverkaveling of uitvoering van inrichtingswerken aan de behoefte waarin deze rechten voorzien, kan worden tegemoetgekomen.⁹⁰

Ingebruikneming van kavels

In het ruilbesluit regelen gedeputeerde staten ook de ingebruikneming van de kavels. In het Bkl wordt met dit Aanvullingsbesluit de regel gesteld dat een doelmatige uitvoering van werken en het doelmatig gebruik van de kavels vooropstaan bij de bepalingen over ingebruikneming van kavels.⁹¹ In veel gevallen zullen er nog werken uitgevoerd moeten worden om de gronden geschikt te maken voor het beoogde gebruik. Het ruilbesluit kan voorzien in gefaseerde ingebruikneming van de gronden als dat bijdraagt aan een efficiënte uitvoering van werken. De mogelijkheid om te voorzien in gefaseerde ingebruikneming van de gronden is verankerd in de Omgevingswet.⁹² Als gedeputeerde staten besluiten van deze mogelijkheid gebruik te maken, worden de betreffende kavels na de vaststelling van het ruilbesluit in beginsel aan de toekomstige eigenaren in gebruik gegeven, vooruitlopend op de eigendomsovergang door de inschrijving van de akte van toewijzing in de openbare registers. Met het oog op een evenwichtige verdeling van de tijdelijke gebruiksmogelijkheden binnen het herverkavelingsblok, of om onevenredig nadeel voor anderen te voorkomen, kan het nodig zijn om een uitzondering te maken op die hoofdregel door kavels in gebruik te geven aan een ander dan de toekomstige eigenaar. Het Bkl maakt dit mogelijk.⁹³

4.4 Besluit geldelijke regelingen

De tweede groep regels die met dit Aanvullingsbesluit in het Bkl worden opgenomen, gaat over het besluit geldelijke regelingen. Deze groep regels bevat de beleidsneutrale voortzetting van de regels hierover uit het Bilg die in de praktijk goed blijken te werken. De laatste fase van de herverkaveling is de fase van de geldelijke verrekening, waarvoor door gedeputeerde staten een besluit geldelijke regelingen wordt genomen. In het besluit geldelijke regelingen regelen gedeputeerde staten de financiële gevolgen van de herverkaveling per herverkavelingsblok.

Kort weergegeven bevat het besluit geldelijke regelingen:

- de waardeveranderingen van de onroerende zaken als gevolg van het inrichten per eigenaar en de zo nauwkeurig mogelijke opgave van de daaruit op grond van artikel 13.9, tweede lid, voortvloeiende kosten voor iedere eigenaar;
- de geldelijke verrekeningen tussen de oude en de nieuwe eigenaar bij overgang van onroerende zaken;
- de geldelijke verrekening voor de eigenaren als gevolg van overige onderdelen van de landinrichting;
- de geldelijke verrekening voor de pachters.⁹⁴

De regels hierover in het Bkl zijn beleidsneutraal overgenomen uit het Bilg, om daarmee het instrument passend te maken binnen het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht, met behoud van het beschermingsniveau. Daarvoor zijn geen inhoudelijke wijzigingen nodig.

⁹⁰ Artikel X.20, eerste lid, Bkl.

⁹¹ Artikel X.21 Bkl.

⁹² Artikel 12.24, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁹³ Artikel X.21, tweede lid, Bkl.

⁹⁴ Artikel 12.37 en artikel 12.38 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

In het inrichtingsproces stellen gedeputeerde staten een besluit geldelijke regelingen vast na het onherroepelijk worden van het ruilbesluit.⁹⁵ De regeling voor landinrichting biedt de mogelijkheid het ontwerp ruilbesluit en het ontwerp besluit geldelijke regelingen op hetzelfde moment ter inzage te leggen.⁹⁶ Als zienswijzen naar voren worden gebracht over het ontwerp ruilbesluit, dan wordt een besluit geldelijke regelingen pas vastgesteld nadat het ruilbesluit onherroepelijk is geworden.⁹⁷

Kosten en vergoedingen

In het Bkl is geregeld dat gedeputeerde staten in het besluit geldelijke regelingen de hoogte van de door de individuele eigenaren te betalen of te ontvangen bijdrage bepalen.⁹⁸ Onder omstandigheden kunnen eigenaren een algehele vergoeding in geld ontvangen voor de gronden die zij in de herverkaveling hebben ingebracht.⁹⁹ Verder is in de Omgevingswet bepaald dat het verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksmogelijkheden tussen de ingebrachte en de toegedeelde kavels met de eigenaren in geld wordt verrekend.¹⁰⁰

Waardebepaling

Met het oog op de bedoelde algehele vergoeding in geld en de verrekening in geld moeten gedeputeerde staten de agrarische verkeerswaarde van de percelen bepalen.¹⁰¹ Het Bkl regelt daarvoor dat de agrarische verkeerswaarde van gronden wordt bepaald op basis van het prijsniveau van de landbouwgronden die in het herverkavelingsboek in het jaar voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerp ruilbesluit zijn verkocht.¹⁰²

Schatting

Op grond van de Omgevingswet moeten gedeputeerde staten de waardeverandering die het inrichten voor de onroerende zaken meebrengt en de geldelijke verrekeningen tussen de oude en de nieuwe eigenaren bij de overgang van onroerende zaken schatten.¹⁰³ Daarvoor is geregeld dat de toestand van de gronden wordt bepaald aan de hand van één of meer objectieve en één of meer subjectieve exploitatiefactoren.¹⁰⁴ De objectieve factoren hebben betrekking op de ontsluiting van huiskavels, bedrijfskavels of veldkavels en de waterhuishoudkundige toestand van kavels. De subjectieve factoren hebben betrekking op de kwaliteit van een toegedeelde kavel in relatie tot andere kavels die aan dezelfde persoon zijn toegedeeld en betreffen de ruimtelijke structuur van de kavels. Uitsluitend aan de hand van deze objectieve en subjectieve factoren kunnen de verschillen tussen inbreng en toewijzing worden bepaald en op geld worden gewaardeerd. Dit maakt het mogelijk om voor elke eigenaar het voordeel van de herverkaveling naar de mate van het nut te berekenen.

Verrekenposten

Verder nemen gedeputeerde staten in het besluit geldelijke regelingen alle vergoedingen en te verrekenen objecten bij de verrekenposten op die verband houden met de overgang van allerlei bijkomende zaken van de oude naar de nieuwe eigenaren.¹⁰⁵ Dit geldt bijvoorbeeld voor de waarde van gebouwen, werken, beplantingen en houtopstanden, voor de vestiging, regeling of opheffing

⁹⁵ Artikel 12.36 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁹⁶ Artikel 12.38, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁹⁷ Artikel 16.33k van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁹⁸ Artikel X.24 Bkl.

⁹⁹ Artikel 12.31 en artikel 12.33 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

¹⁰⁰ Artikel 12.39 van de Omgevingswet.

¹⁰¹ Artikel 12.37, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

¹⁰² Artikel X.2 Bkl.

¹⁰³ Artikel 12.38, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

¹⁰⁴ Artikel X.25 Bkl.

¹⁰⁵ Artikel X.26 Bkl.

van beperkte rechten, huren of lasten. Of deze posten zich voordoen en hoe ze in voorkomend geval gewaardeerd moeten worden hangt nauw samen met de te ruilen onroerende zaken. Ook vindt verrekening plaats van waardevermeerderingen die eigenaren en gebruiksgerechtigden na de terinzagelegging van het inrichtingsprogramma hebben aangebracht op hun onroerende zaken. Voorwaarde voor deze verrekening is dat gedeputeerde staten met betrekking tot die landinrichtingsactiviteit een maatwerkvoorschrift hebben gesteld¹⁰⁶ en op die wijze met de wijzigingen hebben ingestemd. Met het stellen van een maatwerkvoorschrift wordt beoogd te voorkomen dat door het aanbrengen van waardevermeerderingen op onroerende zaken een doelmatige herverkaveling wordt gefrustreerd en de financiële gevolgen van de herverkaveling voor de gezamenlijke eigenaren negatief zouden worden beïnvloed. Als een eigenaar in plaats van nieuwe kavels een algehele vergoeding in geld toegewezen krijgt, wordt deze in de verrekening opgenomen. Voor de pachter bevat het besluit geldelijke regelingen de geldelijke verrekening, als gevolg van de onder- of overbedeling van de pachter of een algehele vergoeding in geld.

Gedeputeerde staten moeten voor de vaststelling van de verschillende verrekenposten verschillende tijdstippen gebruiken.¹⁰⁷ De zogenoemde peiltijdstippen hebben betrekking op het tijdstip tot wanneer zich met betrekking tot een onroerende zaak wijzigingen kunnen voordoen, die van invloed zijn op de waardering van de onderscheiden verrekenposten. Gedeputeerde staten waarderen de objectieve en subjectieve factoren om de bijdrage van een eigenaar in de kosten, bedoeld in artikel 13.9, vierde lid, van de Omgevingswet te berekenen.¹⁰⁸ De verrekenposten worden gewaardeerd op basis van de waarde in het maatschappelijk verkeer.¹⁰⁹ Daarbij wordt een verrekenpost die het gevolg is van de overgang van een zaak of een recht naar een andere eigenaar voor de inbrengende eigenaar en de eigenaar die de zaak of het recht krijgt toegewezen op dezelfde waarde geschat, tenzij een andere waardering noodzakelijk is vanwege de bijzondere omstandigheden van het geval.

Omslag van de kosten

Het besluit geldelijke regelingen vermeldt per eigenaar de omslag van de kosten van de herverkaveling.¹¹⁰ Deze bestaan enerzijds uit het saldo van de specifiek voor zijn gronden gewaardeerde verrekenposten en anderzijds uit het aandeel van iedere eigenaar in de aan de eigenaren gezamenlijk toe te rekenen kosten. Onder die kosten worden verstaan de kosten van herverkaveling die gemaakt zijn voor het herverkavelingsblok. Op die kosten worden in mindering gebracht de kosten van herverkaveling die door een subsidie of andere overheidsbijdrage worden gedekt en de kosten van herverkaveling waarvan de betaling bij overeenkomst is verzekerd.¹¹¹ De kosten die ten laste van de eigenaren gezamenlijk komen, worden naar evenredigheid omgeslagen over de eigenaren aan de hand van een verdeelsleutel.¹¹² Deze verdeelsleutel wordt berekend door het totaal van de aan de eigenaren toe te rekenen kosten te delen door het totaal van alle geldbedragen die zijn vastgesteld aan de hand van subjectieve en objectieve factoren.¹¹³ Het aandeel van een afzonderlijke eigenaar in de kosten van aan de eigenaren gezamenlijk toe te rekenen kosten wordt vervolgens berekend door de uitkomst van de deling te vermenigvuldigen

¹⁰⁶ Artikel 12.40, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet, en hoofdstuk 12 Bal. Zie hierover paragraaf 4.5.2 van deze nota van toelichting.

¹⁰⁷ Artikel X.27 Bkl.

¹⁰⁸ Artikel X.28 Bkl.

¹⁰⁹ Artikel X.29 Bkl.

¹¹⁰ Artikel X.31 Bkl.

¹¹¹ Artikel 13.9 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

¹¹² Artikel X.31, eerste lid, onder b, Bkl.

¹¹³ Zie artikel X.25 Bkl.

met de aan een afzonderlijke eigenaar wegens de objectieve en subjectieve factoren toegerekende bedragen.

4.5 Landinrichtingsactiviteiten

4.5.1 Algemeen

Op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder j, van de Omgevingswet, zoals die bepaling komt te luiden ingevolge de Aanvullingswet, wordt met dit Aanvullingsbesluit het in het Bal gereserveerde hoofdstuk 12 ingevuld met bepalingen over activiteiten die landinrichting betreffen (de 'landinrichtingsactiviteit'). Landinrichtingsactiviteiten zijn activiteiten die feitelijk of financieel gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van een inrichtingsprogramma.¹¹⁴ In het inrichtingsprogramma wordt het gewenste eindbeeld van de landinrichting geschetst en worden de concrete, feitelijke handelingen die zullen worden uitgevoerd, omschreven. Voor een goede uitvoering van de landinrichting is het van belang dat in het in te richten gebied geen handelingen en activiteiten worden verricht die de uitvoering van het inrichtingsprogramma kunnen belemmeren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bouwen van opstallen, grondwerkzaamheden, zoals ontgronden of draineren, en het planten van bomen terwijl dat niet binnen de bestaande bedrijfsvoering past.

Met hoofdstuk 12 van het Bal en artikel 12.40 van de Omgevingswet wordt de strekking van artikel 35 Wilg zoals dat artikel luidde voordat die wet werd ingetrokken met de Aanvullingswet, opgenomen in het Bal. Zoals in de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet is uiteengezet, sluit deze omzetting van artikel 35 Wilg in algemene regels aan bij de stelselbreed gemaakte keuze dat het Rijk waar mogelijk met algemene regels werkt in plaats van met toestemmingsstelsels, wanneer het uit het oogpunt van de bescherming van de fysieke leefomgeving gewenst is om nationaal regels over bepaalde activiteiten te stellen.¹¹⁵

De regels in het Bal zien zowel op de normen uit artikel 35 Wilg¹¹⁶ als op de mogelijkheid om daarvan af te wijken. De specifieke zorgplicht en de regels over de waardeverandering in de afdeling met inhoudelijke regels verschillen evenwel van de instrumenten zoals bekend onder de Wilg en worden hieronder nader toegelicht.

4.5.2 Doelmatige uitvoering inrichtingsprogramma

Dit Aanvullingsbesluit introduceert voor de doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma¹¹⁷ een specifieke zorgplicht. Specifieke zorgplichten in het Bal geven voor een bepaalde activiteit het doel aan dat moet worden bereikt, zonder daarbij voor te schrijven met welke specifieke middelen dat doel moet worden bereikt, en zonder dat doel in kwantificeerbare termen te omschrijven. Voor een algemene toelichting op de instrumenten specifieke zorgplicht, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften wordt verwezen naar het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Bal.¹¹⁸

¹¹⁴ Zie artikel 3:14a van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

¹¹⁵ Paragraaf 4.2, onder het kopje Algemene regels, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

¹¹⁶ Artikel 35, eerste lid, bevat een verbod om zonder ontheffing van gedeputeerde staten handelingen te verrichten die de verwezenlijking van het inrichtingsplan ernstig belemmeren. Artikel 35, tweede lid, bevat een verbod om zonder ontheffing van gedeputeerde staten waardeveranderingen aan te brengen.

¹¹⁷ Voor een toelichting op de overgang van inrichtingsplan naar inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit wordt verwezen naar de paragrafen 2.1.3.2, onder 'Wetgevingstechnische uitgangspunten', 4.2, 7.3.2 en 7.3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

¹¹⁸ Paragraaf 3.1 en 3.4 van Stb. 2018, 293.

Voor de landinrichtingsactiviteit bepaalt de zorgplicht dat nadelige gevolgen voor de doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma zoveel mogelijk voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt moeten worden. Deze verplichting geldt vanaf het moment dat het ontwerp-inrichtingsprogramma ter inzage wordt gelegd. De specifieke zorgplicht strekt er bovendien in ieder geval toe dat de doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma niet ernstig wordt belemmerd. Wat deze zorgplicht in individuele gevallen inhoudt, is afhankelijk van de inhoud van het inrichtingsprogramma. Een handeling kan op het ene perceel het uitvoeren van het inrichtingsprogramma belemmeren, terwijl die handeling op een ander perceel onder de normale bedrijfsvoering kan vallen en dan geen belemmering voor het uitvoeren van het inrichtingsprogramma vormt.

De specifieke zorgplicht past bij het uitgangspunt van vertrouwen, dat centraal is gesteld in de stelselherziening van de Omgevingswet. Bij dit vertrouwen borgen de beginselen van behoorlijk bestuur dat het bevoegd gezag op zorgvuldige wijze omgaat met de specifieke zorgplicht, zoals door het verbod op willekeurige uitoefening van de bevoegdheid en het beginsel van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Bovendien vereist artikel 4.5 van de wet dat het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift stelt die bevoegdheid uitoefent met hetzelfde oogmerk als geldt voor het stellen van de algemene regels waarop het maatwerkvoorschrift ziet, in dit geval “met het oog op een doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma”. Via de rechtsbescherming kan de initiatiefnemer of een derde-belanghebbende zich daarop beroepen. Bij een evenwichtige toepassing van de specifieke zorgplicht, dat wil zeggen het geven van een specifieke zorgplicht in algemene regels, hoort in ieder geval dat voor de initiatiefnemer redelijkerwijs te voorzien moet zijn wat de specifieke zorgplicht in een concreet geval inhoudt. Is dat niet het geval, dan is het stellen van een maatwerkvoorschrift de aangewezen weg.

De specifieke zorgplicht gaat niet zo ver dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt die in redelijkheid voor degene die de activiteit verricht niet te voorzien zijn. In dergelijke situaties zal het bevoegd gezag eerst moeten concretiseren dat maatregelen nodig zijn. Bij inzet van algemene regels kan deze concretisering zowel bij rijksregels als decentrale regels de vorm hebben van het stellen van een maatwerkvoorschrift.

De specifieke zorgplicht in het Bal komt in de plaats van artikel 35, eerste lid, Wilg. Die bepaling bevatte een verbod om de verwezenlijking van een inrichtingsplan ernstig te belemmeren. Van dat verbod kon op grond van artikel 35, eerste lid, Wilg een ontheffing worden verleend. Het Bal kent dat instrument niet; om algemene regels in te vullen of om daarvan af te wijken kan onder de wet en het Bal gebruik worden gemaakt van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften. Binnen de systematiek van het Bal is het evenwel niet mogelijk om door middel van maatwerkregels of maatwerkvoorschriften af te wijken van een specifieke zorgplicht: door de koppeling van de specifieke zorgplicht aan het oogmerk – dat de begrenzing vormt van de belangen waarvoor de algemene regels zijn gesteld – moet een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift altijd binnen de reikwijdte en strekking van de specifieke zorgplicht blijven.¹¹⁹ De mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing is in het Bal dus vormgegeven als een algemene regel met de mogelijkheid van maatwerk. Voor de uitvoeringspraktijk van de landinrichting brengt deze wijziging geen wezenlijke veranderingen mee. Onder de voorheen geldende Wilg fungeerde de verbodsbepaling namelijk al als een aanleiding voor overleg tussen het bevoegd gezag en de betrokken eigenaren of gebruikers om tot een oplossing te komen die enerzijds tegemoetkwam aan de wensen en behoeften van de eigenaren of gebruikers en anderzijds aan het belang van een onbelemmerde uitvoering van het inrichtingsplan. Als het bevoegd gezag en betrokkenen zo'n concrete oplossing hadden gevonden, zoals het tijdelijk in gebruik geven van gronden,¹²⁰ werd aan de formele toepassing van het ontheffingsinstrument in de vorm van een beslissing op een daartoe strekkende aanvraag niet

¹¹⁹ Zie hierover de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 2.12 en 2.13 Bal.

¹²⁰ Het tijdelijk in gebruik geven van gronden is ook onder het huidige recht mogelijk op grond van artikel 12.21 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

toegekomen. Deze uitvoeringspraktijk sluit goed aan bij de systematiek van het Bal en kan onder dit besluit ongewijzigd worden voortgezet.

Dit aanvullingsbesluit maakt het zoals hiervoor aangegeven mogelijk om de specifieke zorgplicht voor landinrichtingsactiviteiten nader in te vullen met maatwerkvoorschriften.¹²¹ Hierbij zijn de hoofdkeuzes gevolgd die in het Bal over maatwerkvoorschriften zijn gemaakt.¹²²

Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen, gesteld over een concrete landinrichtingsactiviteit. Ze kunnen ambtshalve door gedeputeerde staten worden gesteld naar aanleiding van toezicht, of op verzoek, zowel van degene die de activiteit verricht als van een derde. Ze zijn gericht tot degene die de activiteit verricht, dus een bepaald persoon of een bepaald bedrijf. Als gedeputeerde staten een maatwerkvoorschrift stellen over een landinrichtingsactiviteit, kan deze doorgang vinden met inachtneming van dat voorschrift.

4.5.3 Waardeverandering

In het Bal is verder bepaald dat de waarde van een onroerende zaak die in een herverkavelingsblok ligt, niet mag worden veranderd door een eigenaar of gebruiksgerechtigde van die zaak.¹²³ Bij zo'n verandering kan gedacht worden aan het aanbrengen van een beregeningsinstallatie op de onroerende zaak of het inplanten van de onroerende zaak met bomen.

De verplichting geldt vanaf het moment waarop het inrichtingsprogramma is bekendgemaakt. Het bevoegd gezag kan, met in achtneming van het oogmerk voor de landinrichtingsactiviteit, besluiten om bij maatwerkvoorschrift af te wijken van deze algemene regel.¹²⁴ Daarmee is geborgd dat gedeputeerde staten kunnen afwijken als omstandigheden in individuele gevallen dat nodig maken. In een maatwerkvoorschrift kunnen desgewenst aanvullende voorschriften worden opgenomen, zoals de voorwaarden waaraan bij het afwijken van deze algemene regel moet worden voldaan. Voor een toelichting op het instrument maatwerkvoorschriften wordt verwezen naar het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Bal.¹²⁵

Deze combinatie van algemene regels in het Bal en de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften vormt de omzetting van artikel 35, tweede lid, Wilg. Dit lid gebod de eigenaren of gebruiksgerechtigden van een tot een herverkavelingsblok behorende onroerende zaak om de waarde van die onroerende zaak gelijk te houden. Om de waarde te behouden moest de eigenaar of gebruiksgerechtigde zich onthouden van handelingen die de waarde konden beïnvloeden. Ook mocht hij geen handelingen achterwege laten die door een normale bedrijfsvoering werden geëist, voor zover die een waardeveranderend effect zouden hebben.

Van de verplichting om de waarde van de onroerende zaak onveranderd te houden kon op grond van artikel 35, tweede lid, Wilg ontheffing worden verleend. Deze ontheffingsmogelijkheid was relevant voor de verrekening van waardevermeerderingen in het kader van de lijst der geldelijke regelingen. In het Bal is deze ontheffing zoals hierboven toegelicht vervangen door de bevoegdheid om een maatwerkvoorschrift te stellen. Dit maatwerkvoorschrift is het aanknopingspunt voor een daaropvolgend besluit over de verrekening van waardevermeerdering van de onroerende zaak in het besluit geldelijke regelingen. Dit is geregeld in artikel 12.40 van de Omgevingswet, dat daarmee de omzetting behelst van artikel 35, derde lid, Wilg. Verdere uitwerking in het Bal is niet nodig. Voor een toelichting op de regels over de verrekening van waardevermeerdering wordt

¹²¹ Artikelen 12.4 en 12.5 Bal.

¹²² Zie over deze hoofdkeuzes paragraaf 2.3.4 van de nota van toelichting bij het Bal.

¹²³ Artikel 12.7 Bal.

¹²⁴ Artikel 12.5, tweede lid, Bal.

¹²⁵ Zie paragraaf 3.1 van de nota van toelichting bij het Bal.

verwezen naar artikel 12.40 van de Omgevingswet en het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.¹²⁶

4.6 Overige regels voor landinrichting

In de voorgaande paragrafen is beschreven hoe de inhoud van het Bilg wordt omgezet naar het Bal en het Bkl. De regels zijn gemoderniseerd en ingepast in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Dit maakt de regels inzichtelijker en toegankelijker, met behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Deze omzetting en modernisering zorgt ervoor dat een deel van de bepalingen uit het Bilg om verschillende redenen niet terugkeert.

In de systematiek van de Omgevingswet is, net als in de Wilg, een belangrijk deel van de regeling voor landinrichting vormgegeven in regels op het niveau van de wet in formele zin. Dat leidt ertoe dat sommige regels niet meer op het niveau van de algemene maatregel van bestuur zijn verankerd, maar in de Omgevingswet.¹²⁷ In het bijzonder zijn de nadere eisen die gesteld worden aan een kavelruilovereenkomst¹²⁸ niet overgenomen in het Bal of Bkl. In de Omgevingswet is de regeling van kavelruil opgenomen¹²⁹ en zijn ook de nadere eisen die gesteld worden aan een kavelruil landelijk gebied opgenomen.¹³⁰

Een ander uitgangspunt van de systematiek van de Omgevingswet is dat het aantal begrippen waar mogelijk wordt beperkt en dat begrippen maar een keer worden gedefinieerd. Zo worden de begrippen 'wet' en 'gebouw' niet door dit Aanvullingsbesluit in een van de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet opgenomen, omdat ze al zijn gedefinieerd in het Bkl. Voor het begrip 'natuurterrein' dat al in het Bal is opgenomen, geldt hetzelfde. Aan de inhoud van de regeling voor landinrichting doet dit niets af. Regels over het vaststellen door gedeputeerde staten van uitgangspunten ten aanzien van de kavelconcentratie, de afstand van de veldkavels tot de bedrijfskavel, het maximumaantal kavels per bedrijfstype, de grootte van de kavels of de vorm van de kavels zijn opgegaan in de gestelde regels over het vooropstellen van doelmatigheid bij de toewijzing van rechten op kavels en de gegeven rangorde bij toewijzing van kavels.¹³¹ Dit draagt bij aan een modern stelsel waarin het doel van een regel vooropstaat.

Tot slot keert een deel van de regels niet terug, omdat deze beleidsinhoudelijk verouderd zijn. Zo worden de zogenoemde 'LAC-sigitaalwaarden' in de praktijk niet meer toegepast voor de beoordeling van de landbouwkundige geschiktheid van de bodem.¹³² De landbouwkundige geschiktheid van verontreinigde gronden wordt intussen op een andere manier beoordeeld bij herverkavelingsprocessen, waardoor de LAC-sigitaalwaarden niet langer nodig zijn. Dit element keert daarom niet terug in de regels over de landbouwkundige geschiktheid in het

¹²⁶ Zie paragraaf 7.3.4 van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet, onder 'Het besluit geldelijke regelingen', Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

¹²⁷ Artikel 3 Bilg is voortgezet in artikel 12.31 van de Omgevingswet, artikel 5 Bilg is voortgezet in artikel 1.3 van de Omgevingswet, artikel 7 Bilg is voortgezet in de artikelen 12.3 en 12.24, tweede lid, van de Omgevingswet, artikel 19 Bilg is voortgezet in artikel 12.37 van de Omgevingswet, en artikel 22 Bilg is voortgezet in artikel 12.24, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet.

¹²⁸ Artikel 31a Bilg.

¹²⁹ Afdeling 12.6 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

¹³⁰ Artikel 12.47 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

¹³¹ Artikel 4 Bilg heeft geen meerwaarde ten opzichte van de bepaling in artikel X.15 Bkl.

¹³² De LAC-sigitaalwaarden zijn in 1986 opgesteld en in 1991 herzien door de werkgroep Verontreinigde gronden van de Landbouwadviscommissie Milieukritische stoffen.

Aanvullingsbesluit.¹³³ Verder is de Reconstructiewet concentratiegebieden per 1 juli 2014 ingetrokken, waardoor verwijzingen hiernaar niet langer nodig zijn.

4.7 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

Samengevat zijn de volgende wijzigingen aangebracht ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving:

- De overlegverplichtingen uit het Bilg zijn vervangen door het inhoudelijke criterium dat de aanpassing van een perceelsgrens niet mag leiden tot een onevenredige gebruiksbepaling van een gebouw. Deze norm, die altijd al de achtergrond van de verplichtingen vormde, past beter in het nieuwe stelsel en beschermt de belangen van eigenaren en gebruikers.
- De verboden en ontheffingen uit artikel 35, eerste en tweede lid, Wilg zijn omgezet in de zorgplicht en algemene regels in het Bal en de daarbij behorende mogelijkheden voor maatwerk. Hiermee wordt dit instrumentarium passend gemaakt in het nieuwe stelsel, met behoud van het beschermingsniveau.
- De bepalingen uit het Bilg zijn aangepast aan de systematiek en terminologie van de Omgevingswet. Een aantal begripsomschrijvingen en een aantal inhoudelijke bepalingen of elementen daarvan uit het Bilg keren niet terug, omdat deze niet langer nodig zijn of al op andere plaatsen in het stelsel zijn gedefinieerd. Het geheel aan begrippen en bepalingen wordt zo geüniformeerd en vereenvoudigd.

¹³³ De LAC-sigitaalwaarden stonden in artikel 13 Bilg. Voor het overige bevat artikel X.13 Bkl de voortzetting van deze bepaling.

5 Kostenverhaal

5.1 Inleiding

Met de Aanvullingswet is de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet gewijzigd tot een regeling voor kostenverhaal. Hoofdstuk 12 in de Omgevingswet is met de Aanvullingswet vervangen door afdeling 13.6. Deze nieuwe afdeling 13.6 verplicht bestuursorganen om de door het bestuursorgaan gemaakte kosten voor aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen (hierna ook: de kostensoorten) naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers die profijt hebben van die werken, werkzaamheden en maatregelen. Kostenverhaal kan plaatsvinden voor zover aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid is voldaan (de zogenoemde ppt-criteria): de locatie moet profijt hebben van de werken, werkzaamheden en maatregelen, de kosten moeten toerekenbaar zijn aan de activiteiten en de kosten moeten evenredig worden omgeslagen over alle gebieden die er profijt van hebben.¹³⁴ De ppt-criteria bieden houvast en voorkomen dat initiatiefnemers moeten bijdragen aan publieke investeringen die in een te ver verwijderd verband met hun initiatief staan.

Aan de verplichting tot kostenverhaal kan worden voldaan via privaatrechtelijke weg¹³⁵ en via publiekrechtelijke weg. Als geen overeenkomst tot stand is gekomen, moet de publiekrechtelijke weg worden gevolgd. Het kostenverhaal moet dan worden geregeld via het omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In dat geval moeten in het omgevingsplan¹³⁶ in ieder geval regels worden opgenomen over de kostenverhaalsgebieden waarvoor de verhaalbare kosten worden verhaald, de redelijkerwijs te verwachten gebiedsoverstijgende werken, werkzaamheden en maatregelen, de wijze van verdeling van de kosten, de raming van de kosten en de eindafrekening. Belangrijke uitgangspunten van de regeling voor grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro)¹³⁷ zoals contractsvrijheid, de hierboven genoemde ppt-criteria en de financiële haalbaarheid van initiatiefnemers, blijven gehandhaafd.

Met afdeling 13.6 van de Omgevingswet wordt niet beoogd een verandering aan te brengen in de praktijk van het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten over kostenverhaal.

Tegelijk wil de Aanvullingswet meer flexibiliteit bieden bij het kostenverhaal. Het biedt zowel de mogelijkheid om de huidige praktijk van kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling voort te zetten als een mogelijkheid voor kostenverhaal bij het organisch ontwikkelen van gebieden, waarbij er nog onzekerheden zijn over het eindbeeld en de termijn waarbinnen de activiteiten gerealiseerd worden. De keuze voor een van beide systemen is gekoppeld aan het objectieve criterium 'tijdvak'. Het kenmerkende onderscheid tussen de twee benaderingen zit in het vastleggen van het tempo van de ontwikkeling.¹³⁸ In de praktijk zullen de kosten bij integrale en organische gebiedsontwikkeling op een andere wijze worden berekend en verdeeld.

Omdat bij integrale gebiedsontwikkeling het uitgangspunt is dat de gehele locatie volledig wordt ontwikkeld, kunnen de kosten van alle gronden worden berekend en verhaald. Dus ook de verwervingskosten van gronden van particuliere eigenaren, waarop aangewezen activiteiten zijn toegestaan. Bij organische gebiedsontwikkeling zijn er onzekerheden over het eindbeeld, de

¹³⁴ Artikel 13.11, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

¹³⁵ Artikel 13.13 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

¹³⁶ Dit geldt ook voor het projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

¹³⁷ Paragraaf 3.3.c van de memorie van toelichting van de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, Kamerstukken II, 2004/05, 30 218, nr. 3.

¹³⁸ Zie hierover paragraaf 9.3.4 van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

kosten, het programma en het tempo en kiest het gemeentebestuur een faciliterende rol. Ook zullen de gemeentelijke investeringen vaak afhankelijk worden gemaakt van de voortgang van initiatieven in het gebied. Als er niets gebeurt, zal het gemeentebestuur ook geen openbare werken gaan aanleggen.

Met deze verschillen is in dit Aanvullingsbesluit rekening gehouden door de regeling voor kostenverhaal toe te spitsen op het type gebiedsontwikkeling. Het kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling wordt beperkt tot de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor het openbare gebied. Bij het verhalen van de kosten voor een integrale gebiedsontwikkeling is dat niet nodig. Dit onderscheid wordt uitgewerkt in de kostensoortenlijst, bijlage IV van dit besluit.¹³⁹

In het Omgevingsbesluit, zoals gepubliceerd in het Staatsblad,¹⁴⁰ zijn in afdeling 8.4 nadere regels opgenomen over het kostenverhaal in aanvulling op en ter uitwerking van de Omgevingswet. Een deel van die regels kan blijven bestaan, zoals de aanwijzing van de kostenverhaalsplichtige activiteiten (artikel 8.13) en de mogelijkheden om af te zien van kostenverhaal (artikel 8.14). Een deel moet worden herzien als gevolg van de Aanvullingswet, zoals de hiervoor al genoemde kostensoortenlijst, de regels over inbrengwaarde en waardevermeerdering, de regels over de eindafrekening en de regels over woningbouwcategorieën. En een deel van de regels kan vervallen, omdat de inhoud hiervan al is geregeld in de Omgevingswet of niet langer past bij de nieuwe regeling voor kostenverhaal (in plaats van grondexploitatie). Dit betreft bijvoorbeeld de regels over de macro-aftopping en de regels over de exploitatieopzet en –bijdrage. Dit besluit voorziet in deze aanpassingen. Met de wijzigingen wordt bereikt dat de bepalingen beter passen bij de wettelijke regeling voor kostenverhaal die door de Aanvullingswet is opgenomen in de Omgevingswet. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht, namelijk een vergroting van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en het bereiken van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.

In de volgende paragrafen worden de delegatiegrondslagen beschreven en worden per delegatiegrondslag de wijzigingen toegelicht die met dit Aanvullingsbesluit in het Omgevingsbesluit worden aangebracht. De vereenvoudiging van de regeling van grondexploitatie naar kostenverhaal brengt met zich dat de toelichting bij het Omgevingsbesluit zijn betekenis verliest, voor zover die is gebaseerd op een systeem van grondexploitatie.

Kostenverhaal is ook verplicht bij een projectbesluit en een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dat brengt met zich dat ook provincies en het Rijk¹⁴¹ in bepaalde gevallen kosten moeten verhalen, bijvoorbeeld voor de kosten voor de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein door de provincie. Omwille van de leesbaarheid van dit hoofdstuk wordt niet steeds met de opties van kostenverhaal door provincies en Rijk rekening gehouden. In plaats daarvan beschrijft deze toelichting het kostenverhaal vanuit het gezichtspunt van de gemeente bij wijziging van het omgevingsplan. Hetgeen hierna volgt geldt dus ook voor kostenverhaal door provincies en Rijk.

5.2 Delegatiegrondslagen en leeswijzer

¹³⁹ Zie ook paragraaf 5.3 van deze nota van toelichting.

¹⁴⁰ Stb. 2018, 290.

¹⁴¹ Het waterschap kan ook een projectbesluit nemen, maar uitsluitend voor projecten voor het watersysteem. Daarvan kunnen aangewezen activiteiten deel uitmaken, zoals een sluizencomplex. De kosten zijn niet toerekenbaar aan een kostenverhaalsgebied, omdat deze voorzieningen bekostigd worden uit de watersysteemheffing. Overigens zullen deze activiteiten geen opbrengsten genereren, zodat kostenverhaal ook om die reden niet aan de orde zou zijn.

Dit hoofdstuk gaat in op de uitwerking van de volgende delegatiegrondslagen uit de Omgevingswet:

- Het aanwijzen van werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan de kosten kunnen worden verhaald, de zogenoemde kostensoorten (artikelen 13.11, eerste lid, en 13.15, derde lid).
- Het aanwijzen van activiteiten waarop de kosten kunnen worden verhaald (artikel 13.11, eerste lid).
- Het afzien van kostenverhaal (artikel 13.11, tweede lid).
- Regels over het bepalen van de inbrengwaarde en de raming van de waardevermeerdering (artikel 13.17, tweede lid).
- Regels over een tussentijdse afrekening (artikel 13.20, vierde lid).
- Regels over de aanwijzing van woningbouwcategorieën (artikel 2.24).

De nadere regels voor het kostenverhaal staan in afdeling 8.4 van het Omgevingsbesluit.¹⁴² Met dit Aanvullingsbesluit worden wijzigingen aangebracht in de artikelen in die afdeling. De regels over de aanwijzing van woningbouwcategorieën worden opgenomen in een nieuw artikel in hoofdstuk 5 van het Bkl.

De aanwijzing van de kostensoorten wordt toegelicht in paragraaf 5.3 van deze nota van toelichting. De aangewezen activiteiten komen aan de orde in paragraaf 5.4. De mogelijkheden om van kostenverhaal af te zien worden toegelicht in paragraaf 5.5. Paragraaf 5.6 gaat in op de bepaling van de inbrengwaarde en de raming van de waardevermeerdering. Paragraaf 5.7 gaat in op de eindafrekening en de tussentijdse afrekening. De aanwijzing van woningbouwcategorieën komt aan de orde in paragraaf 5.8. Ten slotte geeft paragraaf 5.9 een samenvatting van de wijzigingen die met dit Aanvullingsbesluit worden aangebracht in de bepalingen in het Omgevingsbesluit.

5.3 Kostensoorten

Artikel 13.11 van de Omgevingswet, zoals gewijzigde door de Aanvullingswet, bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd welke kosten kunnen worden verhaald op de initiatiefnemers van kostenverhaalsplichtige activiteiten. Artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit¹⁴³ bevat hiervoor een regeling en in bijlage IV bij het Omgevingsbesluit is een kostensoortenlijst opgenomen. Deze kostensoortenlijst bevat de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn om een kostenverhaalsgebied geschikt te maken voor nieuwe ontwikkelingen, waaronder bebouwing.

Met dit Aanvullingsbesluit wordt de kostensoortenlijst in het Omgevingsbesluit aangepast aan de regeling voor het verhalen van kosten die met de Aanvullingswet is opgenomen in de Omgevingswet. De kostensoortenlijst komt in hoge mate overeen met de lijst in het Omgevingsbesluit. De belangrijkste wijziging is dat onderscheid is gemaakt tussen de kosten die bij integrale gebiedsontwikkeling kunnen worden verhaald en de kosten die bij organische gebiedsontwikkeling kunnen worden verhaald. Daarnaast is de kostensoortenlijst toegankelijker gemaakt door de kostensoorten te plaatsen in de volgorde waarin ze in het proces van plannen, ontwikkelen en bouwen aan de orde zijn. Ook zijn enkele kostensoorten toegevoegd in verband met maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de energietransitie en het binnenstedelijk bouwen.

De Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet, kent twee vormen van kostenverhaal, namelijk kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. In verband daarmee zijn in de kostensoortenlijst twee categorieën kosten

¹⁴² Stb. 2018, 290.

¹⁴³ Stb. 2018, 290.

onderscheiden. De eerste categorie betreft de kosten die voor de kostenverhaalslocatie als geheel worden gemaakt. Hieronder vallen vooral de kosten van de aanleg van openbare werken. De tweede categorie betreft de kosten die verband houden met het verwerven en bouw- en woonrijp maken van de kavels waarop bouwplannen worden gerealiseerd. Hier speelt de inbrengwaarde van de gronden een belangrijke rol.

Bij integrale gebiedsontwikkeling met tijdvak spelen beide categorieën kostensoorten een rol. Bij integrale gebiedsontwikkeling treedt daarmee geen verandering op ten opzichte van het verhalen van de kosten in het kader van de afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening. Alle kostensoorten zijn als voorheen verhaalbaar. Bij organische gebiedsontwikkeling zonder tijdvak spelen daarentegen alleen de kostensoorten een rol die betrekking hebben op de kostenverhaalslocatie als geheel, omdat door de onzekerheden over het programma en het ontwikkelingstempo vaak nog niet duidelijk is welke kosten verband houden met de ontwikkelen kavels en wat de inbrengwaarde zal zijn.

In sommige gevallen kunnen de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die op de kostensoortenlijst staan ook uit gebruikerstarieven of via heffingen worden betaald. Dat geldt bijvoorbeeld bij de aanleg van elektriciteitsnetwerken en rioleringen. Als dat het geval is, kunnen de kosten niet op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet worden verhaald. Door de komst van deelauto's, deelfietsen en dergelijke zal het meer en meer voorkomen dat voorzieningen als parkeerplaatsen en stallingen voor een deel uit gebruikerstarieven kunnen worden betaald. In die gevallen kan alleen het resterende deel van de kosten met toepassing van afdeling 13.6 worden verhaald.

De kostensoortenlijst heeft een limitatief karakter. Het bevoegd gezag kan geen andere kosten verhalen dan op de kostensoortenlijst staan. Dat geldt niet alleen voor de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen binnen het kostenverhaalsgebied, waarvan alleen dat gebied profijt heeft, maar ook voor de kosten van de aanleg van zogenoemde gebiedsoverstijgende werken, werkzaamheden en maatregelen binnen en buiten het kostenverhaalsgebied, waarvan meerdere kostenverhaalsgebieden profijt hebben. Het gaat dan vooral om hoofdwegen, werken voor de waterhuishouding en recreatiegebieden. Ook voor deze kosten geldt dat het moet gaan om kosten die op de kostensoortenlijst staan.

In verband met veranderingen in het klimaat-, energie- en mobiliteitsbeleid is nagegaan of het nodig is nieuwe werken, werkzaamheden en maatregelen aan de kostensoortenlijst toe te voegen. Bij deze analyse is onder andere gebruik gemaakt van het overzicht van klimaatadaptieve maatregelen van het portaal Ruimtelijke adaptatie¹⁴⁴, de maatregelenmatrix van het Deltaprogramma nieuwbouw en herstructurering¹⁴⁵, de studie Energie en Ruimte van de Vereniging Deltametropool¹⁴⁶ en interne studies naar nieuwe mobiliteitsconcepten. Uit deze analyse is gebleken dat de bestaande kostensoortenlijst in hoofdzaak nog steeds voldoet. In de toekomst zal het vooral nodig zijn om werken, werkzaamheden en maatregelen die al op de kostensoortenlijst stonden op een andere manier aan te leggen. Zo zal in de komende jaren bijvoorbeeld vaker worden gekozen voor de aanleg van gescheiden rioleringsstelsels en zal meer groen worden aangelegd om hittestress te voorkomen.

Er is een beperkt aantal nieuwe werken aan de kostensoortenlijst toegevoegd. Dat betreft wamtenetwerken, gebouwde fietsstallingen en faciliteiten voor ondergrondse afvalopslag. Nieuwe woningen moeten gasloos worden opgeleverd. Warmtenetwerken zullen daarbij een belangrijke rol spelen. Verder bestaat een grote behoefte aan woningen in binnenstedelijke gebieden waar ruimte schaars is. Daarvoor zijn ruimtebesparende voorzieningen nodig zoals

¹⁴⁴ <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/>

¹⁴⁵ <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/resultaten-dpnh/resultaten-dpnh/>

¹⁴⁶ http://deltametropool.nl/nl/energie_en_ruimte

ondergrondse faciliteiten voor afvalinzameling. Ook zal in het binnenstedelijk gebied meer en intensiever gebruik worden gemaakt van het openbaar vervoer en de fiets.

De Omgevingswet maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen over de hoogte en begrenzing van één of meer bij algemene maatregel van bestuur aangewezen kostensoorten. Deze kostensoorten staan ook wel bekend als plankosten. Daartoe behoren in elk geval de kosten van het vaststellen van diverse besluiten, de onderzoekskosten en de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van werken, werkzaamheden en maatregelen. Ook de kostensoort 'andere door het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden' behoort hiertoe. In de Aanvullingsregeling zal meer gedetailleerd worden vastgelegd welke kosten tot de plankosten behoren.

5.4 Activiteiten

De regeling voor het verhalen van kosten op aangewezen activiteiten in afdeling 13.6 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet, is uitsluitend van toepassing als de aangewezen activiteit mogelijk wordt gemaakt door het wijzigen van het omgevingsplan en is daarom gekoppeld aan een besluit tot wijziging van het omgevingsplan, een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit.

In de Omgevingswet¹⁴⁷ is de regeling voor het verhalen van kosten toegespitst op het verhalen van kosten op initiatiefnemers die bouwactiviteiten verrichten. Daarbij gaat het om het bouwen van woningen of bijvoorbeeld gebouwen met een kantoor-, winkel- of bijeenkomstfunctie. In het Omgevingsbesluit¹⁴⁸ zijn die activiteiten uitgewerkt in een activiteitenlijst.

In de Aanvullingswet is een grondslag opgenomen om het verhalen van kosten ook mogelijk te maken bij andere activiteiten dan bouwactiviteiten, namelijk activiteiten die door een functiewijziging van het omgevingsplan worden mogelijk gemaakt. Gedacht werd aan gevallen waarin leegstaande kantoren worden getransformeerd naar woongebouwen, recreatieparken geschikt worden gemaakt voor permanente bewoning en aan de inrichting van transformatiegebieden, parkeerterreinen en evenemententerreinen. Gebleken is dat veel (binnenstedelijke) transformaties zoals het transformeren van kantoren naar woningen al onder de reikwijdte van het Omgevingsbesluit vallen, omdat het begrip 'verbouwen' in het Bbl wordt gedefinieerd als 'het gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten, anders dan vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert'. De daaronder vallende verbouwactiviteiten, zoals het verbouwen van gebouwen naar woningen, winkels, kantoren en horeca vallen derhalve al binnen de reikwijdte van de activiteitenlijst zoals opgenomen in het Omgevingsbesluit, waarin hetzelfde begrip 'verbouwen' wordt gebruikt.

Bovendien is uit gesprekken met gemeenten en ontwikkelende partijen gebleken dat de lijst met kostenverhaalsplichtige activiteiten, zoals opgenomen in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit, adequaat is. Op dit moment is er dan ook geen aanleiding om deze lijst uit te breiden. Dit Aanvullingsbesluit bevat daarom geen wijzigingen in de activiteitenlijst van het Omgevingsbesluit. De grondslag in de Omgevingswet biedt wel de mogelijkheid om in de toekomst snel in te spelen op nieuwe opgaven.

5.5 Afzien van kostenverhaal en relatie met andere vormen van kostenverhaal

De verplichting tot het toepassen van de wettelijke regeling voor het verhalen van kosten is beoogd als (en werkt in de praktijk ook als) een belangrijke stok-achter-de-deur om het verhalen

¹⁴⁷ Staatsblad 2016, 156.

¹⁴⁸ Staatsblad 2018, 290.

van kosten te regelen via een overeenkomst. In artikel 8.14 van het Omgevingsbesluit¹⁴⁹ zijn drie gevallen opgenomen waarin het bevoegd gezag kan afzien van het verhalen van kosten met toepassing van de regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet. Dat is wanneer:

- het totaal van de exploitatiebijdragen in het exploitatiegebied minder bedraagt dan € 10.000;
- er geen verhaalbare kosten als bedoeld in de onderdelen a, b en c van bijlage IV zijn; of
- de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

Het Aanvullingsbesluit brengt hierin geen inhoudelijke wijzigingen aan, omdat uit de internetconsultatie over de Aanvullingswet geen aanwijzingen zijn gekomen dat de huidige lijst met vrijstellingen niet zou voldoen. Wel worden de terminologie en de verwijzing naar de bijlage aangepast.

Het verhalen van kosten via de regeling in de Omgevingswet en dit Aanvullingsbesluit heeft voorrang op andere vormen van kostenverhaal, zoals de baatbelasting, met uitzondering van de kosten voor energie-infrastructuur die verhaald worden op grond van de energiewet- en regelgeving. In de praktijk komen er buiten het verhalen van de kosten op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet, ook nog een aantal vormen van kostenverhaal voor, waarvoor geen specifieke wettelijke grondslag is gegeven. Daaraan worden in de rechtspraak strenge eisen gesteld. Gedoeld wordt op het verhalen van kosten naar aanleiding van een vergunning of ontheffing, gerelateerd aan een verordening of bestemmingsplan. Voorbeelden daarvan zijn de kosten van een rioolaansluiting of het maken van een inrit, of de betaling van een bedrag aan de gemeente als niet kan worden voldaan aan een herplantplicht van bomen of het realiseren van voldoende parkeerruimte op eigen terrein. Als de daarmee gemoeide kosten niet worden veroorzaakt door een kostenverhaalsplichtige activiteit, blijft deze vorm van kostenverhaal dus mogelijk naast de toepassing van afdeling 13.6 van de Omgevingswet. Als wordt voldaan aan de in de rechtspraak ontwikkelde eisen, kan een omgevingsplan dus een vergunningstelsel bevatten, waarbij in bepaalde gevallen financiële voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden die leiden tot het verhalen van kosten. Er zijn geen signalen dat de huidige praktijk voor het verhalen van kosten die zijn gemoeid met het maken van een rioolaansluiting, een herplantplicht of het voorzien in voldoende parkeerruimte niet kan worden voortgezet. De Omgevingswet en dit Aanvullingsbesluit beogen daarom geen wijziging aan te brengen in de in de rechtspraak gestelde eisen.

5.6 Bepalen van de inbrengwaarde en raming van de waardevermeerdering

De inbrengwaarde van een perceel is de waarde van de gronden en de te verwijderen opstallen voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan,¹⁵⁰ die een redelijk handelend koper zou betalen. De waarde van de gronden moet op basis van een geobjectiveerde methode worden vastgesteld en moet worden gewaardeerd op basis van de werkelijke waarde aan de hand van de meest actuele gegevens ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan. Als het bevoegd gezag verouderde gegevens gebruikt voor het bepalen van de inbrengwaarde, bestaat het risico dat deze met succes wordt aangevochten.

Er bestaan drie methoden om de inbrengwaarde vast te stellen:

- Waardering op basis van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ). De Wet WOZ-waardering is niet toepasbaar bij alle gronden. In de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten van de Wet WOZ is namelijk een vrijstelling opgenomen voor gronden die voor land- of bosbouw bedrijfsmatig worden geëxploiteerd.

¹⁴⁹ Staatsblad 2018, 290.

¹⁵⁰ Dat geldt ook voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en de vaststelling van een projectbesluit.

- Waardering op basis van een onafhankelijke taxatie met toepassing van de artikelen 15.21 tot en met 15.24 van de Omgevingswet. Dit is te vergelijken met de toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de Ontheingingswet.
- Voor gronden die zijn onteigend of waarvoor een onteigeningsbeschikking is gegeven of die op onteigeningsbasis zijn of worden verworven is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling op basis van paragraaf 15.3.1 van de Omgevingswet, omdat dan niet alleen de waarde wordt vergoed, maar ook bijkomende schades en andere kosten.

In dit Aanvullingsbesluit¹⁵¹ worden deze drie methoden mogelijk gemaakt. De tweede en derde waren al opgenomen in de Wro en het Omgevingsbesluit. De Wet WOZ-waardering is toegevoegd vanwege de behoefte aan meer flexibiliteit en lagere bestuurlijke lasten. Deze methode biedt een objectieve grondslag en rechtsbescherming. Toevoeging van andere methoden is overwogen, maar daar is van afgezien omdat die onvoldoende rechtszekerheid bieden.

Bij het vaststellen van een omgevingsplan met een tijdvak dient de inbrengwaarde van alle tot ontwikkeling te brengen gronden te worden bepaald, omdat wordt gewerkt vanuit de fictie dat het gehele gebied wordt ontwikkeld. Deze inbrengwaarden worden opgenomen in de raming van de kosten die op grond van artikel 13.14, lid 1, onder c, van de Omgevingswet moet worden opgenomen in het omgevingsplan.

Bij het vaststellen van een omgevingsplan zonder tijdvak dient de inbrengwaarde van de gronden voor publieke werken te worden bepaald. De inbrengwaarde hoeft net als de andere kosten niet bekend te worden gemaakt bij de vaststelling van het omgevingsplan. Binnen het op grond van artikel 13.15, lid 1, onder a, van de Omgevingswet in het omgevingsplan op te nemen maximum van de globaal te verhalen kosten per kostenverhaalsgebied zal het bestuursorgaan rekening houden met een bedrag als gevolg van de inbrengwaarden voor de gronden die noodzakelijk zijn voor de aanleg van publieke werken.

Onder de opbrengsten wordt de waarde van de gronden verstaan na het verrichten van de kostenverhaalsplichtige activiteit. De opbrengsten moeten worden gewaardeerd op basis van de marktwaarde van de betreffende activiteit. In aanvulling daarop geldt dat de vaststelling van de opbrengsten voor maatschappelijke functies, in het bijzonder sociale woningbouw, met instemming van de Europese Commissie op basis van door de overheid vastgestelde prijzen aanvaardbaar is. Over de raming van de opbrengsten worden geen nadere regels gesteld in dit Aanvullingsbesluit.

Bij omgevingsplannen zonder tijdvak vindt een zogenoemde 'waardevermeerderingstoets' plaats op grond van artikel 13.15, lid 2, onder b, van de Omgevingswet, zoals deze luidt als gevolg van de Aanvullingswet. Dit gebeurt op het moment dat het bestuursorgaan een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld dient te geven als reactie op een verzoek van een initiatiefnemer. Het bestuursorgaan moet dan aan een initiatiefnemer gedetailleerd kenbaar maken welke kosten geraamd of gemaakt zijn binnen het kostenverhaalsgebied. Ook wordt kenbaar gemaakt wat het verschil is tussen de waarde van de gronden na het verrichten van de kostenverhaalsplichtige activiteit (ook wel de opbrengsten genoemd) en de waarde van de gronden voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan (ook wel inbrengwaarde genoemd), zodat de waardevermeerdering kan worden bepaald. Tevens worden, voor zover aan de orde, de voor rekening van de initiatiefnemer (aanvrager van de activiteit) komende kosten op de locatie vermeld. Die kosten dienen dan wel op de kostensoortenlijst voor te komen. Op deze wijze kunnen onder andere de sloop- en saneringskosten worden betrokken in de verantwoording van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld aan de initiatiefnemer. Voor de bepaling van de inbrengwaarde moet artikel 8.16 van het Omgevingsbesluit worden toegepast.

De raming van de kosten bij omgevingsplannen met tijdvak of het maximum aan te verhalen kosten bij omgevingsplannen zonder tijdvak moet worden vastgelegd in het omgevingsplan. Zeker

¹⁵¹ Artikel 8.16 van het Omgevingsbesluit, zie artikel II, onderdeel F, van dit Aanvullingsbesluit.

bij omgevingsplannen waarin de kostenposten gespecificeerd worden opgenomen is het verstandig om een regel in het omgevingsplan op te nemen dat kosten periodiek worden geïndexeerd (bijvoorbeeld op basis in het omgevingsplan genoemde indicatoren). Bij organische gebiedsontwikkeling geldt de verplichting dat de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld moet worden vastgesteld op basis van actuele ramingen. Zo wordt voorkomen dat deze beschikking wordt gebaseerd op bedragen die niet meer actueel zijn. Omdat er geen actualiseringsplicht voor het omgevingsplan bestaat is dit een eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Nadere regels over indexering en actualisering worden niet nodig geacht en passen niet goed bij het flexibeler maken van de regeling voor kostenverhaal.

5.7 Eindafrekening en tussentijdse afrekening

Gemeenten moeten verplicht een regeling voor eindafrekening opnemen in het omgevingsplan. In het systeem van de Omgevingswet is een periode van 20 jaar of langer voor de daadwerkelijke realisatie van een gebiedsontwikkeling niet ondenkbaar. Om initiatiefnemers niet heel lang te hoeven laten wachten op de eindafrekening biedt de Aanvullingswet ontwikkelende partijen de mogelijkheid om vanaf vijf jaar na betaling van hun bijdrage te verzoeken om een tussentijdse afrekening voor hun bijdrage die gebaseerd is op zowel gemaakte als geraamde, nog niet gemaakte kosten. Via dit Aanvullingsbesluit wordt dit vastgelegd in het Omgevingsbesluit.¹⁵²

5.8 Woningbouwcategorieën

In dit Aanvullingsbesluit worden regels gesteld over het aanwijzen van locaties voor specifieke woningbouwcategorieën. Op grond van het woonbeleid en de woningbehoefteprognoses dienen voor bepaalde doelgroepen woningen te worden gebouwd. Voor enkele categorieën voorziet de markt daar onvoldoende in. Dat betreft de categorieën sociale huur, particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) en geliberaliseerde woningen voor middenhuur. In artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit¹⁵³ is het daarom mogelijk gemaakt om die categorieën aan te wijzen in het omgevingsplan.

Bij het opstellen van de Aanvullingswet is geconcludeerd dat regels over woningbouwcategorieën gericht zijn op de ontwikkeling en het gebruik van de fysieke leefomgeving en daarom opgenomen kunnen worden in een omgevingsplan, zonder dat een nadere grondslag in de Omgevingswet nodig is. Dit zou artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit overbodig maken. Het is evenwel niet de bedoeling de aanwijzingsmogelijkheid geheel vrij te laten. Bij de aanwijzing van woningbouwcategorieën in het Omgevingsbesluit en eerder in het Bro is een nadrukkelijke afweging gemaakt over de noodzaak van het ingrijpen in de woningmarkt voor bepaalde categorieën. Geconcludeerd is dat die mogelijkheid behouden moet worden en het niet wenselijk is andere woningbouwcategorieën toe te voegen. Met dit Aanvullingsbesluit komt daarom artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit te vervallen en wordt tegelijkertijd aan het Bkl een instructieregel over de aanwijzing van woningbouwcategorieën toegevoegd. Deze houdt in dat het bevoegd gezag in het omgevingsplan dezelfde categorieën mag aanwijzen als het Omgevingsbesluit mogelijk maakte.¹⁵⁴ Voor de goede orde wordt opgemerkt dat bij de woningen die niet zijn aangewezen voor een specifieke categorie het de initiatiefnemer vrijstaat de woning in elke door hem gewenste categorie te realiseren. Voor de regeling voor het verhalen van de kosten zal voor die woningen worden uitgegaan van een opbrengst in de vrije sector.

¹⁵² Artikel 8.17, zie artikel II, onderdeel G, van dit Aanvullingsbesluit.

¹⁵³ Stb. 2018, 290.

¹⁵⁴ Artikel I, onderdeel B, en artikel II, onderdeel H, van dit Aanvullingsbesluit.

Overigens kan de aanwijzing alleen de bouw van woningen betreffen. Regels over woningbouwcategorieën kunnen niet worden gesteld over bestaande woningen.

5.9 Wijzigingen ten opzichte van het Omgevingsbesluit

Samengevat zijn de volgende wijzigingen aangebracht ten opzichte van de bepalingen over grondexploitatie in het Omgevingsbesluit zoals gepubliceerd in het Staatsblad:¹⁵⁵

- De artikelen over de activiteiten waarop kosten kunnen worden verhaald (artikel 8.13), over het afzien van kostenverhaal (artikel 8.14) en over de kostensoorten (artikel 8.15) worden redactioneel gewijzigd en daarmee afgestemd op andere onderdelen van de stelselherziening.
- In bijlage IV, de lijst met kostensoorten, is een onderscheid gemaakt in de te verhalen kosten voor integrale en organische gebiedsontwikkeling, als nadere uitwerking van de regeling die met de Aanvullingswet is opgenomen in de Omgevingswet. Hiermee worden de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht gediend en het bereiken van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving bevorderd.
- In Bijlage IV, de lijst met kostensoorten, zijn enkele kostensoorten toegevoegd, zoals de aanleg van distributienetwerken voor warmte, fietsenstallingen en faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling. Daarmee is de lijst geschikt gemaakt voor actuele maatschappelijke ontwikkelingen.
- De bepaling over de eindafrekening (artikel 8.18) is vervallen, omdat dit – meer globaal – is geregeld in artikel 13.13, eerste lid, onder c, onder 3°, en artikel 13.16, tweede lid, van de Omgevingswet. Voorzien is in regels over de tussentijdse afrekening.
- Door de wijzigingen die de Aanvullingswet in de Omgevingswet heeft aangebracht, wordt niet meer gesproken over een exploitatieopzet (artikel 8.16, eerste lid) of een exploitatiebijdrage (artikel 8.17).
- De bepaling over de macro-aftopping (artikel 8.16, tweede lid) vervalt vanwege de opname hiervan in artikel 13.16, tweede lid, van de Omgevingswet.
- De bepalingen over inhoudelijke eisen over de inrichting van de locatie voor kostenverhaal (artikel 8.19) vervallen, omdat deze regels door het bevoegde bestuursorgaan kunnen worden gesteld in het omgevingsplan op grond van hoofdstuk 4 van de Omgevingswet.
- De bepaling over woningbouwcategorieën (artikel 8.20) vervalt in het Omgevingsbesluit en wordt vormgegeven als instructieregel voor een omgevingsplan in hoofdstuk 5 van het Bkl. Hiermee wordt de regel behouden en beter ingepast in het nieuwe stelsel.

¹⁵⁵ Stb. 2018, 290.

6 Toezicht en handhaving

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen ingegaan op het toezicht en de handhaving van de in dit besluit opgenomen regels.

In de memorie van toelichting van de Omgevingswet¹⁵⁶ en de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit¹⁵⁷ is in algemene zin ingegaan op toezicht en handhaving onder de Omgevingswet. In de nota van toelichting bij het Bal¹⁵⁸ is meer gericht ingegaan op activiteiten. En in de memorie van toelichting van de Aanvullingswet¹⁵⁹ is ingegaan op (interbestuurlijk) toezicht en handhaving van de regels in de Aanvullingswet. Dit hoofdstuk dient als een korte aanvulling daarop.

6.2 Toezicht en handhaving

Handhaving begint met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Het toezicht omvat een breed scala van activiteiten waartoe ook voorlichting behoort. Voorlichting kan een belangrijk preventief effect sorteren. Toezicht is voorts het actief verzamelen van informatie over een bepaalde activiteit om te onderzoeken of wordt voldaan aan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Als blijkt dat er activiteiten plaatsvinden die in strijd zijn met wet- of regelgeving, dan kunnen handhavingsmiddelen worden toegepast.

In de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet is uiteengezet dat handhaving naar de aard ervan vrijwel niet aan de orde is bij de instrumenten uit die wet. De instrumenten betreffen voor het grootste deel geen activiteiten als bedoeld in artikel 18.2 van de Omgevingswet en vallen daarom niet onder het bereik van die bepaling.

Artikel 18.2 is wel van toepassing op landinrichtingsactiviteiten die door middel van algemene regels worden gereguleerd. Voor het toezicht en de handhaving zijn de bepalingen van hoofdstuk 18 van de Omgevingswet afdoende. Op grond van artikel 18.2, eerste lid, van de wet zullen gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor toezicht en handhaving op landinrichtingsactiviteiten, omdat zij met dit Aanvullingsbesluit zijn aangewezen als het bevoegd gezag voor het stellen van maatwerkvoorschriften. Relevant aspect bij deze handhaving is dat de burgerbindende normen in dit geval een open karakter hebben (zorgplicht). Overtreding daarvan kan door gedeputeerde staten slechts worden gehandhaafd als er onmiskenbaar strijd is met de regel. Daarom bevat dit Aanvullingsbesluit geen aanvullende regels.

Bestuursrechtelijke handhaving kan ook aan de orde zijn bij gedoogplichten, maar alleen als de gedoogplicht in kwestie daarvoor is aangewezen.¹⁶⁰ Voor de gedoogplichten bij onteigening en landinrichting is dat niet nodig. Bestuursrechtelijke handhaving levert geen meerwaarde op voor deze gedoogplichten. Voor het effectueren van de gedoogplichten kan de 'sterke arm' worden ingeroepen wanneer de rechthebbende weigert toegang tot de betrokken gronden te verlenen. Bovendien is overtreding ervan strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Deze strafbaarstelling volstaat als sluitstuk van de handhaving van deze gedoogplichten. Voor deze

¹⁵⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 349 e.v.

¹⁵⁷ Stb. 2018, 290, blz. 207 e.v.

¹⁵⁸ Stb. 2018, 293, blz. 680 e.v.

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, paragraaf 10.3.

¹⁶⁰ Artikel 18.2, vierde lid, van de Omgevingswet.

gedoogplichten wordt dus geen bestuursrechtelijke handhavingstaak aan de bestuursorganen opgedragen.

6.3 Interbestuurlijk toezicht

In de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet¹⁶¹ is uiteengezet dat voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden op grond van de Aanvullingswet vertrouwen het uitgangspunt is. Daarnaast zal een sober, doelmatig en terughoudend repressief toezicht worden uitgeoefend op de uitvoering van de taken en bevoegdheden op grond van de Aanvullingswet. Dit interbestuurlijk toezicht wordt in beginsel uitgevoerd door de naasthogere bestuurslaag. De generieke regelgeving die is opgenomen in de Gemeentewet, Waterschapswet, Provinciewet en Algemene wet bestuursrecht, alsmede de aanvullende regeling in de Omgevingswet,¹⁶² bevatten hiervoor afdoende bepalingen. Daarom bevat dit Aanvullingsbesluit geen aanvullende regels.

¹⁶¹ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, paragraaf 10.3.

¹⁶² Voor de relaties tussen provincies en waterschappen en het Rijk biedt de Omgevingswet in aanvulling op de regeling in de Waterschapswet nog specifieke bevoegdheden voor indeplaatsstelling en vernietiging (paragraaf 2.5.3 van de wet).

7 Effecten

Dit hoofdstuk zal pas worden ingevuld na uitvoering van de verplichte onderzoeken naar effecten op administratieve lasten, bestuurslasten, bedrijven en milieu. Die onderzoeken worden grotendeels parallel aan de consultatiefase uitgevoerd.

Uiterlijk vier weken voordat de consultatie sluit, zal een notitie worden gepubliceerd waarin kwantitatief inzicht gegeven wordt in regeldrukeffecten.

CONCEPT

8 Totstandkoming besluit en consultatie

Dit hoofdstuk zal op een later moment, na de consultatiefase, worden ingevuld.

CONCEPT

9 Invoering

Het eerste deel van dit hoofdstuk zal op een later moment, na de consultatiefase, worden ingevuld.

9.1 Implementatieprogramma

PM

9.2 Invoeringsondersteuning aan gebruikers

PM

9.3 Veranderopgave van overheden

PM

9.4 Digitalisering

9.4.1 Algemeen

Digitalisering draagt in belangrijke mate bij aan het bereiken van de doelen van de stelselherziening. Digitalisering draagt bij aan het vergroten van het gebruiksgemak en snellere en betere besluitvorming.¹⁶³ In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangegeven dat digitalisering een belangrijk hulpmiddel is voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet.¹⁶⁴

Digitalisering omvat minimaal twee verschillende elementen: het digitaal kunnen doorlopen van besluitvormingsprocedures en het digitaal kunnen inzien of raadplegen van het uiteindelijk genomen besluit. Met de besluitvormingsprocedure wordt bedoeld de procedure tot en met het bekendmaken van het besluit als noodzakelijke stap voor de inwerkingtreding van het besluit. De procedures voor rechtsbescherming, zoals bezwaar en beroep, vallen daar niet onder. De digitalisering daarvan wordt in afzonderlijke wetgevingstrajecten geregeld. Met het digitaal inzien wordt bedoeld dat het genomen (en in werking getreden) besluit op ieder moment elektronisch kan worden bekeken.

9.4.2 Digitaal doorlopen van besluitvormingsprocedures

Voor het nemen van bestuursrechtelijke besluiten bevat de Algemene wet bestuursrecht een generieke regeling voor de te volgen procedure, namelijk de bezwaar- en beroepsprocedure. Voor besluiten in het omgevingsrecht is veelal de zienswijzeprocedure voorgeschreven. In dat geval dient, voordat een besluit kan worden genomen, in de voorbereidende fase een ontwerp van het besluit toegezonden te worden aan belanghebbenden en/of ter inzage te worden gelegd. Van het ontwerpbesluit en de terinzagelegging van de stukken dient kennis te worden gegeven, zodat betrokkenen de mogelijkheid hebben om hun zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen. Wanneer het besluit is genomen, dient dit bekend gemaakt te worden en met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage te worden gelegd. Van het besluit wordt mededeling gedaan door kennis te geven van het besluit en de terinzagelegging van de stukken.

¹⁶³ Kamerstukken II 2013/14, 33118, nr. 8, blz. 6.

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 353-358.

Voor het elektronisch verkeer tussen overheid en burgers en bedrijven is afdeling 2.3 van de Awb van belang. In artikel 2:14 is geregeld wanneer een bestuursorgaan een bericht elektronisch kan verzenden. Daarvoor is medewerking van de burger vereist, tenzij wettelijk anders is bepaald.

Waar nodig worden in specifieke wetten aanvullende regels gegeven voor een of meer stappen van de procedure. In het algemeen vindt daarbij een steeds verder gaande digitalisering plaats.

Voor het elektronisch verkeer tussen overheid en burgers en bedrijven is een wetsvoorstel in voorbereiding dat betrekking heeft op de digitale dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijven, de Wet digitale overheid.¹⁶⁵

De Bekendmakingswet, het Bekendmakingsbesluit en de Bekendmakingsregeling geven regels over de (elektronische) bekendmaking van besluiten van de centrale overheid die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht. Deze worden bekend gemaakt in de elektronische Staatscourant. Voor vergelijkbare besluiten van decentrale overheden geven de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet, samen met het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden en de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden, regels over de elektronische bekendmaking van deze besluiten in het gemeenteblad, provincieblad en waterschapsblad.

Ter uitvoering van het regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de toekomst"¹⁶⁶ wil de regering de Bekendmakingswet wijzigen. Het beoogde eindresultaat is dat alle voor een ieder bestemde informatie over (de voorbereiding van) overheidsbesluiten digitaal beschikbaar is. Een voorstel daartoe is op 26 juni 2018 in internetconsultatie gebracht.¹⁶⁷

Voor de besluitfiguren die met de Aanvullingswet in de Omgevingswet zijn opgenomen, betekent het voorgaande dat de besluitvormingsprocedures op basis van de generieke wet- en regelgeving, aangevuld met enkele bepalingen in de Omgevingswet, grotendeels digitaal kunnen worden doorlopen.¹⁶⁸ Daarvoor zijn geen aanvullende bepalingen nodig. In dit verband kan worden gewezen op de uitspraak van 31 januari 2018 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁶⁹ waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat artikel 3:11 van de Awb niet verplicht tot het in papieren vorm ter inzage leggen van het ontwerp en de bijbehorende stukken op fysieke bezoekadressen. Ook als het ontwerp en de bijbehorende stukken na een ter plaatse gedaan verzoek terstond kunnen worden ingezien op een daar aanwezige computer, is sprake van het ter inzage liggen van die stukken. Overigens heeft de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad al in 2013 een soortgelijke redenering verwoord.¹⁷⁰

9.4.3 *Digitaal inzien van besluiten door beschikbaarstelling*

De Omgevingswet voorziet in een digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO).¹⁷¹ Er is een landelijke voorziening die onder meer voorziet in de elektronische ontsluiting van informatie.¹⁷² In artikel 20.26 van de wet is een grondslag opgenomen op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur informatie

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34972, nrs. 1-3, Algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid).

¹⁶⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34.

¹⁶⁷ Zie

<https://www.internetconsultatie.nl/wetelektronischepublicatiealgemenebekendmakingenenmededelingen>.

¹⁶⁸ Uitgezonderd is de zienswijzeprocedure. Deze is nog niet gedigitaliseerd.

¹⁶⁹ ECLI:NL:RVS:2018:295.

¹⁷⁰ ECLI:NL:PHR:2013:CA1724, in het bijzonder onder 3.2 en 3.3. De HR heeft om cassatietechnische redenen geen inhoudelijk oordeel gegeven.

¹⁷¹ Artikel 20.21 van de Omgevingswet.

¹⁷² Artikel 20.22 van de Omgevingswet.

kan worden aangewezen die beschikbaar wordt gesteld voor elektronische ontsluiting via de landelijke voorziening. Het DSO wordt stapsgewijs ontwikkeld. Dat geldt ook voor de set van besluiten en rechtsfiguren die via de landelijke voorziening DSO worden ontsloten. Bij inwerkingtreding wordt (informatie uit) de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening, het omgevingsplan en de omgevingsregeling via de landelijke voorziening DSO ontsloten. Het voornemen is om op termijn ook andere besluiten of rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet, zoals programma's, via de landelijke voorziening DSO te ontsluiten. Ook is er het voornemen dat besluiten in samenhang met andere informatie kunnen worden getoond.

Met de Aanvullingswet is in de Omgevingswet opgenomen dat de voorkeursrechtbeschikking, de onteigeningsakte, de herverkavelingsakte, de kavelruilakte en de kavelruilovereenkomst worden geregistreerd in de openbare registers die worden beheerd door het Kadaster. Via kadastronline zijn deze documenten door eenieder te raadplegen. Als op termijn het DSO mogelijk wordt uitgebouwd, dan kan op dat moment worden gezien of deze besluiten en rechtsfiguren beschikbaar kunnen worden gesteld om via de landelijke voorziening DSO elektronisch te ontsluiten.

Voor een aantal besluiten uit de Aanvullingswet is besloten bij dit Aanvullingsbesluit te kijken of die besluiten omwille van de kenbaarheid zouden moeten worden beschikbaar gesteld om via de landelijke voorziening DSO elektronisch te ontsluiten. Het betreft de onteigeningsbeschikking, het inrichtingsbesluit, het besluit tot tijdelijk in gebruik geven, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen. In de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet is hierover aangegeven dat deze besluiten geen feiten betreffen die van belang zijn voor de rechtstoestand van de onroerende zaak. Registratie in de openbare registers is daarom, zo staat ook in die memorie van toelichting, niet aan de orde.¹⁷³ Als op termijn het DSO mogelijk wordt uitgebouwd, dan kan op dat moment worden gezien of deze besluiten beschikbaar kunnen worden gesteld om via de landelijke voorziening DSO elektronisch te ontsluiten.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de laatstgenoemde groep besluiten nu niet permanent raadpleegbaar is via een centrale ontsluiting. De regering vindt dat niet nodig, omdat de procedure zo is geregeld dat belanghebbenden in voldoende mate kennis kunnen nemen van de besluiten. De onteigeningsbeschikking is goed kenbaar. Die wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de belanghebbenden. Daarnaast wordt deze ter inzage gelegd en wordt daarvan kennis gegeven. Daarbij mag ook in ogenschouw worden genomen dat terinzagelegging steeds vaker digitaal zal plaatsvinden, wat de beschikbaarheid van de informatie vergroot. Ook het inrichtingsbesluit is goed kenbaar omdat bekendmaking hiervan op grond van 3:42, tweede lid, van de Awb geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Bovendien wordt het inrichtingsbesluit toegezonden of uitgereikt aan de belanghebbenden tot wie het is gericht.¹⁷⁴ Het besluit tot tijdelijk in gebruik geven, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen zijn eveneens goed kenbaar. Zij worden bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de belanghebbenden. Daarnaast wordt er op grond van de Awb mededeling gedaan van terinzagelegging van de vastgestelde besluiten of de zakelijke inhoud ervan (gedurende de beroepstermijn).

¹⁷³ Paragraaf 4.4, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

¹⁷⁴ Artikel 16.82b, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

10 Overgangsrecht

Dit hoofdstuk zal op een later moment, na de consultatiefase, worden ingevuld.

CONCEPT