

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie en Veiligheid,
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Uitsluitend verzonden via internetconsultatie.nl

datum
referentie
betreft

18 april 2019

-

Aanvullingsbesluit grondeigendom omgevingswet

Geachte heer, mevrouw,

Achtergrond.

1.

Hierbij reageert de NEPROM op het concept aanvullingsbesluit grondeigendom omgevingswet. De NEPROM is de brancheorganisatie voor professionele opdrachtgevers, met als leden onder andere projectontwikkelaars, vastgoedbeleggers, woningcorporaties en ontwikkelende bouwers.

Wij hebben er expliciet voor gekozen in deze concept reactie alleen in te gaan op het onderwerp kostenverhaal. Wij zullen ingaan op het wetgevingsproces, de begrippen inbrengwaarde / waardevermeerdering en opbrengsten, de kostensoortenlijst en kort op de Nota van wijziging (35133-5) die thans bij de Tweede Kamer ligt. We gaan alleen in op de relatie met het Aanvullingsbesluit. In een separate brief reageren we uitgebreid op de onverwacht snel voorgestelde terugkeer (lees: wijziging) van het geschrapte art. 6:24 Wro.

De reactietermijn met betrekking tot het Aanvullingsbesluit was te kort om het onderwerp goed met onze leden te bespreken. Beschouw dit daarom als een voorlopige reactie. Later dit voorjaar komen wij mogelijk nog met aanvullingen c.q. maken we de reactie in deze consultatieronde definitief, mede op basis van gesprekken die we nog met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG voeren over dit onderwerp. We waarderen het dat het Ministerie open staat voor deze gesprekken. We benadrukken dat het van groot belang is dat met voorliggend concept aanvullingsbesluit door betrokken partijen voldoende wordt drooggezwommen (of in het hedendaagse jargon: botsproeven worden uitgevoerd) voordat definitieve invoering plaatsvindt. In de afgelopen maanden hebben BZK, VNG en NEPROM de eerste stappen daartoe gezet. We hebben er waardering voor dat het ministerie daar sinds enige tijd de ruimte voor heeft gecreëerd. In de komende periode zal dat drooggezwommen moeten worden voortgezet om de

nieuwe regeling goed te doorgronden en te bezien welke gewenste en helaas soms ook ongewenste consequenties de regeling heeft, zodat aanpassing en bijstelling kan plaatsvinden.

Het wetgevingstraject met betrekking tot kostenverhaal

2.

In eerdere correspondentie en contacten hebben wij al uitgesproken dat het wetgevingsproces onoverzichtelijk verloopt. Wetten en aanvullingswetten, besluiten, aanvullingsbesluiten, regelingen en aanvullingsregelingen buitelen over elkaar heen. De planning lijkt boven de inhoud en zorgvuldigheid te gaan. De rechtszekerheid komt zo in het geding. Essentiële onderdelen van het materiële recht (zoals de wijze van bepaling van inbrengwaarden en daarmee –voor organische gebiedsontwikkeling- het plafond aan kostenverhaal) zijn buiten het parlementaire wetgevingsproces geplaatst door ze uit te werken in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die met minder rechtswaarborgen kunnen worden vastgesteld en gewijzigd.

Ook worden teksten (en dan met name de artikelsgewijze toelichting en de nota van toelichting) onleesbaar en onduidelijk. Zo is onbegrijpelijk waarom specifiek de toelichting op het Aanvullingsbesluit vanuit irrelevante (te vervangen) delen van het Omgevingsbesluit is geschreven terwijl het Aanvullingsbesluit uiteindelijk is bedoeld om als opvolger van het Besluit ruimtelijke ordening te dienen. Weinigen zullen zo veel interesse voor het wetgevingsproces tonen dat het traject voor hen nog te volgen is. Wij verzoeken de Tweede Kamer hierop bedachtzaam te zijn. Met name als het om de kostensoortenlijst gaat, worden er in deze versie weer punten toegevoegd die grote consequenties hebben en waarover in het verleden door het Ministerie (andere) toezeggingen zijn gedaan.

Inbrengwaarde, waardevermeerdering en opbrengsten

3.

Aanvullingsbesluit artikel 8.16. Deze bepaling vormt de uitwerking van de aankondiging in artikel 13.17 Omgevingswet dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de opbrengsten, de waardevermeerdering en de inbrengwaarde. Naar ons oordeel is hieraan onvoldoende invulling gegeven. De begrippen waardevermeerdering en inbrengwaarde worden op één hoop geveegd en het begrip opbrengsten komt in het geheel niet voor in dit artikel. En dat terwijl de Nota van toelichting wel degelijk duiding geeft aan de genoemde begrippen. Wij vinden dat deze duiding niet moet worden beperkt tot de toelichting, maar dat het Aanvullingsbesluit zelf de nodige duidelijkheid moet scheppen. Essentieel is bijvoorbeeld dat in het besluit vermeld wordt dat bij de waardevermeerdering de door de initiatiefnemer gemaakte of te maken kosten, voor zover deze voorkomen op de kostensoortenlijst, worden verrekend. Daarnaast missen we bijvoorbeeld de regels over peildata, zoals toegezegd in de Memorie van Toelichting Aanvullingswet Grondeigendom (p. 158). In het kader van de nog lopende gesprekken met het Ministerie, denken wij graag mee over de noodzakelijke uitwerking van dit artikel.

Vooruitlopend daarop hebben wij specifiek over de inbrengwaarde een aantal vragen en opmerkingen.

Artikel 8.16 is zowel van belang voor het bepalen van de inbrengwaarde bij (reguliere) integrale gebiedsontwikkeling, als (impliciet, via de waardevermeerdering) voor de 'aftopping' van het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling.

De inbrengwaarde als kostensoort bij integrale gebiedsontwikkeling staat niet genoemd in de Aanvullingswet, maar onder B1 van Bijlage 4 bij artikel 8.15 Aanvullingsbesluit ("Kostensoortenlijst"). De vraag is of de omschrijving onder B1 (inbrengwaarde als kostensoort) hetzelfde is als de omschrijving in artikel 13.18, lid 2 sub a (inbrengwaarde als aftrekpost op de bruto-exploitatiebijdrage), waarnaar artikel 13.17 Aanvullingswet vereist. Daar lijkt verschil tussen te zitten, maar dat wordt niet verklaard. Als die twee inderdaad niet hetzelfde zijn, dan zou artikel 13.17 niet verwijzen naar artikel B1 van de Kostensoortenlijst, en blijft de vraag onbeantwoord hoe de inbrengwaarde op grond van artikel B1 van de Kostensoortenlijst dan wordt berekend. Dat is dan niet geregeld.

Overigens lezen we in de artikelsgewijze toelichting (p. 27) dat ook de in A2 van de Kostensoortenlijst beschreven 'waarde van de onroerende zaken' de marktwaarde zou betreffen en dat artikel 8.16 aangeeft op welke wijze die waarde wordt vastgesteld. We missen echter in wet of besluit een koppeling tussen A2 Kostensoortenlijst en artikel 8.16 Aanvullingsbesluit.

(de verwijzing naar) Artikel 8.16 Aanvullingsbesluit roept diverse vragen op. Allereerst de vraag: hoe vrijblijvend is de keuze die hier wordt gelaten ((i) werkelijke waarde op onteigeningsbasis; (ii) onteigeningsschadeloosstelling, (iii) WOZ-waarde)? Is een gemeente gehouden om voor al haar exploitaties binnen de gemeente dezelfde keuze te maken; is de gemeente verplicht om voor alle gronden binnen een exploitatie dezelfde keuze te maken? Mag de gemeente bij herziening switchen tussen waarderingsmethoden?

Ook inhoudelijk zijn er vragen: is het logisch dat de inbrengwaarde van gronden wordt bepaald met (onder meer) de complexbenadering, waarin dan opbrengsten c.q. kosten mee kunnen doen die niet in de concrete exploitatie zijn begrepen? Immers: het exploitatiegebied voor het kostenverhaal hoeft geenszins samen te vallen met het onteigeningsrechtelijke complex. In de tweede plaats: De WOZ-waarde gaat uit van twee belangrijke ficties: (1) de overdrachtsfictie (het volle en onbezwaarde eigendom van het pand wordt overgedragen) en (2) de verkrijgingsfictie (de verkrijger kan de onroerende zaak in de staat waarin die zich bevindt onmiddellijk en in volle omvang in gebruik nemen. Toepassing van deze ficties is met name relevant bij eigendom op erfpacht alsmede bij verhuurde onroerende zaken. We zien in de Nota van toelichting geen verklaring hoe dit verschil in benadering tussen de drie wijzen van vaststelling van de inbrengwaarden in concrete gevallen doorwerkt.

Voor zover het betreft organische gebiedsontwikkeling wordt de in artikel 8.16 genoemde driedelige methode ook toegepast op het vaststellen van de "waardevermeerdering" die ingevolge artikel 13.15, lid 2 Aanvullingswet tevens het maximum vormt van de te verhalen kosten. Het gaat daar om 'de waardevermeerdering van de locatie waar de activiteit wordt verricht, die optreedt of zal optreden als gevolg van de activiteit'. Dus: lage waardevermeerdering: lager kos-

tenverhaal; en omgekeerd. Hoewel blijkens de Nota van toelichting met de mond beleden wordt dat baatafoming niet aan de orde is, is daarvan met deze regeling toch wel sprake. Immers geldt ook hier dat de gemeente middels de keuze voor een van de drie methodes van artikel 8.16 Aanvullingsbesluit ogenschijnlijk zonder 'kader' discretionair – met als risico: willekeurig – kan 'sturen' in de hoogte van de te verhalen kosten. Deze 'kaderloosheid' zien wij als een risico voor de rechtszekerheid.

Ons is na bestudering niet duidelijk hoe voorkomen wordt dat op grond van art. 8.16 Aanvullingsbesluit jo. 15.24 Omgevingswet betaald moet worden voor alle toegeedeelde maar niet gerealiseerde functies. Als wij het goed lezen, wordt uitgegaan van de maximaal theoretisch toegestane maar feitelijk niet gebouwde mogelijkheden. Dat zou zelfs nog verder gaan dan betaalplanning of baatafoming. Het zou onlogisch zijn zaken mee te nemen die er niet zijn of nooit komen.

Een door de NEPROM uitgesproken wens voor het nieuwe stelsel is, dat initiatiefnemers die als eerste in een gebied gaan lopen ook beloond worden. Wij vinden het belangrijk dat de dynamiek in gebiedsontwikkeling door de wettelijke regeling bevorderd wordt. Om bovengenoemde redenen concluderen wij dat deze doelstelling in de organische variant niet behaald wordt en mogelijk eerder als rem op gebiedsontwikkelingen werkt. Graag vernemen wij uw visie hierop en bespreken wij mogelijke oplossingen hiervoor.

Er zal bovendien in ieder geval een regeling moeten komen om uit te sluiten dat bij organische gebiedsontwikkeling het totale kostenverhaal voor het gebied de totaal door de gemeente gemaakte kosten (minus subsidies en bijdragen van derden) overstijgt.

Kostensoortenlijst

4.

Kostensoortenlijst A7. In de artikelsgewijze toelichting op deze bepaling staat vermeld dat hier bedoeld zijn de 'extra kosten' die worden opgeroepen door het bouwproject (omdat de kosten voor de aanleg van distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water normaal gesproken door de netwerkbeheerders worden gedragen). Het verdient aanbeveling deze belangrijke nuancerings ook in de Kostensoortenlijst zelf op te nemen.

Ook signaleren wij een ogenschijnlijke discrepantie tussen de artikelsgewijze toelichting en de Nota van toelichting. In de artikelsgewijze toelichting (p. 27 onderaan) staat vermeld dat in het geval de aanleg van voorzieningen ook uit een heffing kan worden betaald, het bestuursorgaan een keuzemogelijkheid heeft. Dit zou met name bij rioleringen gelden. Dat lijkt op gespannen voet te staan met de volgende tekst in de Nota van toelichting (p. 39): "In sommige gevallen kunnen de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die op de kostensoortenlijst staan ook uit verbruikerstarieven 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." Ervan uitgaande dat dit laatste geldt, verdient het aanbeveling dit expliciet in het Aanvullingsbesluit op te nemen.

In de artikelsgewijze toelichting wordt specifiek ingezoomd op distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water en op rioleringen. In de algemene toelichting wordt ook verwezen naar voorzieningen als parkeergarages en stallingen die door de komst van deelauto's, deelfietzen en dergelijke voor een deel uit verbruikerstarieven kunnen worden betaald. Naar onze mening moet over de volle breedte van de genoemde werken het uitgangspunt gelden dat kostenverhaal alleen mogelijk is voor zover de kosten redelijkerwijs niet uit heffingen en verbruikerstarieven betaald kunnen worden. Wij achten het dan ook wenselijk om dit in de toelichting helder en eenduidig te vermelden en (ogenschijnlijke) discrepanties te voorkomen. Daarnaast zijn wij van mening dat voorzieningen die in een later stadium op aanzienlijke schaal in bestaande woonwijken worden aangebracht en niet verhaald worden bij de baat hebbende bewoners in dat gebied, ook niet – vanwege rechtsongelijkheid – in de nieuwe ontwikkelingen verhaald mogen worden. Die horen dus niet thuis op de kostensoortenlijst.

Voor wat betreft de aanleg van distributienetwerken plaatsen wij tevens de volgende kanttekening. Huidige energiewetgeving en toepassing daarvan door de ACM is niet zo transparant dat duidelijk is welke kosten waaronder vallen (aansluitkosten, verbruikstarieven en vastrecht bijv.). Hierdoor schieten de toetsingsmogelijkheden voor de rechter en de consumentenbescherming in de praktijk sterk tekort en de prijzen omhoog. Om te voorkomen dat dit probleem ook in het kader van de kostensoortenlijst opspeelt, zal dus eerst een substantiële verbetering op dat punt bereikt moeten worden. Anders blijft onduidelijk over welke 'extra kosten' het gaat in de artikelsgewijze toelichting. Vooral als het om nieuwe warmtenetten gaat. Ten onrechte genieten die op basis van de huidige warmtewet alleen op het punt van de aansluitkosten vergelijkbare bescherming als bestaande netten. Op dit moment bestaat er al grote ongelijkheid bij de aanleg van warmtenetten tussen bestaande woonwijken en bij nieuwe ontwikkelingen. Bij nieuwbouwsituaties kunnen en worden extra kosten voor de aanleg van het warmtenet in rekening gebracht, boven op de aansluitkosten. Bij bestaande woonwijken is dat niet het geval! Door de aanleg van warmtenetten in nieuwe situaties ook nog eens als te verhalen kosten op de kostensoortenlijst op te nemen, terwijl dat in bestaande woonwijken niet het geval is, wordt de rechtsongelijkheid nog groter. Daar komt nog bij dat in veel gevallen zowel de aanleg als de exploitatie van warmtenetten voor (bewoners) veel kostbaarder en minder duurzaam is dan het treffen van energiebesparende voorzieningen op woning-, blok- of buurtniveau, zoals warmtepompen in combinatie met warmte/koudeopslag in de bodem. Het heeft er alle schijn van dat een deel van de kosten van de energietransitie in de gebouwde omgeving op deze wijze ten onrechte naar de nieuwbouw wordt verschoven. Dat vinden wij zeer ongewenst en onrechtvaardig.

De toevoeging 'gebouwde openbare fietsenstallingen' roept bij ons de vraag op of de geldende parkeernorm dan ook navenant omlaag gaat. Dat zou volgens ons wel het geval moeten zijn. Niet alleen omdat alternatieve vervoersvormen zo gefaciliteerd worden en een gezonde en duurzame leefomgeving wordt bereikt maar ook omdat de Omgevingswet tot integraal denken en dus het maken van keuzes dwingt. Het kan simpelweg niet allemaal.

Vaak worden deze fietsenstallingen (in bestaande wijken) overigens uit lokale belastingen en heffingen betaald. Hoe wordt voorkomen dat kopers of huurders van nieuwbouwwoningen twee keer moeten betalen; via een belastingheffing en de prijs voor de woning?

Hetzelfde geldt voor ondergrondse afvalinzameling. Ook die worden in bestaande wijken aangelegd en betaald uit publieke middelen. Ook hier zou de koper/huurder van een nieuwbouwwoning dus twee keer betalen; via de koop- huurprijs en door belastingheffing. Dat vinden wij onrechtvaardig. Kortom, voorzieningen die achteraf in bestaande woonwijken worden aangebracht en niet verhaald worden bij de baathebbende burgers, mogen ook niet verhaald worden in nieuwbouwsituaties.

Kostensoortenlijst A8. Een zorg hebben wij over de afbakening van deze kostensoort. Het criterium 'noodzakelijk voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit' lijkt nauwelijks geschikt om willekeurig welke kostensoorten niet als zodanig te benoemen. Het al dan niet voldoen aan dit criterium is niet objectief meetbaar. Noch de artikelsgewijze toelichting noch de Nota van toelichting bieden waarborgen tegen een ongebreidelde opname van kosten.

De NEPROM heeft hier al meerdere keren op gewezen en expliciet navraag naar gedaan. Telkens is bevestigd (o.a. in een verslag d.d. 17 oktober 2017) dat het om een beleidsneutrale omzetting zou gaan. Wij willen graag weten waarom nu blijkt dat die toezegging niet nagekomen wordt.

Kostensoortenlijst A13. Ook deze kostensoorten lijkt een basis te zijn voor een 'vergaarbak' aan kosten. Dat in de toelichting specifiek zijn genoemd: communicatieve en planeconomische werkzaamheden, maakt dit door de toevoeging 'onder andere' niet anders.

Met betrekking tot de Kostensoortenlijst A8 en A13 moet worden bedacht dat in de Nota van toelichting is vermeld dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de hoogte en begrenzing van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen kostensoorten. Weliswaar noemt de toelichting (p. 40) dat dit voor 'plankosten' het geval zal zijn, maar wij missen in het Aanvullingsbesluit de bepaling van welke kosten een uitwerking middels de Aanvullingsregeling aan de orde zal zijn.

Kostensoortenlijst B2. Uit omschrijving van deze kostensoort valt op te maken dat de kostensoorten A3, A5 en A6 alleen betrekking hebben op werken of werkzaamheden op gronden die betrekking hebben op openbare werken. Dit komt uit de kostensoortenlijst niet erg duidelijk naar voren.

In § 5.5 (p. 41) wordt als bijzondere vorm van kostenverhaal genoemd het gebruik van een vergunningstelsel in een omgevingsplan waarbij in bepaalde gevallen financiële voorschriften aan een vergunning kunnen worden verbonden die leiden tot het verhalen van kosten, mits is voldaan aan de daarvoor in de jurisprudentie ontwikkelde stringente eisen. Als voorbeelden worden genoemd kosten voor het maken van een inrit, een vergoeding als niet kan worden voldaan aan een herplantplicht, of een bijdrage als niet kan worden voorzien in voldoende parkeerruim-

te op eigen terrein. Waarom is de gelegenheid niet te baat genomen om deze 'schimmige' vorm van kostenverhaal, die kennelijk alleen op de rechtspraak is gebaseerd, een heldere wettelijke basis te geven, dan wel om te bepalen dat naast het in afdeling 13.6 Omgevingswet geregelde kostenverhaal geen andere vormen van kostenverhaal zijn toegelaten?

Overigens is de verwijzing bovenaan pagina 41 naar bijlage IV onjuist. In plaats van a, b en c moet hier A5, A6 en A7 staan.

de Nota van Wijziging

5.

De NEPROM is geen voorstander van de ingediende Nota van Wijziging over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. Wat hier ook van zij, in deze brief zullen we daar verder niet uitgebreid op ingaan. Ongeacht onze standpunten en eventuele uitkomsten van het wetgevingsproces vragen wij ons het volgende af. Het concept vergt een nadere uitwerking in een AMvB. Als we het goed lezen, zien wij die nog niet in dit concept. Is het Aanvullingsbesluit wel de juiste plaats voor een eventuele verdere uitwerking (indien nodig)? In dat geval vinden wij dat geen activiteiten aangewezen zouden mogen worden zonder advies van de Raad van State en overleg met betrokken maatschappelijke organisaties waaronder de NEPROM. We zouden het onwenselijk vinden als die ter gelegenheid van de zogenoemde 'voorhangprocedure' in het volgende voorstel zouden landen zonder dat de Raad van State betrokken maatschappelijke organisaties waaronder en de NEPROM daar naar hebben kunnen kijken en voldoende gelegenheid hebben gehad om te reageren.

Tot slot


6.

Wij missen bepalingen over de openbaarheid van ramingen van kosten, opbrengsten, inbrengwaarden en waardevermeerderingen. Een ontwikkelaar moet in een zo vroeg mogelijk stadium inzicht hebben in het kostenverhaal waarmee hij naar verwachting te maken zal krijgen. In de toelichting lezen we dat bij organische gebiedsontwikkeling (omgevingsplan zonder tijdvak) de inbrengwaarde net als de andere kosten niet bekend hoeft te worden gemaakt bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Ons ontgaat de ratio daarvan, in het licht van de belangen van de particuliere ontwikkelaar van gronden die zijn positie moet kunnen beoordelen.

Wij verzoeken u vriendelijk met deze achtergrondinformatie/input rekening te houden bij het aanpassen van het ontwerp. Uiteraard zijn wij graag bereid een en ander nader toe te lichten.

Gelet op de vragen die de Tweede Kamer in het kader van de Aanvullingswet aan de Minister gesteld heeft over bovengenoemde onderwerpen, sturen wij een kopie van deze brief aan de Tweede Kamer.

Met vriendelijke groet,



Jan Folkema
directeur NEPROM