

Notitie

Stadsontwikkeling

Bezoekadres: De Rotterdam
Wilhelminakade 179, Rotterdam
Postadres: Postbus 1130
3000 BC Rotterdam
Internet: rotterdam.nl

Van: Saskia Bartel
E-mail: s.bartel@rotterdam.nl

Aan : Ministerie van I&M

Datum : 25 augustus 2016

Betreft : Reactie op aanvullingswet Grond
(Omgevingswet)

Geachte mevrouw, meneer,
Hierbij ontvangt u de reactie van de gemeente Rotterdam op de Aanvullingswet Grond in het kader van de Omgevingswet. Mocht u inhoudelijk vragen hebben over deze reactie, dan verzoek ik u contact op te nemen met de heer Van Haasteren (pma.vanhaasteren@rotterdam.nl of 06-53448591).

Onderdeel Onteigening

Al geruime tijd is geprobeerd de sterk verouderde onteigeningswet (uit 1851) op de schop te nemen en de regels eenvoudiger en inzichtelijker te maken, echter zonder concreet resultaat. Met de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet lijkt dit wel te gaan lukken

Opmerking

1. Er wordt beroep open gesteld tegen het besluit tot onteigening (de onteigeningsbeschikking). Als extra waarborg voor een zorgvuldig besluitvorming, wordt wel een onafhankelijke commissie ingesteld die het bevoegd gezag zal adviseren over de onteigeningsbeschikking.

Reactie: Blij dat de Kroonprocedure verdwijnt, toch blijft er nog een adviescommissie. Naar onze mening is een dergelijk adviescommissie overbodig. De overheidsbeschikking kent immers een zienswijze- beroeps-, en hoger beroepsprocedure. Het toevoegen van een adviescommissie aan de procedure levert een verlenging van de procedure op in plaats van de door bestuursorganen zo gewenste verkorting. Bovendien is dit in tegenspraak met het uitgangspunt van de Omgevingswet dat procedures zo mogelijk korter en sneller moeten. Bovendien moet het bestuursorgaan ook weer extra motiveren als het wil afwijken van het advies van de adviescommissie, hetgeen ook extra vertraging oplevert.

Onderdeel Voorkeursrecht

Opmerkingen

1. De bevoegdheid tot intrekking van de voorkeursrechtbeschikking is toegekend aan het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven; op gemeentelijk niveau is dat de gemeenteraad.

Reactie: Dat de bevoegdheid tot vestiging van het voorkeursrecht niet kan worden gedelegeerd of gemandateerd is goed te volgen; een voorkeursrechtbeschikking blokkeert immers in hoge mate de vrije verhandelbaarheid van gronden c.a. en vormt daarmee een inbreuk op het eigendomsrecht.

De bevoegdheid tot intrekking is echter een heel ander verhaal. Ons inziens zou de bevoegdheid tot intrekking wel gedelegeerd of gemandateerd moeten kunnen worden conform de huidige situatie, zowel op perceelsniveau als voor een heel gebied (met diverse percelen). In de huidige situatie kan dat ook. In de Rotterdamse praktijk is via ondermandatering onder meer de projectmanager bevoegd het voorkeursrecht in te trekken. Dit werkt snel en efficiënt. Voor de gemeente en eigenaren heeft delegatie/mandatering het grote voordeel dat slagvaardig te werk kan worden gegaan. Eigenaren zijn in de regel bij intrekking gebaat en willen dat het voorkeursrecht zo snel mogelijk wordt ingetrokken. De inbreuk op hun eigendomsrecht wordt immers opgeheven.

2. De voorkeursrechtbeschikking die is gegeven op basis van een omgevingsplan heeft een maximale geldingsduur van 5 jaar. Daarna vervalt het de voorkeursrechtbeschikking van rechtswege, tenzij het bevoegd gezag deze tijdig heeft verlengd. De voorkeursrechtbeschikking kan één keer met 5 jaar worden verlengd. Dit dient ter versterking van de positie van de eigenaar.

Reactie: Voor de gemeente is deze wijziging een verslechtering ten opzichte van huidige situatie waarbij het voorkeursrecht geldt tot maximaal 10 jaar na inwerkingtreding van het bestemmingsplan. In de nieuwe situatie moet de gemeenteraad een verlengingsbesluit nemen om het voorkeursrecht te laten voortduren. De gemeente moet opnieuw een hele procedure voeren met de mogelijkheden van zienswijzen, beroep en hoger beroep; e.e.a. nog afgezien van de kosten die hiermee gepaard gaan. Bovendien wordt het voorkeursrecht met deze extra procedure weer complexer gemaakt in plaats van vereenvoudigd. Wij verzoeken aan te sluiten bij de bestaande situatie en de geldingsduur te stellen op 10 jaar.

Vragen

1. Op pagina 19 (4 voorkeursrecht) wordt in de 1^e alinea vermeld dat het vestigen van het voorkeursrecht alleen kan op gronden voor zover die deel uitmaken van een omgevingsrechtelijk besluit. Aan het begin van de 2^e alinea op dezelfde pagina wordt aangegeven dat bestuursorgaan voorkeursrecht kunnen vestigen bij de omgevingsvisie of zelfs voorafgaan daaraan. In de huidige situatie kan voorkeursrecht worden gevestigd zonder planologisch besluit (bijvoorbeeld op basis van een masterplan). Het lijkt erop dat deze situatie wordt gehandhaafd (2^e alinea), echter de vermelding in de 1^e alinea lijkt hiermee strijdig. Vraag: Kan het voorkeursrecht nog steeds gevestigd worden zonder omgevingsrechtelijk besluit? Het lijkt van wel als je weer kijkt naar pagina 22, bovenaan, onder e (vestigingsgrondslagen en bijkomende voorwaarden).
2. Op pagina 22 (voorlaatste alinea) wordt vermeld, dat de voorkeursrechtbeschikking een deugdelijke onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid vereist ('van belang is dat de overheid niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat'). Vraag: Is het nog steeds geoorloofd om het voorkeursrecht te vestigen als er sprake is van een (voorlopig) tekort van de dekkingsmiddelen, zoals bijvoorbeeld bij Stadionpark het geval was (daar was bij de vestiging van het voorkeursrecht door de gemeentenaar sprake van een voorlopig tekort tussen de € 150 a € 250 miljoen NCW (prijsspeil 2009).

Blad: 3/7
Datum: 18 augustus 2016

Onderdeel Kostenverhaal

Het is wat lastig om reeds nu een reactie op dit onderdeel te geven omdat veel principiële zaken nog niet, of slechts globaal zijn beschreven en dus eigenlijk nog niet goed kan worden bepaald hoe zaken nu daadwerkelijk in de wet worden vorm gegeven, maar bijgaand toch alvast een aantal opmerkingen:

Opmerkingen

1. In de huidige Wro (afdeling 6.4. grondexploitatie) kent in het publieke spoor (exploitatieplan) drie solidariteitsprincipes bij een nieuwe ruimtelijke maatregel. De via taxatie vast te stellen inbrengwaarden van bouwplannen (Bro 6.2.1) doen mee aan de kostenkant. Iedere zelfrealisator betaalt dan mee aan het totaal van de inbrengwaarden (solidariteitsprincipe 1). De kosten van de kostensoortenlijst worden onderworpen aan een ballotage van de drie criteria en iedere zelfrealisator betaalt er aan mee (solidariteitsprincipe 2) bij verwezenlijking van een nieuw bouwplan. De kostenkant wordt getoetst op het principe van macro aftopping ter bescherming van de zelfrealiserende eigenaar. De na macro aftopping resterende kosten worden verdeeld over de zelfrealiserende eigenaren naar rato van opbrengstpotentie van de percelen waar deze bouwplannen kunnen worden gerealiseerd (solidariteitsprincipe 3). In de huidige wetgeving staat het belang van het integrale gebied voorop met kansen voor zoet en zuur bij de ruimtelijke verandering. Niet is gebleken dat rond de hoofdlijn van deze basisgedachte van ruimtelijke samenhang in de praktijk knelpunten bestaan. Er is een motie (TK 1 juli 2015) aangenomen die is gericht op het zoeken naar verbeteringen van de uitvoeringspraktijk.

In het nu voorliggende ontwerp is geen verbetering.

Artikel 13.11, lid 2 lijkt een koerswending rond de gebiedssolidariteit. In de huidige Wro is het bijvoorbeeld niet nodig dat alle percelen profijt hebben van het wegnemen van een hindercirkel. Wanneer een deel van het gebied profijt heeft dan draagt thans ieder bij (solidariteit). Artikel 13.11.lid 2 duidt erop dat we kosten zo dadelijk moeten gaan verdelen over een beperkter aantal ontwikkelpercelen. Illustratief is dat het dan gaat om percelen die liggen onder de cirkel maar daaronder kunnen weer diverse nieuwe bestemmingen waarvoor het hinderveroorzakende object soms wel (wonen)en soms niet (bedrijvigheid) moet wijken Dat kwalificeert zich zeker niet als een vereenvoudiging. Gememoreerd wordt dat de techniek van de huidige Wro er is gekomen doordat de Baatbelasting (met weerbarstige bewijslast rond individueel profijt) faalde bij gebiedsontwikkeling. Artikel 13.11. lid 2 leidt tot hoge bestuurlijke lasten omdat gemeenten dan zo dadelijk per kostensoort gebiedskaarten met profijtcirkels per kostensoort moeten vervaardigen. Binnen een ruimtelijke ontwikkeling ontstaat meer en weerbarstige gelaagdheid in het rekenen. De hoeveelheid zienswijzen en beroep zal toenemen Ten principale knaagt het aan het belang van integraliteit. De bijdragen kunnen voor individuele eigenaren uitschietters vertonen met wellicht een blokkade rond de ontwikkeling van specifieke percelen die worden geconfronteerd met opgestapelde kosten.

Ons pleidooi is tweeledig:

- koester ook in de instrumenten de ontwikkelsamenhang in het gebied waarvoor de ruimtelijke maatregel wordt genomen

- handhaaf de gebiedssolidariteit met de rekentechniek van een tarief (de exploitatiebijdrage) op basis van een fictieve grondexploitatie want daarmee is er een meer robuuste en kansrijke randvoorwaarde dat het hele gebied ter hand wordt genomen.
2. Artikel 13.11 (verhaal van kosten): Onder lid 4: Hieronder staat omschreven dat kan worden bepaald dat het bevoegd gezag kan afzien van kostenverhaal wanneer dit niet doelmatig zou zijn. Maar onduidelijk is wanneer iets niet doelmatig is, dit roept veel vragen en onduidelijkheid op, inclusief discussies met de marktpartijen. Om willekeur en beperkte transparantie te voorkomen wordt voorgesteld om in de wet of eventueel een bijlage te bepalen welke criteria of voorwaarden worden gehanteerd bij het bepalen wanneer wordt afgezien van kostenverhaal.
Welke andere activiteiten zijn er te benoemen, waarbij kostenverhaal mogelijk is, maar waarbij geen sprake is van bouwactiviteiten?
 3. Artikel 13.12 (regels en voorschriften): Naar onze mening zouden altijd regels voor kostenverhaal moeten worden opgenomen, voor het geval een overeenkomst sneuvelt of niet wordt nageleefd. Dan kan je altijd terugvallen op de regels uit het omgevingsplan of de omgevingsvergunning.
 4. Artikel 13.14 (bepalen verschuldigde geldsom): Onder 1b staat in de tekst opgenomen "naar rato van profijt". Allereerst is niet duidelijk of de keuze tussen 1a en 1b neven gesteld is, dus of de gemeente zelf mag kiezen. Maar omdat onder 1b (het hebben van profijt) iets totaal anders is dan het verdelen van kosten op basis van opbrengsten zoals omschreven onder 1a, zullen de uitkomsten van 1a en 1b totaal verschillend uitpakken en daarmee dus ook voor ontwikkelende partijen voordeliger of nadeliger kunnen zijn. Dit is geen gewenste situatie, omdat dit gaat leiden tot allerlei beroepsprocedures.
 5. Artikel 13.17 (hoogte en begrenzing): Dit wetsartikel is erg vaag en onduidelijk. In de toelichting staat beter omschreven wat hiermee bedoeld wordt. Het wetsartikel kan uitgebreider en duidelijker worden geformuleerd, zoals ook in de toelichting.

Toelichting bij de wet:

1. Blz. 10 onder 2.3 in de 4^e alinea: "Deze nieuwe regeling stelt gemeentebesturen in staat om in bepaalde gevallen af te zien van kostenverhaal". Er moet dan wel via de AMVB worden vastgelegd onder welke voorwaarden om rechtsongelijkheid en dus discussies en beroepsprocedures te voorkomen.
2. Blz. 17 onder 3.4, verhouding met kerninstrumenten (*Omgevingsvisie*): De zin "Denk bijvoorbeeld aan de bevoegdheid om bij het vaststellen van de omgevingsvisie projecten van publiek belang aan te wijzen waar kan worden afgezien van kostenverhaal." We hebben hier in een eerdere fase al aangegeven dat dit onduidelijk is. Wat zijn nu projecten van publiek belang en wie bepaalt dat? Hier is wetsongelijkheid als groot risico aan te merken tenzij exact omschreven wat dit nu is en van rechtswege wordt bepaald wat deze gevallen zijn.

Hoofdstuk 8 Toelichting

1. Blz. 70: Het voorstel op hoofdlijnen

In de tweede en derde alinea gaat het over de PPT criteria en de toepassing daarvan. Op dit ogenblik is het zo dat bij een anterior contract de PPT criteria niet per definitie van toepassing hoeven te zijn. De tekst suggereert dat dit onder de omgevingswet niet meer het geval zal zijn, hetgeen een verslechtering van de rechtspositie van de gemeente betekent.

2. In de 5^e alinea gaat het over de rekenregels en de toepassing daarvan. In de tekst staat dat de gemeenteraad in het omgevingsplan een andere rekenregel kan opnemen. Dit lijkt ongewenst en zal tot veel wetsongelijkheid leiden. M.i. dienen de rekenregels centraal te worden vastgesteld.

3. In de 5^e alinea staat verder dat rekenregels kunnen worden aangepast als initiatieven niet beoogd waren maar wel wenselijk zijn. Dit leidt tot ongewenste situaties, wie gaat dit bepalen en welke regels worden er dan gehanteerd? Dit klinkt erg als willekeur.

4. Blz 71: Nadere toelichting op het voorstel

2^e alinea roept veel vragen op, als de keuze om af te zien van kostenverhaal decentraal wordt neergelegd bij de gemeenteraad. M.i. zou aan de voorkant centraal duidelijk moeten worden gemaakt onder welke voorwaarden (gedeeltelijk) kan worden afgezien van kostenverhaal en om welke kosten het dan gaat.

5. Blz 72 onder verdeelsleutel 2^e alinea:

Zie ook de reactie op punt 2 hierboven onder de wettekst. In deze alinea wordt aangegeven, dat voor meer organische gebiedsontwikkeling zou moeten worden ingezet op een regeling waarmee kosten op een andere manier moeten kunnen worden verhaald. Allereerst roept dit de vraag op of hiervoor de noodzaak aanwezig is, immers ook bij reguliere gebiedsontwikkeling ligt het eindbeeld nog niet altijd vast. Verstandig zou zijn om het verhaalstelsel zelf intact te houden en niet te wijzigen. De oplossing voor dit probleem zou o.i. eerder gevonden dienen te worden in de systematiek van de berekening. Hierbij zou kunnen worden gekeken naar fasering van maatregelen, waarbij kostenverhaal per maatregel plaats kan vinden op basis van het aantal deelnemende initiatiefnemers. Bovendien wordt gesteld dat beide regelingen nevengevestigd zijn, dit lijkt op willekeur omdat de ene regeling nu een keer anders uitpakt dan de andere. Wanneer en hoe wordt dan de keuze gemaakt voor welke regeling?

6. *Blz 72 onder verdeelsleutel 3^e alinea.* Hier staat dat de keuze moet worden opgenomen in het omgevingsplan. Niet duidelijk is voor welke locaties dit gaat gelden; wordt voor de gehele gemeente een keuze gemaakt en onder welke voorwaarden kan er weer worden gewisseld?

7. Blz. 72 Macroaftopping

2^e alinea: Het loslaten van de macroaftopping is niet de juiste oplossing voor het aanpakken van dit probleem. Juist de macro aftopping zorgt ervoor dat niet teveel kosten worden verhaald. De oplossing van dit probleem moet worden gezocht in het aanpassen

van de rekenregels, de versimpeling daarvan en de mogelijkheid om kosten van noodzakelijke maatregelen gefaseerd te kunnen toepassen!

8. *Blz 73 Doorschuiven moment kostenverhaal*

De zin "In dit wetsvoorstel vervalt deze bevoegdheid e.v" haakt aan op de vorige paragraaf van de macroaftopping. Zie de opmerking daarover.

9. *Blz 74 integratie omgevingsrecht en kostenverhaal*

Onder bullet 1 wordt voorgesteld om de verplichting van de begrenzing af te schaffen, maar tot op heden kon bij de vaststelling van een exploitatieplan worden afgeweken van de grens van een bestemmingsplan. Dat willen we graag intact houden!

Hoogachtend,

Saskia Bartel
Kwartiermaker implementatie Omgevingswet