

Bijlage 3 - Grondbeleidsinstrumenten toegelicht

Voor een aantal grondbeleidsinstrumenten, te weten Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening, bestemmingsplan/omgevingsplan, kostenverhaal en stedelijke kavelruil, is in deze bijlage een uitgebreidere toelichting opgenomen waarin tevens wordt ingegaan op de wijzigingen onder de Omgevingswet en de strategische overwegingen om het betreffende grondbeleidsinstrument toe te passen.

1 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg) biedt gemeenten de discretionaire bevoegdheid om onder bepaalde voorwaarden een voorkeursrecht te vestigen op percelen grond en/of opstallen. Het voorkeursrecht houdt in dat wanneer de eigenaar zijn grond wil verkopen, hij de verplichting heeft die eerst aan de gemeente aan te bieden. Op deze wijze wordt ontwikkeling beperkende speculatie en prijsopdrijving tegengegaan en kan de druk van marktpartijen op de grondmarkt worden verminderd. Daarnaast kan het voorkeursrecht ook worden ingezet als faciliterend instrument voor een ontwikkelende marktpartij waarmee de gemeente een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten of gaat sluiten.

1.1 Het gemeentelijk voorkeursrecht onder de Wro

Het voorkeursrecht kan door een besluit van de gemeenteraad (of het college van B&W) worden gevestigd op een gebied waaraan een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het toekomstige gebruik afwijkt van het bestaande bestemmingsplan of in overeenstemming moet worden gebracht met het nieuwe bestemmingsplan (omgevingsplan).

Vestigingsbesluit, grondslag, duur en verlenging

Voor het vestigen en continueren van een voorkeursrecht zijn in de basis twee vestigingsbesluiten nodig. Het college kan op korte termijn een voorlopig voorkeursrecht vestigen. De gemeenteraad moet dan binnen drie maanden een definitief vestigingsbesluit nemen, op straffe van verval van rechtswege van het voorkeursrecht.

Voor het nemen van dit definitieve vestigingsbesluit door de raad zijn er drie vestigingsgrondslagen mogelijk, afhankelijk van de aanwezigheid van een eventuele planologische onderlegger:

- voorlopig voorkeursrecht, vooruitlopend op een ruimtelijk besluit (artikel 5 Wvg);
- de vastgestelde structuur/omgevingsvisie (artikel 4 Wvg);
- het vastgestelde bestemmings-/omgevingsplan (artikel 3 Wvg).

Per vestigingsgrondslag geldt een termijn waarbinnen een opvolgend planologisch/ruimtelijk besluit moet zijn vastgesteld om het voorkeursrecht van rechtswege in de lucht te houden. In onderstaand schema zijn de grondslagen en de tijdsduur schematisch weergegeven.

Vestigingsgrondslag	Duur vestiging
Voorgenomen bestemmingswijziging Voorlopige aanwijzing door college	drie maanden
Voorgenomen bestemmingswijziging Definitieve vestiging door gemeenteraad	drie jaar
Structuurvisie	drie jaar
Bestemmingsplan	tien jaar

De voortgang van de planologische ontwikkeling en de termijn waarop deze plaats moet vinden, bepaalt de keuze van de raad. Wanneer eenmaal een vestigingsgrondslag is gekozen, bindt de gemeente zich aan de daarbij geldende termijnen voor de vaststelling van een opvolgend planologisch/ruimtelijk besluit. Het voorkeursrecht blijft van kracht als deze termijnen worden gehaald. De gemeente hoeft tussentijds geen nieuw vestigings- of verlengingsbesluit te nemen. Daarnaast hoeft de gemeente het voorkeursrecht, na verloop van de geldingstermijn, niet meer ????

1.2 Het gemeentelijk voorkeursrecht onder de Omgevingswet

De Omgevingswet wijzigt de regeling van het voorkeursrecht op een aantal punten:

- De grondslagen voor vestiging worden aangepast aan de inhoud en terminologie van de Omgevingswet. "Bestemmingsplan" wordt vervangen door "omgevingsplan" en "structuurvisie" door zowel "omgevingsvisie" als "programma".
Ondanks de wijziging van de grondslagen blijft de reikwijdte van het voorkeursrecht gelijk.
- Het voorkeursrecht dient eerst bekend te worden gemaakt, waarna de beschikking binnen vier dagen moet worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.
Het voorkeursrecht treedt daarna direct in werking. De verplichting tot publicatie in het Gemeenteblad komt te vervallen.
- Een voorkeursrecht dat zijn grondslag heeft in het omgevingsplan geldt vijf jaar, met een mogelijkheid tot eenmalige verlenging van vijf jaar.
- Verval van rechtswege van een voorkeursrecht dat al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan en gevestigd is op gronden die de gemeente niet wenst te verwerven na aanbidding.

1.3 Strategische overwegingen inzet Wvg

1. Is de gemeente bereid en in staat de locatie zelf te verwerven en te beheren?
2. Bestaat de verwachting dat private partijen een positie innemen?
3. Is het aannemelijk dat het innemen van posities door private partijen de uitvoerbaarheid van het project in gevaar brengen (plan/prijsopdrijving etc.)?
4. Zijn de zaakspecifieke risico's van de betreffende locatie op hoofdlijnen in beeld (verontreiniging/bedingen etc.)?
5. Is er sprake van (onevenredige) relatieschade als gevolg van vestiging van het voorkeursrecht;
6. Is het noodzakelijk de gehele locatie te verwerven?
7. Is er voldoende krediet/budget om ingeval van aanbiddingen de locatie (en de bijbehorende kosten) in zijn totaliteit te verwerven en het (rente)risico van vertraging te dragen?

2 Onteigening

Onteigening is een forse inbreuk op het eigendomsrecht en is daarom met veel (rechts)waarborgen omkleed en dient te worden gezien als een uiterst redmiddel om het ruimtelijke beleid (tijdig) te kunnen realiseren. Uitgangspunt is om minnelijk tot overeenstemming te komen over de aankoop van een benodigde locatie. Mocht dit niet lukken, dan staat het publiekrechtelijke grondbeleidsinstrument onteigening als uiterste middel ter beschikking.

Van het starten van een administratieve onteigeningsprocedure kan een stimulans uitgaan om alsnog aan minnelijke verwerving medewerking te verlenen, zeker als deze wordt gebaseerd op een volledige schadeloosstelling uit de Onteigeningswet. Het voeren van een tweesporenbeleid verdient daarbij de voorkeur, dat wil zeggen naast het voeren van minnelijke onderhandelingen ter voorkoming van een onteigening tevens de administratieve onteigeningsprocedure starten.

2.1 Onteigening onder de Wro

Wanneer het planologisch proces het stadium van ontwerpbestemmingsplan heeft bereikt kan een onteigeningsplan administratief worden voorbereid op basis van de Onteigeningswet (Ow). Deze kent verschillende titels tot onteigening, de belangrijkste zijn: Titel IIa en Titel IV. Titel IIa biedt de mogelijkheid tot onteigening ten behoeve van de aanleg van infrastructuur met bijkomende voorzieningen. Titel IV regelt de onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en volkshuisvesting op basis van onder meer een bestemmingsplanwijziging of een bouwplan.

Het nemen van een verzoekbesluit tot onteigening biedt de gemeente Moerdijk niet alleen uitzicht op eigendomsverwerving, maar wordt ook gebruikt als drukmiddel in onderhandelingen tot minnelijke aankoop van de grond, het eerder genoemde 'tweesporenbeleid'. Eigendomsverkrijging via onteigening kan worden doorkruist door een grondeigenaar die met succes een beroep doet op zelfrealisatie indien hij, al dan niet in samenwerking met een bouwer/ ontwikkelaar, bereid en in staat is om de door de gemeente voorgestane ontwikkeling uit te voeren, onder de door de gemeente Moerdijk redelijkerwijze te stellen randvoorwaarden.

Zodra een bestemmingsplan is vastgesteld kan de raad een verzoekbesluit tot onteigening nemen. Hiermee verzoekt de gemeente de Kroon om een Koninklijk Besluit tot onteigening te nemen. De Kroon gaat vervolgens na of het verzoek aan alle eisen voldoet. Indien dit het geval lijkt te zijn, stelt de Kroon een ontwerp Koninklijk Besluit op en legt dit samen met de bijbehorende stukken ter inzage. Het verzoek kan geheel of gedeeltelijk worden afgewezen naar aanleiding van de bij de Kroon naar voren gebrachte zienswijzen. Ook wanneer er geen zienswijzen zijn ingediend of wanneer de zienswijzen niet ontvankelijk zijn kan de Kroon oordelen dat er aanleiding bestaat om het verzoek geheel of gedeeltelijk af te wijzen.

Bij het beoordelen van het verzoek tot onteigening worden door de Kroon de volgende criteria gehanteerd:

- strijd met het recht;
- publiek belang, ruimtelijk ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang;
- noodzaak;
- urgentie.

In het verzoekbesluit van de raad dienen, indien het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is, opschortende en ontbindende voorwaarden te worden opgenomen. Deze voorwaarden houden in dat niet tot dagvaarding zal worden overgegaan voordat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden en dat het verzoekbesluit tot onteigening vervalt in het geval het bestemmingsplan geen hogere goedkeuring verkrijgt. De administratieve voorbereiding van het verzoekbesluit kan gelijk oplopen met de voorbereiding van het bestemmingsplan. Bij de vaststelling dient in de

raadsvergadering eerst het bestemmingsplan te worden vastgesteld en daarna kan het verzoekbesluit worden genomen.

2.2 Onteigening onder de Omgevingswet

De Omgevingswet zal dit instrument en met name de administratieve onteigeningsprocedure ingrijpend veranderen. Niet de Kroon maar de raad zal de onteigeningsbeschikking waarin de gronden ter onteigening worden aangewezen, nemen. De onteigeningsbeschikking moet vervolgens bekrachtigd worden door de bestuursrechter om in werking te kunnen treden. Deze procedure start met een bekrachtigingsverzoek van de gemeenteraad aan de rechtbank.

Daarnaast wijzigen onderstaande punten.

- Het onteigeningsbelang moet worden onderbouwd aan de hand van de aan de locatie toegedeelde functies. Het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit kunnen de grondslag van het onteigeningsbelang zijn.
- De onteigeningscriteria worden wettelijk vastgelegd, waarbij nieuw is dat de noodzaak tot onteigening ontbreekt wanneer het aannemelijk is dat binnen afzienbare tijd alsnog overeenstemming kan worden bereikt.
- Belanghebbenden moeten bij de raad een zienswijze indienen en niet meer bij de Kroon.
- De onteigening moet worden bekrachtigd door de bestuursrechter. Daarna is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure bij de burgerlijke rechter en niet meer als vordering in een dagvaardingsprocedure.
- Procedures ingezet onder het oude recht, worden na inwerkingtreding van de Omgevingswet, onder het oude recht voort gezet.

De onteigeningsprocedure bestaat onder de Omgevingswet uit drie fasen: de onteigeningsbeschikking en bekrachtiging, de schadeloosstellingsprocedure en de inschrijving van de onteigeningsakte. De eerst twee fasen lopen voor een deel parallel. Hieronder wordt een samenvatting van de onteigeningsprocedure weergegeven. Voor een uitgebreide omschrijving van de procedure wordt verwezen naar de Handreiking grondeigendom Omgevingswet d.d. mei 2022 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2.2.1 Onteigeningsbeschikking en bekrachtiging

Onteigeningsbeschikking

De onteigeningsbeschikking wordt genomen door de gemeenteraad en bevat in ieder geval:

- de kadastrale aanduidingen van de te onteigenen percelen en de naam van de gemeente waar die percelen zijn gelegen;
- de kadastrale grootte van elk van de in de beschikking opgenomen percelen;
- als een gedeelte van een perceel in de beschikking wordt opgenomen: de grootte van dat gedeelte;
- de namen van eigenaren en beperkt gerechtigden op de te onteigenen percelen of perceelsgedeelten (volgens Basisregistratie Kadaster);
- een beschrijving van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is;
- de naam van de onteigenaar.

Bij de beschikking moeten een grondtekening en het bestuursbesluit waarin de grondslag ligt worden gevoegd (een vastgesteld omgevingsplan, verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit of een vastgesteld projectbesluit).

In de onteigeningsbeschikking moet gemotiveerd worden dat het instrument in het voorliggende geval kan worden ingezet. Dat betekent een onderbouwing dat:

- de onteigening het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving dient;
- de onteigening noodzakelijk is;
- de onteigening urgent is.

De beschikking wordt door de gemeente voorbereid met de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure volgens afdeling 3.4 Awb. Het ontwerp van de onteigeningsbeschikking wordt met bijbehorende stukken ter inzage gelegd. Belanghebbenden kunnen bij de gemeenteraad mondeling of schriftelijk zienswijzen indienen.

Na vaststelling wordt de onteigeningsbeschikking bekend gemaakt, ter inzage gelegd en aan belanghebbenden toegezonden (paragraaf 16.3.8. Omgevingswet).

Na de bekendmaking kan de gemeenteraad het verzoek tot vaststellen van de schadeloosstelling indienen bij de rechtbank (afdeling 11.3 Omgevingswet). Vanaf dat moment lopen de fasen van de onteigeningsbeschikking en schadeloosstelling parallel.

Bekrachtigingsprocedure

De onteigeningsbeschikking moet worden bekrachtigd door de bestuursrechter (afdeling 16.9 Omgevingswet). De bekrachtigingsprocedure wordt gestart met een verzoek van de gemeenteraad aan de rechtbank. Het ligt voor de hand dit besluit in het raadsvoorstel met de onteigeningsbeschikking op te nemen (in de genoemde volgorde). Het bekrachtigingsverzoek dient binnen 6 weken na terinzagelegging van de onteigeningsbeschikking te worden ingediend. Dit is een fatale termijn.

Belanghebbenden (diegenen die een grondgebonden belang hebben, zoals eigenaren, pachters en huurders) kunnen gedurende 6 weken bedenkingen indienen bij de bestuursrechter.

De bestuursrechter voert vervolgens, of er nu bedenkingen zijn ingebracht of niet, een basistoets uit. De rechter toetst of de onteigeningsbeschikking volgens wettelijk voorgeschreven vormvoorschriften tot stand is gekomen en voldoet aan de criteria onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie.

Wanneer er geen bedenkingen zijn ingebracht, doet de bestuursrechter binnen zes maanden na afloop van de termijn voor het indienen van bedenkingen uitspraak op het verzoek tot bekrachtiging. Wanneer er wel bedenkingen zijn ingebracht, doet de rechter uitspraak binnen zes maanden na ontvangst van de reactie van het de gemeenteraad op de bedenkingen.

Tegen deze uitspraak staat hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open voor belanghebbenden die tijdens de bekrachtigingsprocedure bedenkingen hebben ingebracht.

Wanneer geen hoger beroep is ingesteld, of na de uitspraak in hoger beroep, wordt de uitspraak van de bestuursrechter door de gemeente ter inzage gelegd. Een onteigeningsbeschikking die door de bestuursrechter is bekrachtigd, treedt op de dag na terinzagelegging van de uitspraak, in werking (artikel 16.33e Omgevingswet).

2.2.2 Schadeloosstellingsprocedure

Alle schade die rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening wordt vergoed (artikel 15.18 Omgevingswet). De eigenaar heeft recht op schadeloosstelling voor:

- de waarde van de onteigende zaak
- de waardevermindering van het overblijvende, niet –onteigende deel

- bijkomende kosten (zoals kosten bedrijfsverplaatsing of liquidatie, verhuiskosten, herinrichtingskosten, financieringskosten, belastingschade etc.)

De burgerlijke rechter stelt de schadeloosstelling vast. Na de bekendmaking van de onteigeningsbeschikking dient de gemeenteraad een verzoekschrift in bij de rechtbank om de schadeloosstelling vast te stellen. De onteigeningsbeschikking vervalt wanneer dit verzoek niet binnen 12 maanden na het onherroepelijk worden daarvan wordt ingediend bij de rechter.

Belanghebbenden krijgen de mogelijkheid om met een verweerschrift te reageren op het verzoekschrift. Zij moeten daarvoor een advocaat inschakelen.

De rechtbank organiseert vervolgens een mondelinge zitting waar partijen hun standpunten kunnen toelichten. Als naar aanleiding van de zitting geen overeenstemming wordt bereikt benoemt de rechter een oneven aantal deskundigen die in een deskundigenbericht adviseren over de hoogte van de schadeloosstelling.

Na de zitting en een onderzoek ter plaatse (descente) stelt de rechter een voorlopige schadeloosstelling vast. Na ontvangst en mondelingen behandeling van het deskundigenbericht stelt de rechter de definitieve schadeloosstelling vast (paragraaf 15.3.2 Omgevingswet).

Partijen kunnen tegen de beschikking over de schadeloosstelling in cassatie gaan bij de Hoge Raad.

Tijdens de schadeloosstellingsprocedure kunnen partijen met elkaar in overleg blijven over de mogelijkheid te komen tot minnelijke verwerving. Wanneer partijen gedurende de procedure overeenstemming bereiken kan de procedure direct worden stilgelegd en de eigendom op minnelijke wijze worden overgedragen.

2.2.3 Inschrijving onteigeningsakte

De eigendom gaat over door inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers. De notaris maakt de onteigeningsakte op verzoek van de onteigenaar. Een onteigeningsakte kan worden ingeschreven wanneer:

- de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is;
- het besluit ter uitvoering waarvan de onteigening nodig is onherroepelijk is;
- de voorlopige schadeloosstelling of de overeengekomen schadeloosstelling is betaald.

Binnen twee maanden nadat aan bovenstaande voorwaarden is voldaan moet de onteigenaar een notaris verzoeken de onteigeningsakte op te stellen. Dit is een fatale termijn. Wanneer deze termijn niet wordt gehaald mag de notaris het verzoek niet meer behandelen en moet de onteigenaar een nieuwe onteigeningsprocedure starten.

2.3 Strategische overwegingen inzet onteigening

1. Is het noodzakelijk om het/de objecten(en) te verwerven?
2. Is er een voldoende (minnelijk) verwervingsdossier opgebouwd?
3. Is er voldoende samenloop met het planologische traject?
4. Kan worden voldaan aan de vereisten uit de Onteigeningswet c.q. Omgevingswet (formele vereisten, publiek-/onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie)?
5. Is er sprake van ruil- en compensatiegronden?
6. Is het noodzakelijk en wenselijk om in samenwerkingsovereenkomsten met private partijen de publiekrechtelijke medewerking aan onteigening vast te leggen?
7. Is er sprake van disproportionele relatieschade als gevolg van inzet van het onteigeningsinstrument?
8. Is er voldoende budget en capaciteit beschikbaar om de onteigeningsprocedure te voeren en tot verwerving over te gaan?

3 Bestemmingsplan en omgevingsplan

3.1 Bestemmingsplan onder de Wro

In een bestemmingsplan legt de gemeente de bestemmingen voor een bepaalde locatie vast. In de regels bij een bestemmingsplan stelt zij voorwaarden aan de realisering van de bestemming, zoals maximale bouwhoogtes, bebouwingspercentages en bebouwingsgrenzen.

De gemeenteraad heeft met het wel of voorlopig nog niet vaststellen van het bestemmingsplan een belangrijk instrument in handen. De gemeente legt met een bestemmingsplan en de bijbehorende plannen de vorm van planuitvoering vast, die haar in het publiek belang voor ogen staat.

De gemeente kan uit verschillende vormen voor een bestemmingsplan kiezen:

- gedetailleerd bestemmingsplan
- globaal eindplan
- globaal plan met uitwerkingsplicht
- bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (Chw)

Met het bestemmingsplan en de bijbehorende plannen zoals het beeldkwaliteitsplan, stedenbouwkundig plan, de verkavelingsschets en dergelijke, kan de gemeente sturen in de stedenbouwkundige opzet, de fasering, het tempo van realiseren, het kwaliteitsniveau en de differentiatie. De gemeente Moerdijk legt met een bestemmingsplan en de bijbehorende plannen de vorm van planuitvoering vast, die haar in het publiek belang voor ogen staat. Dit is van belang om de volgende redenen:

- De gemeente geeft hiermee duidelijk aan wat zij wil realiseren.
- De gemeente geeft, in geval van het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst, duidelijk aan wat zij gerealiseerd wil zien en wanneer.
- De gemeente geeft, in geval van een beroep op zelfrealisatie, duidelijk aan, aan welke voorwaarden de zelfrealisator moet voldoen zodat de Kroon, indien de gemeente tot onteigening overgaat en een grondeigenaar dan een beroep op zelfrealisatie doet, beter kan toetsen of het beroep op zelfrealisatie succesvol is.

Tevens heeft het soort bestemmingsplan invloed op de mate van sturing. De vaststelling van een gedetailleerd bestemmingsplan, waaruit een rechtstreekse bouwtitel ontstaat, brengt met zich mee dat de gemeente vergunningaanvragen die voldoen aan het bestemmingsplan moet honoreren zodra het bestemmingsplan in werking is getreden. Daarom gaat in het kader van Sturend Grondbeleid de voorkeur uit naar een globaal plan met uitwerkingsplicht. Het vaststellen, het al dan niet nader uitwerken en de invulling van een bestemmingsplan kunnen door de gemeente Moerdijk dan worden ingebracht in onderhandelingen met een initiatiefnemer. Zolang niet alle gronden binnen een plangebied in eigendom zijn verworven, dan wel een samenwerking is aangegaan met grondeigenaren c.q. marktpartijen, verdient het aanbeveling om de bestemming zo globaal mogelijk te houden.

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet kunnen gemeenten experimenteren met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Binnen dit experiment mag op onderdelen worden afgeweken van een aantal wetten en besluiten, waaronder de Wro en het Bro. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte betreft één integraal plan, waarin niet alleen regels over goede ruimtelijke ordening zijn opgenomen, maar waarin (net als in een omgevingsplan) de fysieke leefomgeving centraal staat. Dit betekent dat in het plan regels kunnen worden opgenomen over o.a. het waarborgen van de veiligheid, gezondheid, milieu, welstand, natuurbescherming en duurzaamheid.

De gemeente geeft door middel van globale bestemmingen de kaders aan waarbinnen initiatieven vanuit de markt tot ontwikkeling kunnen komen. Op basis van een concreet initiatief wordt beoordeeld of deze toelaatbaar is. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte heeft een planperiode van maximaal 20 jaar.

3.2 Van bestemmingsplan naar omgevingsplan onder de Omgevingswet

In de Omgevingswet gaat het omgevingsplan het bestemmingsplan, wijzigingsplan, uitwerkingsplan en de beheersverordening vervangen. De meest in het oog springende wijzigingen zijn;

- Onder de Omgevingswet moet iedere gemeente één omgevingsplan vaststellen voor haar hele grondgebied.
- Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan, het kan regels bevatten die over de hele fysieke leefomgeving gaan en beperkt zich dus niet tot planologische aspecten.
- De plicht om na tien jaar te actualiseren is komen te vervallen.
- Het loslaten van de actualisatieplicht leidt ook tot een ander soort toets op de uitvoerbaarheid van een omgevingsplan. De onderzoekslasten worden beperkt omdat alleen de haalbaarheid moet worden aangetoond en daarbij niet langer de uitvoering en uitvoeringstermijn gegarandeerd moeten worden.
- De Omgevingswet biedt de mogelijkheid tot delegatie van de bevoegdheid tot wijzigen van het omgevingsplan van de raad aan het college. Hierbij gaat het om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen, het uitwerken, wijzigen of het stellen van nadere eisen.

4 Kostenverhaal

In projecten waarbij de gemeente zelf geen grondpositie heeft worden de kosten die de gemeente maakt, verhaald op de initiatiefnemer(s). Dit kostenverhaal omvat enerzijds de kosten die de gemeente maakt voor de inzet van het ambtelijk apparaat en externe adviseurs (de plankosten) en anderzijds kosten voor de aanleg of aanpassing van de openbare ruimte. Kostenverhaal is ook van toepassing op kosten voor voorzieningen met een bovenwijks karakter: dat wil zeggen, voorzieningen waarvan meerdere gebieden of projecten profijt hebben (de zogenaamde 'bovenwijkse voorzieningen', Financiële bijdragen voor ontwikkeling van een gebied' onder de Omgevingswet). Kostenverhaal kan plaatsvinden via het privaatrechtelijke spoor (de anterieure overeenkomst) of het publiekrechtelijke spoor (via het exploitatieplan onder de Wro).

3.3 Privaatrechtelijk spoor nu en onder de Omgevingswet

Onder de Wro worden twee typen privaatrechtelijke overeenkomsten voor kostenverhaal en grondexploitaties onderscheiden: de anterieure overeenkomst en de posterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

De gemeente sluit een anterieure overeenkomst in de beginfase van een project, voordat een bestemmingsplan is vastgesteld. Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen contractsvrijheid en is men niet gebonden aan de publiekrechtelijke kaders rond grondexploitatie. In de praktijk worden verschillende synoniemen gebruikt voor de anterieure overeenkomst, zoals: samenwerkingsovereenkomst, exploitatieovereenkomst, intentieovereenkomst, etc.

Ook onder de Omgevingswet heeft de gemeente de mogelijkheid om via een anterieure overeenkomst het kostenverhaal te verzekeren. Als in een anterieure overeenkomst het kostenverhaal is verzekerd, vervalt ook onder de Omgevingswet de verplichting voor de gemeente om kosten langs publiekrechtelijke weg te verhalen (artikel 13.13, derde lid, Ow). De bestaande praktijk wordt daarmee gecontinueerd.

Posterieure overeenkomst

Wanneer er geen anterieure overeenkomst tot stand komt, moet de gemeente overgaan tot het vaststellen van een exploitatieplan (zie hierna het publiekrechtelijke spoor). De gemeente kan dan nog steeds overeenkomsten sluiten, zij het met minder onderhandelingsruimte. Overeenkomsten mogen namelijk niet afwijken van het exploitatieplan. Deze 'posterieure' overeenkomsten zijn optioneel en kan de gemeente afsluiten nadat een exploitatieplan is vastgesteld.

3.4 Publiekrechtelijk spoor nu en onder de Omgevingswet

Indien geen anterieure overeenkomst wordt gesloten, moet het bestuursorgaan de kosten voor de aangewezen activiteiten langs publiekrechtelijke weg verhalen. Onder de Wro gebeurt dit via het exploitatieplan. De figuur van het exploitatieplan keert echter niet terug in de Omgevingswet. De regels die nu in het exploitatieplan vastgelegd kunnen worden, maken onder de Omgevingswet onderdeel uit van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Een belangrijk verschil in de Omgevingswet is dat de jaarlijkse actualisatieplicht zoals die van toepassing is bij het exploitatieplan, komt te vervallen.

Het publiekrechtelijk kostenverhaal kent minder vrijheid dan de anterieure overeenkomst. Kostenverhaal is alleen mogelijk voor kosten die zijn opgenomen op de 'kostensoortenlijst' uit het Bro c.q. het omgevingsbesluit. Daarbij zijn de 'PPT-criteria' (Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid) verplicht van toepassing: er moet een causaal verband bestaan tussen de te verhalen kosten en de ruimtelijke ontwikkeling, de ontwikkeling moet hier aantoonbaar profijt van hebben en kosten worden naar rato van dit profijt aan de ontwikkeling toegerekend, aan de hand van expliciet gemaakte verdeelsleutels (bijvoorbeeld verkeersbewegingen bij infrastructurele voorzieningen). Daarnaast geldt het principe van macro-aftopping: dit houdt in dat nooit meer kosten kunnen worden verhaald dan de grondopbrengsten van de ontwikkeling.

Het publiekrechtelijk kostenverhaal onder de Omgevingswet kent twee systemen: kostenverhaal met en zonder tijdvak.

Kostenverhaal met tijdvak

Het kostenverhaal met tijdvak volgt de systematiek van het kostenverhaal uit de Wro. De plannen hebben dan een duidelijk eindbeeld, een fasering en een einddatum, waardoor het goed mogelijk is om vooraf de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling te berekenen.

Kostenverhaal zonder tijdvak

Het kostenverhaal zonder tijdvak betreft een nieuw systeem welke bestemd is voor organische ontwikkeling. Het gaat om plannen met een globale functieaanduiding, zonder een duidelijk eindbeeld, zonder fasering en zonder einddatum, waardoor het vooraf inschatten van de kosten en opbrengsten moeilijker is. Bij het vaststellen van het omgevingsplan is dan ook geen gedetailleerde raming van kosten opbrengsten vereist, maar kan worden volstaan met een globale indicatie van de maximaal te verhalen kosten (het kostenplafond), dat wordt bepaald op basis van een scenariostudie.

De gemeente neemt in het projectbesluit, het omgevingsplan of de omgevingsvergunning regels op over de eindafrekening en de verdeling van de kosten. Het daadwerkelijke kostenverhaal zal plaatsvinden via de kostenverhaalsbeschikking, ook wel een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld genoemd.

3.5 Bovenwijkse kosten nu en onder de Omgevingswet

De Omgevingswet maakt het mogelijk om aan initiatiefnemers een bijdrage te vragen voor 'ontwikkelingen van een gebied', die niet verhaalbaar zijn via het 'reguliere' kostenverhaal (dat wil zeggen, kosten waarop de 'PPT-criteria' niet van toepassing zijn). Hierbij kan worden gedacht aan

een bijdrage aan recreatievoorzieningen elders in de gemeente, maatregelen ter vermindering van stikstofdepositie of maatregelen voor het bereiken van een 'naar prijsklasse evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad'.

De Wro biedt op grond van artikel 6.24 lid 1 al een vergelijkbare mogelijkheid om dergelijke bijdragen op vrijwillige basis te verhalen via een anterieure overeenkomst. Het vragen van financiële bijdragen op basis van vrijwilligheid wordt voortgezet in artikel 13.22 van de Omgevingswet. Nieuw is dat met artikel 13.23 en 13.24 Omgevingswet de mogelijkheid wordt toegevoegd om onder voorwaarden financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied ook publiekrechtelijk afdwingbaar te maken.

Voor het vragen van bijdragen op vrijwillige basis (via een anterieure overeenkomst) geldt dat niet alleen een bijdrage kan worden gevraagd bij bouwactiviteiten waar het verplichte kostenverhaal op van toepassing is, maar ook bij een aantal aanvullende activiteiten die in het Omgevingsbesluit worden benoemd. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van infrastructuur, maar ook de realisatie van zonne- of windparken. Voorwaarde bij het toepassen van dit instrument is dat voor de activiteiten waarvoor een bijdrage wordt gevraagd, een basis is gelegd in een omgevingsvisie of programma.

Het (publiekrechtelijk) afdwingen van financiële bijdragen via het omgevingsplan is alleen mogelijk bij de bouwactiviteiten waarop ook het verplichte kostenverhaal van toepassing is. Ook de categorieën maatregelen waarvoor een bijdrage kan worden afgedwongen, zijn gelimiteerd (via het Omgevingsbesluit). Verder geldt dat sprake moet zijn van een functionele samenhang tussen de activiteit waarvoor een bijdrage wordt gevraagd en de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. De functionele samenhang moet worden onderbouwd in het omgevingsplan. Deze onderbouwing kan worden gebaseerd op een reeds vastgestelde omgevingsvisie of programma.

Bovenplanse verevening

De Wro biedt de mogelijkheid om op grond van artikel 6.13 lid 7 verevening mogelijk te maken tussen verlieslatende exploitatiegebieden en winstgevende exploitatiegebieden, door een fondsbijdrage af te dwingen via het exploitatieplan. Daarbij moet worden voldaan aan de criteria Profijt, Toerekenbaarheid en Proportionaliteit. Daarnaast moet voor de bovenplanse verevening een grondslag zijn gelegd in een structuurvisie, waarbij de samenhang tussen de exploitatiegebieden wordt onderbouwd en daarnaast aanwijzingen worden gegeven welke bestedingen ten laste van het fonds komen. Omdat in de praktijk weinig gebruik wordt gemaakt van deze vorm van verevening, is het instrument niet meer opgenomen in de Omgevingswet

5 Stedelijke kavelruil

Met de komst van de Omgevingswet wordt een nieuw instrument geïntroduceerd waarmee eigenaren van onroerende zaken hun eigendommen kunnen ruilen. Dit instrument wordt stedelijke kavelruil genoemd en kan uitkomst bieden in gevallen waarin stedelijke gebiedsontwikkeling niet van de grond komt door bijvoorbeeld versnippering van eigendomsposities. Uitgangspunt van de wet is dat er sprake moet zijn van minimaal drie partijen die op vrijwillige basis bereid zijn hun onroerende zaken onderling te ruilen. Hiertoe dienen de partijen een kavelruilovereenkomst te sluiten. In de kavelruilovereenkomst kunnen door partijen een groot aantal koop- of ruilovereenkomsten en transacties worden opgenomen. In de overeenkomst wordt vastgelegd welke onroerende zaken worden samengevoegd en hoe de eigendommen worden herverdeeld. De nieuwe verdeling wordt ingeschreven in de openbare registers.

Doelstellingen van de regeling voor stedelijke kavelruil zijn:

- eigenaren waar mogelijk in staat stellen om hun woon-, werk-, en leefomgeving zelf in te richten;
- het ruilen van grond en gebouwen te vergemakkelijken en versnellen;
- overheden ruimere mogelijkheden te bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

Stedelijke kavelruil komt tegemoet aan de behoefte aan ruimte voor initiatieven uit de samenleving. Kavelruil stelt eigenaren in staat om binnen randvoorwaarden op een eenvoudiger en minder kostbare manier eigendomsverhoudingen aan te passen wanneer die gewenste ontwikkelingen in de weg staan.

Een ander voordeel van de kavelruilovereenkomst is dat deze (na inschrijving in de openbare registers) zakelijke werking heeft. Dit beschermt partijen tegen de overdracht van een kavel aan een derde door een van de deelnemende partijen in de periode voordat de akte bij de notaris is gepasseerd. Daarnaast biedt het bescherming tegen de situatie waarbij achteraf blijkt dat een of meer van de partijen bij de overeenkomst geen eigenaar waren.