

**35133 Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)**

## **Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet (35133-37) Lijst met vragen en antwoorden**

### **Inleiding**

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties over het ontwerp van de Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet. Het ontwerp is zoals bekend aan beide Kamers van de Staten-Generaal via een voorhangprocedure aangeboden.

De regering dankt de leden van de fracties voor de gestelde vragen en de door hen getoonde belangstelling voor het ontwerp van het Aanvullingsbesluit.

In het verslag hebben de leden van verschillende fracties vragen gesteld over diverse onderdelen van het ontwerp voor het Aanvullingsbesluit. Bij de antwoorden is volgorde van het verslag aangehouden en zijn de vragen letterlijk aangehaald. Voor de leesbaarheid en raadpleegbaarheid van de nota zijn de vragen cursief weergegeven en genummerd, aan de hand van de indeling van het verslag. De regering hoopt dat de gestelde vragen naar tevredenheid zijn beantwoord.

### **Beantwoording vragen**

*De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet en van het advies Integrale Adviescommissie Omgevingswet. Zij hebben nog enkele vragen.*

*De leden van de CDA-fractie lezen dat de bepalingen in hoofdstuk 9A van overeenkomstige toepassing zijn op gronden waarop andere typen natuur voorkomen dan bos-natuur en dat het begrip 'natuur' in het Bkl en het Bilg anders zal zijn dan in het Bal.*

**1.** *Graag vernemen zij of dit strikt noodzakelijk is. Voorts vernemen zij of alle Natura 2000-gebieden daaronder begrepen zijn en hoe om gegaan wordt bij de opheffing van natuurgebieden in de verschillende uitvoeringsbesluiten.*

#### **Antwoord op vraag 1.**

Via het ontwerp-Aanvullingsbesluit Bodem<sup>1</sup> wordt in het Bal het begrip "natuurgronden" geïntroduceerd. Hieronder worden natuurterreinen als bedoeld in de Meststoffenwet verstaan. Hiertoe behoren Natura 2000-gebieden en de door de provincie aangewezen natuurterreinen met een zogenaamde N-typering (N staat hier voor Natuur). In het Bal worden via het ontwerp-Aanvullingsbesluit Bodem de gebruiksnormen voor dierlijke mest op de Natura 2000-gebieden en de natuurterreinen met een N-typering opgenomen. In het Bilg heeft "natuurterreinen" een andere

---

<sup>1</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 34 864, nr. 20.

betekenis. In dat besluit wordt onder "natuurterreinen" verstaan: heidevelden, hoogveenterrein, zandverstuivingen, duinterreinen, kwelders, schorren, gorzen, slikken, riet- en ruiglanden, laagveenmoerassen, voor zover het geen landbouwgrond is. Om te voorkomen dat er binnen het stelsel van de Omgevingswet twee verschillende definities van "natuurterreinen" worden gebruikt, is de keuze gemaakt om in het ontwerp-Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet het begrip natuurterreinen uit het Bilg niet over te nemen in hoofdstuk 9A van het Bkl. In plaats daarvan is in die afdeling de hiervoor genoemde inhoudelijke opsomming van gronden waarop bepaalde typen natuur voorkomen uit het Bilg (heidevelden, hoogveenterrein, zandverstuivingen etc.) overgenomen. Hiermee wordt een inhoudelijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie onder het Bilg voorkomen. Zie voor een toelichting op het begrip natuurterrein de artikelsgewijze toelichting op nieuw artikel 9a.1 (landbouwgronden en natuurterreinen) van het ontwerp-Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet. Onder de hiervoor aangegeven omschrijving van het begrip 'natuurterreinen' uit het Bilg kunnen gebieden vallen, die de juridische status van Natura 2000-gebied hebben. Natuurterreinen, die niet als cultuurgrond in gebruik zijn, kennen dusdanige gebruiksbeperkingen dat ze in een ruilbesluit niet geschikt zijn om aan een andere eigenaar te worden toegewezen. Deze natuurterreinen zijn niet uitruikbaar (artikel 9a.10 van het Bkl). Mochten eventuele aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden wijzigen, dan zullen de wijzigingen niet doorwerken in de landinrichtingsprocedure zolang het natuurgebied niet in gebruik is als cultuurgrond.

**2.** *De leden van de CDA-fractie vragen waarom in het nieuwe hoofdstuk 9A geen bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB). De aard en omvang van VAB is aanzienlijk en de gevolgen voor leefbaarheid in het landelijk gebied is immers in het geding. Deze leden menen dat die problematiek niet onvermeld mag blijven.*

### **Antwoord op vraag 2.**

De provincies zijn verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied en beschikken over het instrumentarium om het landelijk gebied doelmatig te herverkavelen. Het is aan de provincies, niet het Rijk, om provinciaal ruimtelijk beleid of visies te ontwikkelen en uit te voeren om vrijkomende agrarische gebouwen te hergebruiken om leegstand tegen te gaan in het landelijk gebied. Uit een recente, op verzoek van uw Kamer, breed uitgezette enquête onder gemeenten en provincies is gebleken dat het ruimtelijk instrumentarium, waaronder het instrument landinrichting valt, voldoet om leegstand van agrarische gebouwen tegen te gaan<sup>2</sup>.

*De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de zeer kritische reactie van de Vereniging Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) op het onderdeel Kostenverhaal uit de Aanvullingswet grondeigendom en het Aanvullingsbesluit grondeigendom.*

**3.** *Graag vernemen zij of de zorgen van de NEPROM worden gedeeld. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de kritiek dat het wetgevingsproces rommelig is, dat er te weinig ruimte voor dialoog en inspraak is, dat de inbreng vanuit de markt onvoldoende serieus is genomen en dat het resultaat daarvan is dat er een ondoorzichtige, onevenwichtige en onwerkbare wetgeving dreigt te ontstaan.*

### **Antwoord op vraag 3.**

Vanzelfsprekend heeft de regering net als de leden van de CDA-fractie kennis genomen van de brief van de NEPROM van 13 november 2019 waar deze leden op doelen. Bij de totstandkoming

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 29 383, nr. 312 e.v.

van het wetsvoorstel en het ontwerp van het Aanvullingsbesluit zijn vertegenwoordigers van de VNG en de NEPROM uitvoerig betrokken geweest. De regering waardeert de constructieve en waardevolle inbreng die ieder van de partijen heeft geleverd. Met alle betrokken partijen is geregeld en uitvoerig overleg gevoerd. Daarbij bestond volop de gelegenheid om standpunten naar voren te brengen. Onder meer via zogenoemde botsproeven is de nieuwe regeling in het wetsvoorstel voor organische gebiedsontwikkeling uitgebreid beproefd. Ook is het wetsvoorstel aangepast op het onderdeel voor kostenverhaal, naar aanleiding van consultatiereacties en het advies van de Raad van State. Naar de mening van de regering heeft zij een zorgvuldig proces gevoerd. Bij brief van 14 februari 2019 heeft de NEPROM ook waardering uitgesproken voor de open houding van het ministerie.

Uit de reactie blijkt dat de NEPROM zich in het bijzonder keert tegen de regeling voor een publiekrechtelijke regeling voor een afdwingbare financiële bijdrage die bij amendement door uw Kamer in het wetsvoorstel is ingepast. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gebleken dat er een breed gedeelde behoefte bestaat aan een afdwingbare variant van deze regeling. Voor de regering is van belang dat de afdwingbare variant van een goede afbakening is voorzien. Zo kunnen financiële bijdragen worden gevraagd van initiatiefnemers als de bijdrage redelijk is en wordt gebruikt voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook wordt vereist dat de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd, functioneel samenhangt met de bouwactiviteit die aanleiding is voor het verlangen van de bijdrage. Als de bouwactiviteit bestaat uit de bouw van een nieuwe woonwijk kan bij bijvoorbeeld een bijdrage worden gevraagd voor de aanleg of herinrichting van een stadspark. Als de bouwactiviteit bestaat uit de bouw en aanleg van een nieuw bedrijventerrein, kan bijvoorbeeld een bijdrage worden gevraagd voor het opknappen van een andere, verouderd bedrijventerrein. Met de afbakening is naar het oordeel van de regering een goede balans gevonden tussen het belang van de financiering van de opgaven bij gebiedsontwikkeling en het belang van initiatiefnemers bij een bijdrage die redelijk is.

Vanzelfsprekend zal de regering ook bij de het verdere verloop van de wetgevingsoperatie en de implementatie de NEPROM nadrukkelijk betrekken. Vertegenwoordigers van de NEPROM en ambtenaren van het ministerie van BZK voeren daartoe geregeld overleg, de NEPROM is nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet en zal ook nadrukkelijk worden betrokken bij het maken van een handreiking Kostenverhaal die handvatten zal bevatten voor het werken met de regelingen voor kostenverhaal en financiële bijdragen in de praktijk. De regering kijkt uit naar de bijdrage van de NEPROM in dat overleg.

*De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorhang van het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet. Zij hebben nog enkele vragen die zij aan de regering willen voorleggen.*

*De leden van de D66-fractie vernemen dat er in de nota van toelichting wordt gemeld dat er kostenverhaal op grond van het omgevingsplan kan plaatsvinden voor zover aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid is voldaan (ppt-criteria). Tegelijkertijd meldt de nota van toelichting ook dat de inhoud van overeenkomsten niet hoeft te voldoen aan de ppt-criteria.*

**4.** *Kan de regering nader uiteenzetten in hoeverre ppt-criteria in de nieuwe afdeling 13.6 nog verplichtend worden opgelegd, ook gegeven de slechte toerekenbaarheid van deze criteria bij investeringen op stadsniveau? Kan de regering daarnaast uiteenzetten in hoeverre een eventuele*

*verplichting van het opnemen van ppt-criteria rijmt met het aangenomen amendement Ronnes c.s.(35 133, nr. 34)?*

**Antwoord op vraag 4.**

De criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (zogenoemde PPT-criteria) gelden bij toepassing van de afdeling over kostenverhaal bij bouwactiviteiten (afdeling 13.6 van het wetsvoorstel) onverkort. In artikel 13.11, eerste lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat alle kosten die voldoen aan de zogenoemde PPT-criteria, moeten worden verhaald op grond van de regeling kostenverhaal. Kosten op stadsniveau die voldoen aan de PPT-criteria, zoals de aanleg van een weg die nodig is om een nieuwbouwwijk te ontsluiten (wijkontsluitingsweg), dienen met toepassing van afdeling 13.6 te worden verhaald.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel door het aannemen van het amendement Ronnes c.s. in een publiekrechtelijk afdwingbare regeling om een financiële bijdrage voor de ontwikkeling van gebieden te verlangen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daarvoor gelden de zogenoemde PPT-criteria niet. In plaats van de PPT-criteria, moet voldaan zijn aan het vereiste van een functionele samenhang tussen de ontwikkeling waarvoor de financiële bijdrage wordt gevraagd en de activiteit die de initiatiefnemer wil uitvoeren. Als de bouwactiviteit bestaat uit de bouw van een nieuwe woonwijk, kan bijvoorbeeld een bijdrage worden verlangd voor de aanleg van een gemeentelijke rondweg of een stadspark, als die niet direct noodzakelijk zijn voor bouw van een nieuwbouwwijk.

De regeling voor een afdwingbare financiële bijdrage betreft een aanvullende verhaalsmogelijkheid. In artikel 13.24 van het wetsvoorstel is vastgelegd dat het alleen kan gaan om kosten die niet via het reguliere kostenverhaal kunnen worden verhaald. De regeling voor een afdwingbare financiële bijdrage (afdeling 13.7) vervangt de regeling voor kostenverhaal bij bouwactiviteiten (afdeling 13.6) dus niet. Het reguliere kostenverhaal – met toepassing van de PPT-criteria – staat voorop.

*De leden van de D66-fractie zijn content te vernemen dat er in de wettelijke regeling is opgenomen dat er meer flexibiliteit komt voor het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling.*

**5.** *Kan de regering bevestigen dat er hierdoor conform amendement Van Eijs (35 133, nr. 35) geen terugbetaling plaats hoeft te vinden wanneer bij de eindafrekening blijkt dat een betaalde verschuldigde geldsom is besteed aan andere kostenposten dan die waarvan bij het vaststellen van die geldsom oorspronkelijk is uitgegaan?*

**Antwoord op vraag 5.**

Ja, dat kan de regering bevestigen. Het amendement regelt dat terugbetaling van verhaalde kosten niet hoeft plaats te vinden als de kosten anders zijn besteed dan ten tijde van het geven van de kostenverhaalsbeschikking was voorzien. Als voorwaarde geldt wel dat de uiteindelijk gemaakte kosten voldoen aan de PPT-criteria en onder de aangewezen kostensoorten vallen. Ook mag een in het omgevingsplan aangewezen kostenplafond niet worden overschreden.

*De leden van de D66-fractie constateren dat de regering in het debat op 8 oktober jl. heeft aangegeven dat er nader onderzoek wordt verricht naar de voor- en nadelen van verplichte herverkaveling, en dat deze onderzoeksresultaten nog voor de ingang van de wet naar de Kamer worden toegezonden.*

**6.** *Deze leden vragen de regering of er zicht is op wanneer deze resultaten worden verwacht en in hoeverre er eventueel nog mogelijkheden zijn om de uitkomsten van dit onderzoek mee te nemen in het wetgevingstraject?*

### **Antwoord op vraag 6.**

Het onderzoek naar verplichte stedelijke herverkaveling komt voort uit het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil. Het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet voorziet alleen in vrijwillige stedelijke kavelruil. In het tweede jaarverslag van het stimuleringsprogramma is geconstateerd dat de ervaringen en lessen van het stimuleringsprogramma op het punt van verplichte stedelijke herverkaveling niet eenduidig zijn geweest, en dat voor een andere dan in de Aanvullingswet grondeigendom beoogde keuze meer informatie nodig is. Geconstateerd is voorts dat het zinvol is om uit te werken hoe een verplichte vorm van stedelijke herverkaveling eruit zou kunnen zien, op welke wijze die praktisch kan worden toegepast en welke effecten die heeft in kosten, tijd en dergelijke. De regering zal de resultaten van deze uitwerking, en de conclusies die de regering daaraan verbindt in de eerste helft van 2020 aan de Tweede Kamer aanbieden.

*De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende besluit. Zij hebben nog enkele vragen.*

*Door de Tweede Kamer is in de Aanvullingswet grondeigendom per amendement een bepaling ingevoegd die een publiekrechtelijke basis biedt voor kostenverhaal voor ruimtelijke ontwikkelingen. Gelet op de brede formulering van ruimtelijke ontwikkelingen die er blijkens de toelichting op het amendement onder zouden kunnen vallen (kwalitatieve verbetering van landschap, natuur, water of de stikstofbalans in de directe nabijheid van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, de aanleg of aanpassing van wegen, de aanleg van een park of recreatiegebied, de realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied, indien binnen een plangebied minder sociale woningbouw wordt gerealiseerd dan op grond van gemeentelijk beleid wenselijk wordt geacht, een bijdrage voor sloop van woningen indien dat gewenst is, sloop van verouderde stallen bij realisatie van nieuwe stallen elders) zou het neer kunnen komen op een vrijwel onbeperkte heffingsmogelijkheid. Het betekent dat de criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit worden losgelaten. De leden van de SGP-fractie zijn bang voor betaalplanologie.*

**7.** *Deelt de regering de mening van deze leden dat de in het amendement genoemde reeks ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor een financiële bijdrage afgedwongen zou kunnen worden, te breed is?*

### **Antwoord op vraag 7.**

Op zichzelf zijn de ontwikkelingen die in de toelichting op het amendement worden genoemd ruim omschreven. De regering beschouwt de genoemde voorbeelden in de toelichting op het amendement Ronnes c.s. als een belangrijk aanknopingspunt voor de aanwijzing van categorieën van ontwikkelingen bij algemene maatregel van bestuur. Overheden staan voor aanzienlijke opgaven als het gaat om behoud en verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De regeling die via het aangenomen amendement in het wetsvoorstel is opgenomen, kan daar een bijdrage aan leveren.

Voor de regering is het wel van belang dat de regeling wettelijk is afgebakend. Zo kunnen financiële bijdragen alleen van initiatiefnemers worden verlangd als de bijdrage redelijk is, wordt gebruikt voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en een functionele samenhang bestaat tussen de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt verlangd en de activiteit van de initiatiefnemer. Daarbij is in de toelichting op het amendement Ronnes c.s. aangegeven dat gemeenten hun eigen gemeentelijke grondexploitaties naar evenredigheid met bijdragen belasten als de verkoop van gronden tot waardevermeerdering leidt. Initiatiefnemers staan niet alleen voor de bekostiging van gebiedsontwikkeling. Dat is een gezamenlijke opgave van zowel overheid als

initiatiefnemers. Naar de mening van de regering is met de regeling voor een afdwingbare financiële bijdrage op wetsniveau een goede balans gevonden tussen het belang van de financiering van de opgaven bij gebiedsontwikkeling en het belang van initiatiefnemers bij een bijdrage die redelijk is.

Het vragen van financiële bijdragen is dus al begrensd door de regeling die in het wetsvoorstel daarvoor is opgenomen. In de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur zullen de ontwikkelingen waarvoor de bijdrage kan worden verlangd, nog nader worden geduid. Daarbij moet worden bedacht dat als een gemeente gebruik wil maken van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt, zij de ontwikkelingen waarvoor zij de financiële bijdrage verlangt, concreet in het omgevingsplan moet beschrijven. Ook om deze reden vindt de regering de ontwikkelingen die in de toelichting op het amendement Ronnes c.s. worden genoemd voldoende gebalanceerd.

**8.** *Kan de regering nader inzicht geven in de wijze waarop zij de algemene maatregel van bestuur uit wil gaan werken?*

**Antwoord op vraag 8.**

Het streven is om een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur rond de zomer van 2020 aan Uw Kamer aan te bieden in het kader van de voorhangprocedure. Vanzelfsprekend zullen bij het maken van het ontwerp van de AMvB ook de stakeholders worden betrokken, zoals NEPROM en VNG.

De delegatiegrondslag in artikel 13.23 van het wetsvoorstel voorziet alleen in het aanwijzen van categorieën van ontwikkelingen waarvoor een financiële bijdrage kan worden verlangd. Welke categorieën van ontwikkelingen dat precies zijn, wordt in overleg met de betrokken stakeholders bezien bij het maken van een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur. De regering verwijst verder naar het antwoord op vraag 7.

**9.** *Is de regering bereid in aanloop naar het opstellen van de beoogde wijziging van het Aanvullingsbesluit grondeigendom in overleg met alle betrokken partijen voor voldoende begrenzing en goede randvoorwaarden te zorgen?*

**Antwoord op vraag 9.**

Ja. Net als bij andere onderwerpen in dit wetsvoorstel, hecht de regering aan het overleg dat zij voert met de betrokken partijen, zoals de NEPROM en de VNG.

**10.** *Hoe gaat de regering betaalplanologie voorkomen?*

**Antwoord op vraag 10.**

Als de leden van de SGP-fractie met de term betaalplanologie doelen op de situatie dat gemeenten hun medewerking aan een bouwplan afhankelijk stellen van betaling van een privaatrechtelijk overeen te komen financiële bijdrage, verwacht de regering dat de regeling voor afdwingbare financiële bijdrage in het wetsvoorstel (artikelen 13.23 en 13.24) juist een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van betaalplanologie.

Gemeenten hebben met de artikelen 13.23 en 13.24 een stok achter de deur om een financiële bijdrage te vragen en zijn niet afhankelijk van overeenkomsten om financiële bijdragen te kunnen bedingen. Daarmee vervalt een prikkel om de vaststelling van het omgevingsplan afhankelijk te stellen van privaatrechtelijke afspraken. Omdat de overeenkomst over kostenverhaal niet langer de

enige manier is waarop financiële bijdragen kunnen worden verhaald, zullen langlopende onderhandelingen kunnen worden vermeden en kan het omgevingsplan mogelijk sneller worden gewijzigd, waardoor bouwontwikkelingen ook sneller gerealiseerd kunnen worden.