

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/RS/bs/ATR0423/2019-U069

**Uw referentie** -

**Datum** 3 juni 2019

**Betreft** Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 25 maart 2019 heeft u het voorgenomen aanvullingsbesluit grondeigendom aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing.

Het aanvullingsspoor grondeigendom voegt de instrumenten op het gebied van grondbeleid en grondeigendomsrechten samen in het nieuwe omgevingsrecht en daarmee in het nieuwe (integrale) stelsel van de Omgevingswet. Op een aantal punten moeten de regels uit de aanvullingswet grondeigendom worden uitgewerkt. Het aanvullingsbesluit grondeigendom geeft hier invulling aan.

Het aanvullingsbesluit regelt onder andere 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 (bij onder andere grondexploitatie).

Bij de uitwerking van deze bepalingen in het aanvullingsbesluit is nadrukkelijk rekening gehouden met de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Tegen die achtergrond beoogt het aanvullingsbesluit grondeigendom onder andere een bijdrage te leveren aan het gebruiksgemak en de kenbaarheid van de bepalingen aangaande grondbeleid en van de bijbehorende beleidsinstrumenten.

#### *Toetsingskader*

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

### *1. Nut en noodzaak*

De fundamentele wijzigingen ten aanzien van grondbeleid en de bijbehorende beleidsinstrumenten zijn reeds op wetsniveau bepaald. Hierbij gaat het onder andere om de wijzigingen ten aanzien van kostenverhaal, om dit instrument meer en beter geschikt te maken voor organische gebiedsontwikkeling. De mogelijkheden zoals deze bestaan in de huidige praktijk voor kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling blijven behouden, evenals de mogelijkheden voor het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten over kostenverhaal. Het college onderkent dat het aanvullingsbesluit een uitwerking vormt van de kaders uit en de gemaakte keuzes met de aanvullingswet grondeigendom. Mede tegen die achtergrond constateert het college dat nut en noodzaak van de wijzigingen in het onderhavige voorstel zijn onderbouwd.

Verder constateert het college dat ook de (relatief beperkte) wijzigingen met betrekking tot de onderwerpen voorkeursrecht, onteigeningen en landinrichting zijn onderbouwd in de toelichting. Het college ziet geen aanleiding voor nadere opmerkingen op dit punt.

### *2. Minder belastende alternatieven*

Het aanvullingsbesluit beoogt de regels over de grondbeleidsinstrumenten te harmoniseren en waar mogelijk te vereenvoudigen. Dit komt de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht ten goede en sluit aan op de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Door de instrumenten voor grondbeleid op te nemen in dezelfde wet als de kerninstrumenten voor het omgevingsrecht wordt een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving bevorderd en worden onnodige lasten voorkomen. Concreet zorgt het voorstel bijvoorbeeld voor harmonisatie van de inhoudelijke eisen die aan de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking worden gesteld.

De analyse van de (regeldruk)effecten van het aanvullingsbesluit maakt duidelijk dat de voorgenomen wijzigingen geen (omvangrijke) structurele lastentoeename of -afname tot gevolg hebben.

Ten aanzien van de lasten vraagt het college aandacht voor één onderwerp, namelijk de inzichtelijkheid van besluiten met betrekking tot het voorkeursrecht, onteigening en kavelruil via één digitaal kanaal.

### *Eén digitaal toegangspuntaal voor het omgevingsrecht*

Per 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking, met daarbij het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO beoogt hét toegangspuntaal te zijn voor het inzien van regelgeving, het melden van gegevens aan het bevoegd gezag en het aanvragen van bijvoorbeeld vergunningen. Daarmee wordt invulling gegeven aan de een-loket-gedachte bij het omgevingsrecht. Dit past naar het oordeel van ATR ook volledig binnen de centrale verbeterdoelen van de Omgevingswet, in het bijzonder het verbeterdoel gericht op "het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht"

Bij de aanvullingswet grondeigendom was al geregeld dat een aantal besluiten (onder andere de voorkeursrechtbeschikking, de onteigeningsakte en de kavelruilakte) wordt geregistreerd in de openbare registers die worden beheerd door het Kadaster. Deze kunnen door een ieder geraadpleegd worden via Mijn.Kadaster. De toelichting bij het onderhavige aanvullingsbesluit geeft aan dat op termijn het DSO mogelijk wordt uitgebouwd en dat op dat moment kan worden gezien of de genoemde besluiten ook beschikbaar kunnen worden gesteld om via de DSO-LV elektronisch te ontsluiten. Het voorgaande, zonder koppeling

tussen Kadaster Online en DSO, betekent een situatie met twee portalen waarlangs regelgeving/besluiten kunnen worden gekend. Enerzijds voor een aantal besluiten via het Kadaster en anderzijds via het DSO.

In de huidige situatie zijn meerdere portalen van belang waar burgers inzicht kunnen verkrijgen in gegevens over de fysieke leefomgeving en aanvragen kunnen indienen. Daarbij gaat het onder andere om 1) Ruimtelijkeplannen.nl, 2) de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM), 3) het Omgevingsloket Online, en 4) Mijn.Kadaster.nl.

Enerzijds is de nieuwe situatie een verbetering ten opzichte van de huidige situatie (met meer afzonderlijke portalen). Anderzijds wordt een kans gemist op verdere verbetering en optimalisatie van de toegang tot de praktijk van het omgevingsrecht voor burgers en bedrijven.

Eerder heeft ATR ook aandacht voor dit aspect gevraagd bij de advisering over het wijzigingsvoorstel van de huidige Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen.<sup>1</sup> In de toelichting bij het wijzigingsvoorstel van de Wkpb werd opgemerkt dat “de wetwijziging (Wkpb) ervanuit gaat dat de gebruikers straks kunnen beschikken over één viewer die in de openbare registers van het Kadaster (Basisregister Kadaster) en in het toekomstige register van het Digitaal Stelsel Omgevingswet kan zoeken en tonen”, Aanvullend merkt de toelichting bij dat voorstel op dat “besluitvorming over de beschikbaarstelling van de benodigde zoekfunctionaliteit van het Digitaal Stelsel Omgevingswet plaatsvindt in interbestuurlijk kader”.

Uit recent overleg met uw ministerie is gebleken dat de besluitvorming nog moet plaatsvinden, maar dat naar verwachting voorsnog geen DSO-viewer wordt ontwikkeld, en dat een (andersoortige) koppeling waarmee besluiten uit het Kadaster ingezien kunnen worden via het DSO-LV, niet voor 1 januari 2021 gereed zal zijn. Onduidelijk is wanneer een mogelijke koppeling wel gereed zal zijn.

De ontwikkeling van vier naar twee portalen betekent een vooruitgang, maar nog geen volledige integratie naar één toegangloket. De toelichting bij het aanvullingsbesluit maakt niet duidelijk of, en zo ja op welke wijze en wanneer een koppeling tussen de systemen na inwerkingtreding van de Omgevingswet alsnog zal worden gerealiseerd. Volgens ATR is deze koppeling een kans omdat dit voor burgers en bedrijven merkbaar kan bijdragen aan het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

**2.1 Het college adviseert een koppeling tussen DSO en het Kadaster te realiseren, zodanig dat burgers en bedrijven op termijn één toegangsportaal hebben tot de onderwerpen en besluiten in het kader van het omgevingsrecht.**

**2.2 Het college adviseert in de toelichting duidelijk te maken op welke wijze en wanneer de koppeling operationeel zal worden gemaakt.**

---

<sup>1</sup> <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2019/01/U004-Ministerie-van-BZK-Wijziging-Wkpb-w.g.pdf>

### 3. *Werkbaarheid*

De wijzigingen in het aanvullingsspoor grondeigendom bij de Omgevingswet (aanvullingswet, aanvullingsbesluit en aanvullingsregeling) beogen onder andere meer flexibiliteit te bieden ten aanzien van het onderwerp kostenverhaal. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in de aanvullingswet grondeigendom. De huidige praktijk van kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling wordt voortgezet. Tegelijkertijd biedt de nieuwe regelgeving meer ruimte voor kostenverhaal bij het organisch ontwikkelen van gebieden, indien nog onzekerheden bestaan over het eindbeeld en de termijn waarbinnen activiteiten worden gerealiseerd.

Ten aanzien van werkbaarheid, kenbaarheid en uitvoerbaarheid ziet het college aanleiding voor adviespunten over drie aspecten van het aanvullingsbesluit en de toelichting daarbij.

#### *Duidelijkheid over wijzigingen kostenverhaal ten opzichte van huidige situatie*

De nota van toelichting bevat per onderwerp dat geregeld wordt in het aanvullingsbesluit een heldere uiteenzetting van de delegatiegrondslagen, gevolgd door een uitwerking van de inhoudelijke wijzigingen. Hoofdstuk 3 (voorkeursrecht en onteigening) en hoofdstuk 4 (Landinrichting) van de nota van toelichting sluiten af met een paragraaf waarin de wijzigingen worden toegelicht ten opzichte van de situatie *voor inwerkingtreding van de Omgevingswet*. Daarmee wordt helder uiteengezet hoe de nieuwe situatie verschilt van de huidige praktijksituatie.

Hoofdstuk 5 (Kostenverhaal) van de nota van toelichting sluit af met een beschrijving van de wijzigingen *ten opzichte van het Omgevingsbesluit*. Dit laatste omdat een groot deel van de bepalingen met betrekking tot grondexploitatie al geregeld is in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Het onderhavige aanvullingsbesluit zorgt met name voor wijzigingen ten opzichte van de nieuwe bepalingen over grondexploitatie in het Omgevingsbesluit. Dit Omgevingsbesluit is echter nog geen staande praktijk. Door in de toelichting bij het onderhavige voorstel alleen een beschrijving op te nemen van het verschil met het Omgevingsbesluit wordt niet duidelijk hoe de nieuwe situatie ten aanzien van kostenverhaal en grondexploitatie zich verhoudt tot de huidige praktijksituatie. Voor de duidelijkheid (kenbaarheid) van de nieuwe en wijzigende wet- en regelgeving acht het college deze toelichting wel van belang. Deze duidelijkheid is ook voor individuele bedrijven van belang, gelet op de complexiteit, de forse wijzigingen en de kenbaarheid van de wijzigingen die optreden met de stelselherziening.

#### **3.1 Het college adviseert in de toelichting, ook voor het onderdeel kostenverhaal, duidelijk te maken hoe de nieuwe bepalingen zich verhouden tot de huidige praktijksituatie en daarmee duidelijk te maken welke wijzigingen en effecten optreden ten opzichte van de situatie voor de Omgevingswet.**

Het college geeft u in overweging om bij de opvolging van adviespunt 3.1 in de toelichting een uitsplitsing te maken tussen die wijzigingen die optreden (ten opzichte van de huidige praktijksituatie) als gevolg van de bepalingen uit het Omgevingsbesluit en die wijzigingen die optreden als gevolg van de bepalingen in het aanvullingsbesluit grondeigendom.

#### *Waarborg rechtszekerheid en kenbaarheid besluitvorming*

Het aanvullingsbesluit bevat op twee onderdelen beperkte wijzigingen die leiden tot een (mogelijke) reductie van bestuurlijke lasten. Het gaat hierbij om het niet langer aan-

getekend hoeven te versturen van alle stukken met betrekking tot een voorkeursrechtbeschikking aan burgers.<sup>2</sup> Daarnaast vervalt de overlegverplichting tussen gedeputeerde staten en de eigenaar en gebruiker van een perceel, bij (bijvoorbeeld) een voorgenomen aanpassing van de grens van een bebouwd perceel. Volgens het college kan de kenbaarheid (en daarmee de rechtszekerheid) van besluitvorming met fundamentele gevolgen voor burgers hiermee in het geding zijn. Bijvoorbeeld als onvoldoende oog bestaat voor de maatregelen om deze kenbaarheid van de besluiten te waarborgen.

ATR vraagt aandacht voor dit aspect van kenbaarheid (en rechtszekerheid) aangezien uit eerdere toetsing en advisering is gebleken dat de overheid in een aantal gevallen zich op het standpunt stelt dat een bericht "*is verzonden aan de burger*" zonder zich rekenschap te geven van de vraag of het bericht daadwerkelijk bij de ontvanger is aangekomen c.q. is gekend. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om berichten die de overheid verzendt aan burgers via de Berichtenbox van Mijnoverheid.nl. Gelet op de fundamentele gevolgen van besluiten m.b.t. het voorkeursrecht en onteigening is het volgens ATR van belang dat de overheid bij dergelijke besluiten vaststelt dat een bericht is ontvangen en gekend.

### **3.2 Het college adviseert het proces bij besluiten met fundamentele rechtsgevolgen, waaronder de vestiging van een voorkeursrecht en de wijziging van percelen, zo in te richten dat rechtszekerheid expliciet is gewaarborgd en de inhoud van deze besluiten door burgers wordt gekend.**

Indien naar het oordeel van het ministerie de eisen uit de Awb, danwel uit de wet elektronische bekendmakingen voldoende zijn en voldoende waarborgen bieden, adviseert het college dit expliciet kenbaar te maken in de toelichting bij het besluit.

#### *Praktijkervaring nieuwe werkwijze*

De nieuwe werkwijze en mogelijkheden met betrekking tot kostenverhaal zijn met het aanvullingsspoor grondeigendom niet helemaal nieuw. Onder de Crisis- en Herstelwet was het reeds mogelijk te experimenteren met de mogelijkheden die de Omgevingswet (en het nieuwe grondeigendom instrumentarium) biedt. Hoewel lokale experimenten een eigen context kennen, geven deze praktijkervaringen inzicht in de werking en de werkbaarheid van de nieuwe regelgeving. Volgens het college kan de toelichting bij het onderhavige voorstel en de analyse van de regeldrukeffecten extra worden onderbouwd met ervaringen vanuit deze praktijkexperimenten. Dit kan tevens bijdragen aan het inzicht over de mogelijkheden (bij kostenverhaal) die blijven bestaan en die extra ontstaan voor de ontwikkeling van projecten in binnenstedelijk gebied. Dit ondanks het feit dat ATR begrip heeft voor de specifieke context van de experimenten en het feit dat in sommige exploitatiedossiers vertrouwelijkheid van gegevens van belang is.

### **3.3 Het college adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de praktijkervaringen met de nieuwe voorgestelde mogelijkheden. Dit kan bijdragen aan de onderbouwing van werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de nieuwe bepalingen.**

---

<sup>2</sup> De aangetekende verzending is volgens het voorstel alleen nog noodzakelijk (voorgeschreven) bij drie specifieke handelingen, namelijk de uitnodiging tot onderhandeling, de reactie van het bevoegd gezag en de prijsvaststelling. Voor verzending van overige documentatie bij of over de voorkeursrechtbeschikking "wordt het gevoegd gezag in staat gesteld om zelf de meest geschikte wijze van verzending te bepalen".

#### 4. Gevolgen regeldruk

Het uitgangspunt bij voorgenomen wet- en regelgeving waarbij internetconsultatie plaatsvindt, is dat het een voldragen voorstel betreft. Dit maakt dat er tevens een zo volledig mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten is opgenomen. De toetsing door ATR vindt plaats gedurende de consultatiefase. Hiertoe legt een ministerie een voldragen voorstel voor aan ATR, inclusief regeldrukeffecten analyse.

In aanloop naar het aanvullingsbesluit grondeigendom heeft uw ministerie duidelijk en gemotiveerd aangegeven, dat een deel van de regeldrukeffecten analyse pas gereed kon zijn gedurende of kort na de consultatiefase. Voor de toetsing van het voorstel kon ATR vanaf 22 maart 2019 beschikken over de *concept*versie van de regeldrukeffecten analyse. Het college constateert dat het regeldrukeffecten onderzoek is uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek voor de analyse van regeldrukeffecten.

Naar aanleiding van de conceptrapportage merkt ATR, zoals ook door uw ministerie reeds was aangegeven, dat de analyse van de regeldrukeffecten nog niet compleet is. Zo ontbreekt bij de wijzigingen ten aanzien van kostenverhaal nog de regeldrukanalyse van de eenmalige kosten. Ook merkt de conceptrapportage op dat nog een analyse wordt opgenomen over de (andere) eenmalige effecten die nog niet eerder zijn benoemd (waaronder de kennisname kosten en de lasten als gevolg van beleidsvorming). Voor de politiek bestuurlijke besluitvorming over het aanvullingsbesluit is het volgens ATR van belang dat deze analyse compleet is.

#### **4.1 Het college adviseert de uitwerking van de regeldrukeffecten aan te vullen met een kwantificering van de eenmalige regeldrukeffecten.**

##### *Dictum*

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorgenomen aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet:

#### **Het besluit indienen / vaststellen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.**

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris