

# 17. Moderniseringslocaties en grondbeleidsinstrumenten onder de Omgevingswet

Moderniseringslocatie in de Omgevingswet: een instrument om (binnenstedelijke) herontwikkeling voor bijvoorbeeld woningbouw af te dwingen.

CAROLA VAN ANDEL

Een wat onderbelichte figuur in de Omgevingswet is de moderniseringslocatie. Onterecht, want deze aanwijzing kan met name bij binnenstedelijke ontwikkelingen uitkomst bieden. Ook biedt de moderniseringslocatie een grondslag voor de inzet van grondbeleidsinstrumenten, zoals een gemeentelijk voorkeursrecht of onteigening. Gezien de uitdagingen in de woningbouw is doortastend beleid noodzakelijk. De hoogste tijd dus om deze figuur nader voor te stellen.

## Wat is een moderniseringslocatie?

Moderniseringslocaties zijn locaties waar een gewenste functie aanwezig is, maar waar de kwaliteit van de bebouwing niet meer acceptabel is (art. 4.18 Omgevingswet). Dergelijke moderniseringslocaties kunnen worden aangewezen in een voorkeursrechtbeschikking, omgevingsvisie, programma of omgevingsplan. In dat geval moeten ter plaatse de aanwezige bouwwerken worden gemoderniseerd of vervangen worden door vergelijkbare bebouwing van (nagenoeg) gelijke bouwmassa. Hiermee wordt bedoeld dat de modernisering dusdanige gelijkenissen met de oorspronkelijke bebouwing vertoont dat deze blijft passen in de structuur van de wijk.<sup>1</sup>

Zolang deze modernisering of vervanging niet is gerealiseerd, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie. De bestaande binnenstedelijke bestemming wordt kortom gehandhaafd, alleen de kwaliteit hiervan is niet meer acceptabel.

Als voorbeelden denkt de wetgever hierbij aan modernisering van de bestaande bebouwing door samenvoeging van panden en inpandige doorbraken, of door sloop van panden en vervangende nieuwbouw van soortgelijke, gemoderniseerde bebouwing in vrijwel gelijke omvang. Zolang deze modernisering niet is voltooid, wordt het gebruik geacht af te wijken van het plan, ook al is het feitelijk gebruik van het bouwwerk in overeenstemming met het omgevingsplan.<sup>2</sup> Deze fictie maakt vestiging van een voorkeursrecht of onteigening ten behoeve van de beoogde modernisering mogelijk. Zonder deze fictie zou immers de beoogde bestemming reeds gerealiseerd zijn en geen noodzaak tot onteigening bestaan.

Helemaal nieuw is deze figuur niet. Dit artikel is de opvolger van art. 3.5 Wet ruimtelijke ordening (Wro), dat op zijn beurt weer de opvolger is van de moderniseringsbepaling



Foto: Tineke ten Have

uit art. 32 van de vervallen Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV).

Van beide instrumenten is in het verleden zelden gebruik gemaakt. Desalniettemin krijgt deze figuur een nieuwe plek in de Omgevingswet. Zou de moderniseringslocatie aan populariteit winnen?

## Grondslag voorkeursrecht

Het bevoegd gezag kan een voorkeursrecht vestigen op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een moderniseringslocatie (art. 9.1 lid 1 onder a, b en c en lid 2 in samenhang met art. 4.18 Omgevingswet). Op zulke locaties kan een voorkeursrecht gevestigd worden als deze zijn aangewezen als moderniseringslocatie in een voorkeursrechtbeschikking, omgevingsvisie of -programma.

Hiermee wordt onder de Omgevingswet de reikwijdte van het vestigen van een voorkeursrecht op een moderniseringslocatie enigszins verruimd ten opzichte van de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). In de Wvg kan een voorkeursrecht alleen gebruikt worden voor gronden die bij structuurvisie zijn aangewezen als moderniseringsgebied (art. 4 lid 1 sub b Wvg). Onder de Omgevingswet kan het

bevoegd gezag ook al in de voorkeursrechtbeschikking op basis van deze grondslag een voorkeursrecht vestigen.

Interessant is om te zien dat in de wettekst wordt gesproken over locaties waarvoor een niet-agrarische functie óf moderniseringslocatie is toebedacht. Dit zou inhouden dat ook verouderde agrarische opstallen met een voorkeursrecht op grond van een voorkeursrechtbeschikking, omgevingsvisie of programma bezwaard kunnen worden, indien deze worden aangemerkt als moderniseringslocatie. Of dit daadwerkelijk de bedoeling van de wetgever is geweest, wordt niet duidelijk uit de parlementaire geschiedenis. Het voorkeursrecht zou hiermee wel als betrekkelijk laagdrempelig instrument tegen verloederding van het buitengebied ingezet kunnen worden.

Opvallend genoeg wordt de figuur van de moderniseringslocatie niet met zoveel woorden genoemd in art. 9.1 lid 1 sub a Omgevingswet, dat het omgevingsplan noemt als grondslag voor een voorkeursrecht. De wetgever bevestigt wel dat voor moderniseringslocaties die in het omgevingsplan zijn toebedeeld, de grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht begrepen is in het eerste lid, onder a.<sup>3</sup> Dit heeft weer als gevolg dat een voorkeursrecht enkel op een omgevingsplan kan worden gegrond als een niet-agrarische

functie is toebedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

## Grondslag onteigening

De huidige onteigeningswet kent expliciet de mogelijkheid om een vervallen object te onteigenen vanwege ontsiering van de omgeving (art. 77 lid 1 sub 5 onteigeningswet). Deze ingang wordt in de praktijk maar zelden gebruikt, niet in de laatste plaats omdat gelukkig in veel gevallen alsnog een minnelijke regeling met de eigenaar kan worden getroffen. Om die redenen zijn er in de rechtspraak weinig vergelijkbare kwesties bekend.

Een schaars voorbeeld is het Koninklijk Besluit uit 1986 (12 december 1986, ECLI:NL:XX:1986:AS8247, niet online gepubliceerd) waarbij het ging om de onteigening van een ontruimde, onbewoonbaar verklaarde woning, welke dermate in verval is geraakt en is verminkt, dat zij de omgeving in ernstige mate ontsierde. De onteigening van deze woning werd goedgekeurd, maar de onteigening van de omliggende grond niet. Voor deze omliggende grond ontbrak volgens de Kroon de grondslag tot onteigening zoals genoemd in art. 77 lid 1 sub 5 onteigeningswet.

De Omgevingswet introduceert het begrip 'onteigeningsbelang' als grondslag voor onteigening. In art. 11.6 Omgevingswet wordt de eis gesteld dat de voorgestane vorm van planuitvoering uit het omgevingsplan zelf moet blijken. Onder de onteigeningswet kan de voorgestane wijze van uitvoering ook blijken uit andere stukken, bijvoorbeeld uit een verkavelingstekening die onderdeel uitmaakt van de onteigeningsstukken.<sup>4</sup> Onder de Omgevingswet wordt de grondslag voor onteigening derhalve strenger getoetst. Gelet op art. 11.6 ontbreekt het onteigeningsbelang immers als het omgevingsplan het bestaande gebruik (of een feitelijk reeds aanwezige ontwikkeling of een feitelijk reeds aanwezige vorm van beheer) niet uitsluit.

Uit art. 11.6 Omgevingswet zou men de conclusie kunnen trekken dat de Omgevingswet een streep zet door de mogelijkheid om vervallen objecten te onteigenen zonder

een andere functie aan de locatie toe te kennen. Die conclusie is onterecht. Voor locaties die slechts gemoderiseerd hoeven te worden en daarmee qua bebouwing en bouwmassa niet (veel) afwijken van de huidige situatie, biedt de figuur van de moderniseringslocatie een oplossing. Eenmaal aangewezen als moderniseringslocatie in het omgevingsplan, bestaat volgens de wetgever voor deze locaties een onteigeningsbelang gelet op de fictie dat het gebruik wordt geacht af te wijken van het plan. Deze bedoeling van de wetgever moet wel uit de toelichtingen worden gedestilleerd, nu helaas de tekst van art. 4.18 Omgevingswet niet goed aansluit bij de tekst van art. 11.6 Omgevingswet.

## Afsluitend

Gaat de moderniseringslocatie aan populariteit winnen onder de Omgevingswet? *Too soon to tell*. Wel is duidelijk dat overheden een instrument in hun gereedschapskist houden om (binnenstedelijke) herontwikkeling voor bijvoorbeeld woningbouw af te dwingen. Enkel het feit dat dit gereedschap er is, kan in gebiedsprocessen als een koevoet werken. Gezien de schaarse beschikbare ruimte kan dit instrument de komende jaren worden afgestoft en meer worden ingezet voor kleinschalige herontwikkelingen. Alle beetjes helpen om het woningtekort op te lossen.

- 1 Tweede NvW, *Kamerstukken II*, 13924, 18 en MvT, *Kamerstukken II*, 28916, 3, p. 96.
- 2 Memorie van toelichting; artikelsgewijze toelichting, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 477.
- 3 Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, memorie van toelichting; artikelsgewijze toelichting, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 199-201.
- 4 Zie tevens de toelichting van Arjan van Delden in *Grondzaken en gebiedsontwikkeling* 2021/37, p. 13 (Het omgevingsplan als grondslag voor onteigening).



### Over de auteur

Carola van Andel is advocaat bij Nysingh, en gespecialiseerd in gebiedsontwikkeling, grondzaken en privacy.