

	thans	af te stoten	te verwerven	gewenst beeld over 10 jaar
corporaties	61%)	29%	8%	54%
gemeenten	14%)			
institutionele beleggers	11%	5%	10%	16%
particuliere beleggers	14%			14%
naar koopwoningmarkt	100%	min 34%	plus 18%	84%
				16%
				100%

1. gegadigden wenden zich tot het gemeentelijk grondbedrijf. Het grondbedrijf kan ook actief gegadigden zoeken;

2. het grondbedrijf beschikt over een inventarisatie van de mogelijkheden en beschikt over de verlanglijstjes van de politiek, de stedenbouwkundigen en financieel/economisch deskundigen; kortom: daar liggen alle randvoorwaarden;

3. het grondbedrijf coördineert de relatie met alle diensten ten behoeve van gegadigden.

Gegadigden moeten veelal worden geselecteerd. Een aantal vragen is daarvoor voldoende:

1. welke categorie gegadigden is geëigend?

2. wat is de kwaliteit van de gegadigde: financieel, zijn ervaring, referenties, moraliteit, etc.?

3. wat is de kwaliteit van zijn werk en plannen: technisch, maatschappelijk en commercieel, architectonisch, enz.?

Deze vragen kunnen worden uitgediept en ook bij schaars uit te geven grond leiden deze vragen slechts tot een enkele gegadigde. Het grondbedrijf lijkt dan in een aantal opzichten op een makelaars-

kantoor en dat zal de stedelijke dynamiek zeker ten goede komen.

#### Slot

Ik heb gesproken over de markt en erfpacht. Eigen grond verdient de voorkeur. Eeuwigdurende erfpacht is na slechtere systemen die eraan voorafgingen acceptabel. Het dogmatisme - alleen erfpacht - is achterhaald. Beruchte gemeenten met tijdelijke en voortdurende erfpacht moeten dringend hun systeem wijzigen. Ik heb gesproken over hertaxatieproblematiek. Taxeren van grondwaarde van bebouwde grond kan alleen op basis van een gekozen redenering, een fictie om tot een redelijke toedeling van de totale waarde aan grond en opstal te komen. Ik heb gesproken over selectiecriteria bij uitgifte. Het is essentieel daarbij een planmatige uitgiftestrategie te hebben met het grondbedrijf in het middelpunt.

Ik hoop dat de wijsheden uit het boek over de harmonisatie van gronduitgiftevoorwaarden het winnen van lokale, soms begrensde visies en breed ingang zullen vinden.

## Gronduitgifte (met name in eigendom) politiek-bestuurlijk bekeken

door Mr. F. de Zeeuw\*

### 1. Twee invalshoeken

Voor mijn inleiding kies ik twee invalshoeken. De eerste is die van (voormalig) bestuurder van een kleinere gemeente en leidt tot enkele kanttekeningen bij de modelbepalingen voor de gronduitgifte in eigendom. De tweede invalshoek is politieker getint. Het toeval wil dat vorige week bij het Centrum voor Lokaal Bestuur van de Wiardi Beckman Stichting, het studieceterium van de PvdA, een publikatie van mijn hand verscheen over gemeentelijk grondbeleid.<sup>1</sup> Ik heb dan ook de eer even de laatste sociaal-democratische waarheid op het terrein van het gemeentelijk grondbeleid te mogen verkondigen. Lang zal dat waarschijnlijk niet duren, want het denken in de PvdA vertoont momenteel een opvallende dynamiek.

### 2. Gronduitgifte en het harmonisatiestreven

Allereerst een aantal flankerende rechtspolitieke opmerkingen.

#### 2.1 Een verordening?

Het rapport legt te sterke nadruk op de vastlegging van voorwaarden in een vorm van de verordening. Voor mij is de kwestie, wel of geen verordening, een „non-issue”. Voorop zou moeten staan dat standaardvoorwaarden zoveel mogelijk worden toegepast. De vorm waarin dat gebeurt, is van ondergeschikt belang. Door te nadrukkelijk te hameren op de verordeningsvorm, bestaat het risico dat gemeenten kopschuw worden: de voorstanders van harmonisatie schieten dan hun doel voorbij. Ik geef de voorkeur aan een beleidsnota gronduitgifte,

\* Oud-wethouder van Monnickendam, adviseur Berenschot

<sup>1</sup> Mr. F. de Zeeuw, „Gemeentelijk Grondbeleid, een wegwijzer”, uitg. W.B.S. 1988

vast te stellen door de gemeenteraad.<sup>2</sup> Zo'n nota dwingt het gemeentebestuur tot nadenken over en tot systematiseren van het gronduitgiftebeleid. Omdat de nota een openbaar stuk is, kunnen alle belanghebbenden van de vastgestelde beleidslijnen kennis nemen.

Daarnaast verdient het naar mijn mening de voorkeur de gepresenteerde modelbepalingen niet zozeer als een vastomlijnd standaardpakket te beschouwen, maar meer als een samenstel van bruikbare modules, van juridisch-technisch hoge kwaliteit. Dit laatste is vooral van belang voor de kleinere gemeenten die op dit punt niet alle kennis in huis hebben.

## 2.2 Niet opleggen

Het opleggen van standaardvoorwaarden, in welke vorm dan ook – het rapport doet daarvoor suggesties – wil ik krachtig verwerpen. Van iemand afkomstig uit de kring van de gemeenten, mag u ook nauwelijks een andere stellingname verwachten. Om een inbreuk op de gemeentelijke autonomie te kunnen rechtvaardigen, produceert het harmonisatierapport geen overtuigende argumenten.

De harmonisatieoperatie zal het van zijn inhoudelijke overtuigingskracht moeten hebben.

## 2.3 Criteria voor gronduitgifte

Het rapport bepleit het formuleren door de gemeenten van gronduitgiftecriteria. Evenals bij de standaardvoorwaarden zou verankering in een verordening moeten plaatsvinden. Uitgiftecriteria kunnen nuttig zijn, bijvoorbeeld als leidraad voor routine-uitgifteprogramma's en de uitgifte van individuele woningbouwkwavels.

Bij de niet-routinematige uitgaven ligt dat anders. Voor gemeenten heeft het gronduitgiftebeleid dan vaak strategische betekenis. Denk aan de structurering en inrichting van centrumgebieden, (hoogwaardige) bedrijfsterrainen en „verdichtingsplannen”. Planologische regelingen zijn hier ontorekend. De gemeente wil hier bewust kiezen, gebruik makend van haar marktpositie. Soms verwijt men dan de gemeente „willekeur” of „discriminatie”. Maar is beleid, het maken van keuzen eigenlijk niet veel anders dan „gemotiveerde willekeur”?

## 2.4 Geen richtlijnen voor de uitgifteprijs

Interessant is ook na te gaan wat niet in het rapport staat. Het rapport gaat niet in op de prijsbepaling door de gemeente bij gronduitgifte (de problematiek van de canonherziening is een ander verhaal). Geen uitwijdingen over het vraagstuk of de gemeente de zogenaamde kostprijs in rekening moet brengen of dat het geoorloofd is van de marktprijs uit te gaan (als die hoger ligt dan de kostprijs). Uit het zwijgen van het rapport op dit punt maak ik op dat men de prijsvorming ziet als een onderwerp waarover (markt)partijen onderling overeenstemming moeten zien te bereiken.<sup>3</sup>

De gemeente kan bij de bepaling van uitgifteprijs – voor zover haar marktpositie het toelaat – eventueel rekening houden met beleidsprioriteiten (zogenaamde functionele grondpolitiek). Dus geen algemene richtlijnen op dit punt, een juiste en rea-

listische benadering, naar mijn idee. Een acut knelpunt vind ik de grondprijsbepaling voor de woningbouw in de sociale huursector. In de huidige gang van zaken stelt het Ministerie van VROM de grondprijs vast, na (herhaalde) toetsing van de grondexploitatie-opzet. Het tijdrovende „gepingel” tussen gemeente en Rijk over toerekening en de hoogte van bepaalde kostensoorten, maakt dit stelsel inefficiënt. Ik ga in beginsel met de heer Stassen mee, wanneer hij pleit voor directe onderhandelingen tussen gemeente en corporatie over de grondprijs, met de rijksoverheid „op afstand”. We zullen afwachten welke richting staatssecretaris Heerma op zal gaan in zijn nota „Volkshuisvesting in de jaren negentig”.<sup>4</sup>

## 2.5 De grondpolitiek verliest enkele scherpe kantjes

Het harmonisatierapport zoekt in het algemeen naar werkbare oplossingen voor kwesties die het rechtspolitieke debat over het gemeentelijk gronduitgiftebeleid in de afgelopen jaren hebben beheerst. Het rapport volgt een pragmatische (en niet een ideologische, of juist gezegd, dogmatische) koers, zowel in de relatie publiek- en privaatrecht als bij de uitgifte in erfpacht. Dat spoort met de teneur in mijn publikatie voor de PvdA – die natuurlijk ook trendgevoelig is. Want het zijn in hoofdzaak praktische beleidsmotieven die in mijn boek aanleiding geven tot een pleidooi voor actief gemeentelijk grondbeleid. Een beleid, waarin uitgiftevoorwaarden zich richten op essentiële beheerszaken, in aanvulling op publiekrechtelijke regelingen. Maar niet meer regelend dan echt nodig is, en rekening houdend met een behoorlijke rechtspositie voor de andere contractpartij. En: wie voorwaarden stelt, moet ze kunnen en willen handhaven. Aan „papieren tijgers” heeft niemand behoefte.

Deze pragmatische benadering wordt ook gestimuleerd door de jurisprudentie en het NBW. Naar mijn mening is er sprake van convergentie tussen publiekrecht en privaatrecht waar het het optreden van de overheid betreft.<sup>5</sup> Een tweede convergentie zien we tussen uitgifte in eigendom en uitgifte in erfpacht. Erfpachtgemeenten denken kritisch na over hun systeem en passen het, waar nodig, aan. Het rapport speelt daarop in.

In mijn publikatie wordt de bijna absolute PvdA-voorkeur voor erfpacht ingeruild voor een open benadering die de keuze tussen uitgifte in erfpacht en in eigendom aan de afweging op het lokale politieke niveau overlaat.<sup>6</sup>

2 Zie bijvoorbeeld de Discussienota Grondbeleid van de Werkgroep Nota Grondbeleid 's-Gravenhage, december 1983

3 Zie ook F. de Zeeuw, t.a.p. pag. 69-74

4 Inmiddels is deze nota verschenen. Daaruit blijkt dat de vaststelling van de grondprijs in beginsel door de gemeente en verhuurder(s) in overleg wordt bepaald, zij het dat het Rijk ter ondersteuning van dit proces periodiek richtprijzen bekend maakt

5 Vgl. HR 26 april 1986, NJ 1986, 714 m.n. van der Grinten, BR 1986, p. 690 m.n. W.M. Kleijn (Smilde) en HR 27 maart 1987, BR 1987, p. 533 m.n. P. de Haan (Ikon)

6 zie pag. 81

### 3. Kanttekeningen bij enkele modelbepalingen (uitgifte in eigendom)

Misschien is het typerend voor deze ontwikkeling dat een burgemeester van christen-democratische huize zich vandaag sterk maakt voor een modern erfpachtstelsel alsof hij het zelf heeft uitgevonden. Dit, terwijl deze eenvoudige sociaal-democraat nu iets gaat zeggen over voorwaarden bij uitgifte in eigendom. Achtereenvolgens komen ter sprake: boete- en kettingbedingen, kwalitatieve verbintenissen in het NBW, vervreemdingsbeperkende voorwaarden, toetsing van bouwplannen en de rechtsbescherming.

#### 3.1 Boete- en kettingbedingen

Voor de gemeente heeft het instrument van het boete- en kettingbeding grote effectieve waarde. Dat is in de praktijk bewezen, ook al is „de ketting zo sterk als de zwakste schakel”.<sup>7</sup> In aanvulling op de argumenten voor dit beding die het rapport noemt, waaronder de gunstiger preventieve handhavingsmogelijkheden, wil ik ook de goede repressieve handhavingsmogelijkheden benadrukken. De handhaving van bijvoorbeeld milieuwetten en plaatselijke verordeningen vertoont tekortkomingen in het sanctiestelsel. De toepassing van publiekrechtelijke sancties en strafsancities verloopt moeizaam. Maximumboetebedragen op overtreding van plaatselijke verordeningen zijn fancy-bedragen. Het – soms noodzakelijk – inschakelen van politie en justitie verloopt uiterst stroef; die stellen (meestal terecht) andere prioriteiten; zij moeten échte boeven vangen. Een nadeel van de boete- en kettingbedingen vind ik dat de gemeente kandidaat-kopers vaak de stuipen op het lijf jaagt door in ontwerpcontracten forse boetebedragen te presenteren. Zo iets komt niet echt „klantvriendelijk” over. Mij is dit als wethouder meer dan eens op een stevige scheldpartij komen te staan. Toch moeten we door die zure appel heen bijten; forse boeteclausules dragen wezenlijk bij aan de effectiviteit van deze bedingen.

#### 3.2 Kwalitatieve verbintenissen

Het NBW verruimt de mogelijkheden aanmerkelijk om aan de grondverkoop voorwaarden te stellen door middel van kwalitatieve verbintenissen.<sup>8</sup> Het grote voordeel hiervan is, dat de gemeente als grondverkoper voorwaarden zal kunnen stellen waaraan ook de rechtsopvolgers van de eerste koper „automatisch” gebonden zijn. Het thans noodzakelijke boete- en kettingbeding – wat ik toch zie als een soort juridisch paardemiddel – kan dan achterwege blijven. Jammer genoeg staat het NBW niet toe ook vervreemdingsbeperkende voorwaarden in de vorm van een kwalitatieve verbintenis te gieten.<sup>9</sup> Omdat de wetgever die consequente stap niet heeft willen zetten, blijft, in ieder geval bij dit type voorwaarden, de boete- en kettingconstructie noodzakelijk. Niettemin lijkt het mij nuttig, dat gemeenten de opening van het NBW – voor het verruimde gebruik van kwalitatieve verbintenissen – grondig verkennen op hun praktische toepassingsmogelijkheden.

#### 3.3 Vervreemdingsbeperkende voorwaarden

Vervreemdingsbeperkende bepalingen zijn niet in de standaardvoorwaarden opgenomen. Voor mij zijn dergelijke voorwaarden geenszins een „karakatuur” of een „relict” zoals sommigen betogen. Dat neemt niet weg dat de actualiteit van deze voorwaarden „conjunctuurgevoelig” is. Ook is de verwijzing in het harmonisatierapport naar specifieke plaatselijke situaties op zich terecht. Het argument dat de nieuwe Huisvestingswet deze materie gaat regelen, is echter te makkelijk. De ontwerp-Huisvestingswet opent de mogelijkheid dat de gemeente aan de eigenaar-bewoner de verplichting oplegt zijn woning eerst aan sociaal en economisch gebonden personen aan te bieden, wanneer hij wil verkopen.<sup>10</sup> En wel voor een periode van maximaal drie maanden, tegen een in het (vrije) economisch verkeer gangbare (markt)prijs. Ik kan u op grond van praktijkervaring verzekeren dat zo'n regeling in (kleinere) gemeenten onder grote planologische druk en marktdruk haar doel zal missen. Zo ontbreekt het noodzakelijke element van harde prijsregulering. De regeling is fraudegevoelig. Men onderschat de creativiteit van mensen als het om hun eigen knip gaat. En makelaars blijken dan zeer actieve meedenkers. Ook bij de sanctiemogelijkheden plaats ik vraagtekens.

Ik had mij goed kunnen voorstellen dat het rapport voor de woonruimteproblematiek een „module” had ontworpen die wel kwaliteit heeft, zowel wat effectiviteit betreft als in juridisch-technische zin.

Volledigheidshalve merk ik op dat de gemeente met de Huisvestingswet in de hand evenmin een dam kan opwerpen tegen de omzetting van huurwoningen in koopwoningen.

#### 3.4 Toetsing van bouwplannen

Wat naar mijn idee ook ontbreekt, is een standaardbepaling of, liever gezegd, module die toetsing van het bouwplan regelt.<sup>11</sup> Door te spreken over bouwvoorschriften in uitgiftevoorwaarden, realiseer ik mij dat ik me begeef op de rand van het smalle pad van de twee-wegenleer. Dat moet dan maar even. Vooral in enigszins bijzondere stedebouwkundige plannen, bijvoorbeeld voor centrumgebieden of „verdichtingsplannen” binnen een bestaande bebouwde bebouwing, is een krachtige vormcoördinatie essentieel voor het slagen van de totaalconceptie. Dit laatste type plannen zal in de komende jaren aan betekenis winnen.

Natuurlijk is er het welstandstoezicht, en ook langs de planologische weg (uitwerkingsplan, art. 19-procedure) zijn soms wel belangrijke vormgevingsaspecten te regelen. Maar als de gemeente alleen op welstandstoezicht is aangewezen, valt een gat tussen zuiver planologische aspecten en puur

7 Zie bijv. P. Maas, A.Ae 1984, p. 131 e.v.

8 Art. 6.5.3.4 NBW

9 Zie hiervoor het vijfde lid van art. 6.5.3.4

10 Tk '87-'88, nr. 20 520, nrs. 1-2, artt. 22 e.v.

11 In de praktijk is van een dergelijke toetsing vaak sprake, zie J. de Jong, Gemeentelijke gronduitgifte, diss. Utrecht 1984, p. 299

architectonische vormgeving. Een duidelijke contractvoorwaarde helpt voorkomen dat de bouwer een panklaar bouwplan presenteert dat van geen kant in de totaalopzet past. Het doorgaans daarna volgende „marginale krabben” aan het bouwplan op aanzegging van de welstandscommissie, levert vaker wederzijdse irritaties op dan een beter bouwplan.

### 3.5 Rechtsbescherming

Een lastig punt is de regeling van de rechtsbescherming. Het rapport opteert voor „bindend advies” door een commissie van deskundigen. De openstelling van „beroep” op de gemeenteraad is de tweede keus van de rapporteurs. Over die tweede keus kan ik kort zijn: de gemeenteraad is er voor beleidsvorming en controle op B. en W. Deze verantwoordelijkheden laten zich naar mijn mening moeilijk verenigen met de rol van semi-rechtelijke instantie.<sup>12</sup> In de praktijk levert dit ook vaak gedonder en aanvechtbare uitspraken op, ondanks de zorgvuldige procesgang die gemeenteraden in beroepszaken in acht plegen te nemen. Het „bindend advies” door deskundigen is een duurder, maar kwalitatief beter voorstel. Maar de regionale opzet voor dergelijke commissies die het rapport suggereert, is niet realistisch; daar zal niets van terecht komen. Indien een regeling met bindende adviseurs in den lande brede toepassing zou vinden, lijkt

het mij praktischer dat de VNG een commissie in het leven roept.

Of dat grote gemeenten een vaste commissie instellen, terwijl kleinere gemeenten kunnen volstaan met aanwijzing van een ad hoc-commissie in voorkomende gevallen. Zeker voor kleinere gemeenten lijkt mij de „nul-optie”, dus direct naar de rechter, een goed alternatief.

### 4. Tot slot

Ik stelde eerder vast dat scherpe, controversiële kantjes van het gemeentelijk grond(uitgifte)beleid afslijten. Die controversiële kantjes vertonen vaak rituele trekjes; de discussie voltrekt zich volgens een vast patroon. Een rituele dans is op zijn tijd best aantrekkelijk, maar het moet niet „onbepaalde tijd” doorgaan, laat staan „eeuwigdurend”. Beter is het, de beschikbare creatieve denkkraft te wijden aan nieuwe opgaven. Ik doel vooral op de nieuwe (her)inrichtings- en beheersvraagstukken waarvoor het gemeentelijk ruimtelijk beleid annex grondbeleid én de professionele onroerend-goedbeheerders zich in de komende jaren gesteld zien.

<sup>12</sup> Vergelijk het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet, waarin het beroep op de gemeenteraad bij bouwvergunningen ook wordt afgeschaft

## De positie van de notaris bij gronduitgifte

door Mr. J.W. Groen\*

Zoals u in het programma voor deze dag heeft kunnen lezen is mij gevraagd iets te zeggen over de positie van de notaris bij gronduitgifte. Ik voldoe gaarne aan dit verzoek vooral ook vanwege de nauwe betrokkenheid van de KNB bij de totstandkoming van het voorliggend rapport en met name de daarin opgenomen model-gronduitgifteverordening en daarbij behorende toelichting. Als een van de organisaties die is vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie, heeft de KNB wel heel bijzondere belangstelling voor het onderwerp gronduitgifte. Reden daarvoor is, dat vrijwel elke vorm van gronduitgifte de notaris passeert. Ik gebruik in dit verband het woord passeren en ik aarzel niet te zeggen dat het notariaat bij elke gronduitgifte nauw is betrokken. Ik kom hierop nog terug.

Zoals bekend vindt levering van onroerend goed en vestiging van een recht van erfpacht plaats door middel van een notariële akte en het overschrijven van een afschrift van die akte in de openbare registers. Bij het opmaken van die notariële akte dient de notaris zijn werk onpartijdig te verrichten en te letten op de belangen van alle betrokken partijen. Bij de gronduitgifte zelf zijn dat meestal de gemeente enerzijds en de ontwikkelaar of toekomstige gebruiker anderzijds.

De notaris krijgt bij gronduitgifte vaak ook te ma-

ken met de behartiging van de belangen van anderen dan partijen zelf. Ik denk in dit verband aan hypothecaire schuldeisers, of eigenaren van aangrenzende terreinen (met name burenenrecht) en aan derden die belang hebben bij een brancheregeling (bijv. een verbod van detailhandel). Dit ruime begrip aangaande de taakopvatting van de notaris brengt met zich mee, dat het vastleggen van door een gemeente te hanteren standaardbepalingen bij gronduitgifte in de vorm van een verordening door het notariaat zal worden toegejuicht. De formele wijze van totstandkoming en de afkondiging zoals voorgeschreven in de gemeentewet verhogen de algemene kenbaarheid.

Indien de ontwikkelingen voorts zo zullen zijn, dat de thans voor u liggende gronduitgifteverordening zonder al te veel wijzigingen ruime toepassing zal krijgen, zal kenbaarheid binnen en buiten het notariaat verder toenemen.

Ik keer terug naar de gronduitgifte zelf. Bij de gronduitgifte is het in de meeste gevallen de gemeentelijke overheid die ingevolge zijn monopoliepositie de voorwaarden oplegt die de overeenkomst

\* Voorzitter van de Koninklijke Notariële Broederschap