

Pragmatische agenda 1

Radicale veranderingen zijn in de Nederlandse bestuurspraktijk zelden haalbaar. Daarom doet Bouwondirecteur **Friso de Zeeuw** een serie pragmatische voorstellen voor reparatie van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, actualisering van de Onteiningswet en een wettelijke grondexploitatie-regeling.

In de discussie over het grondbeleid hebben emotie en opvattingen over macht, geld, rechtvaardigheid en kwaliteit de overhand. Een paar voorbeelden: het boerderette-liberalisme (staatssecretaris Remkes), het Lima-verkavelingsocialisme (kamerlid Duyvesteyn), de goudzoekersploeg (professor Bomhoff), extreem marktsocialisme (professor Priemus) en instrumenteel conservatisme (AVBB). Op zichzelf best kleurrijk, mits pragmatische voorstellen tot verbetering van het grondbeleid maar niet achter de horizon verdwijnen.

Overigens: in het buitenland geldt het Nederlands ruimtelijk en grondbeleid als groot succes. Dat is vooral te danken aan de ondernemende manier waarop de (gemeentelijke) overheid het beschikbare instrumentarium heeft benut en in mindere mate aan het instrumentarium zelf.

Grondbeleid is te zien als doelgerichte interventie van de overheid in de ontroend goedmarkt. Meestal ter realisatie van ruimtelijke doelstellingen en programma's. Was er voorheen een helder onderscheid tussen actief en passief grondbeleid, het afgelopen decennium is dit diffuser geworden. Dat komt vooral omdat verschillende grote gemeenten die zelf grond hadden verworven, kozen voor een registrerende rol. In een vroeg stadium betrokken zij bewust marktpartijen bij de planvorming, wilden financieel risico in de grondexploitatie met hen delen en lieten veel uitvoerende werkzaamheden aan hen over.

Waar marktpartijen de grond in handen hadden, hebben ze vaak met gemeenten overeenkomsten gesloten die inhielden dat de grond werd ingeleverd in ruil voor een bouwclaim. Grote ontwikkelende marktpartijen hebben met gemeenten publiek-private samenwerkingsovereenkomsten gesloten.

Stellingen

Aan de discussie over het stedelijk grondbeleid is de vraag verbonden naar de genoemde, maar nog vage 'regisserende rol' van de gemeente. En de vraag hoe de profilering van die rol in het samenspel met marktpartijen en ontwerpers tot verbetering van kwaliteit van de gebiedsontwikkeling kan leiden. En hoe we gezamenlijk beter tegemoet kunnen komen aan de individuele preferenties van (woon)consumenten.

Tegen deze achtergrond poneer ik volgende stellingen:

- De keuze voor actief of passief grondbeleid is primair aan de gemeente zelf; bij de eerste variant mag men van de gemeente alert optreden op de grondmarkt verwachten.

- Marktpartijen die zich opstellen als 'free rider' of grondspeculant (die niets wezenlijks aan het proces of product toevoegen) moet de gemeente of de bonafide marktpartij kunnen uitroken.

- Voor de rolverdeling tussen overheid en marktpartij en voor het (financieel) realiseren van algemene voorzieningen mag het niet uitmaken of sprake is van gemeentelijk of particulier grondbezit.

- De samenhang van de ruimtelijke ontwikkelingen in stedelijk en landelijk gebied neemt toe; in het grondbeleid en de beoogde 'fundamentele' herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dient die versterkte samenhang tot uitdrukking te komen.

- Het publiekrechtelijk instrumentarium voor ruimtelijke inrichting moet volop gelegenheid geven voor ontplooiing van publiek-private samenwerking.

- Doorgeslagen juridisering is een kwaal die zich ook in ruimtelijke ordening en grondbeleid voordoet. Aanpassing van het publiekrechtelijke instrumentarium dient bij te dragen aan het terugbrengen tot normale proporties van de rechtsbescherming.

Voorstellen

Deze uitgangspunten leiden tot onderstaande voorstellen en suggesties. Daarbij is rekening gehouden met de les uit de Nederlandse bestuurspraktijk dat aanpassing van bestaand instrumentarium aanzienlijk haalbaarder is dan radicale verandering.

1. Reparatie van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Een grondeigenaar kan toepassing van het voorkeursrecht door de gemeente trachten te ontlopen door een overeenkomst met een aannemer of ontwikkelaar af te sluiten. Het is logisch dit type overeenkomsten onder het regime van het voorkeursrecht te laten vallen. In de casus Leidsche Rijn heeft het Hof nu weliswaar de gemeentelijke Utrecht in het gelijk gesteld, een eenduidige wetstekst blijft echter gewenst. Anders blijft het gerechtelijke procedures regeren.

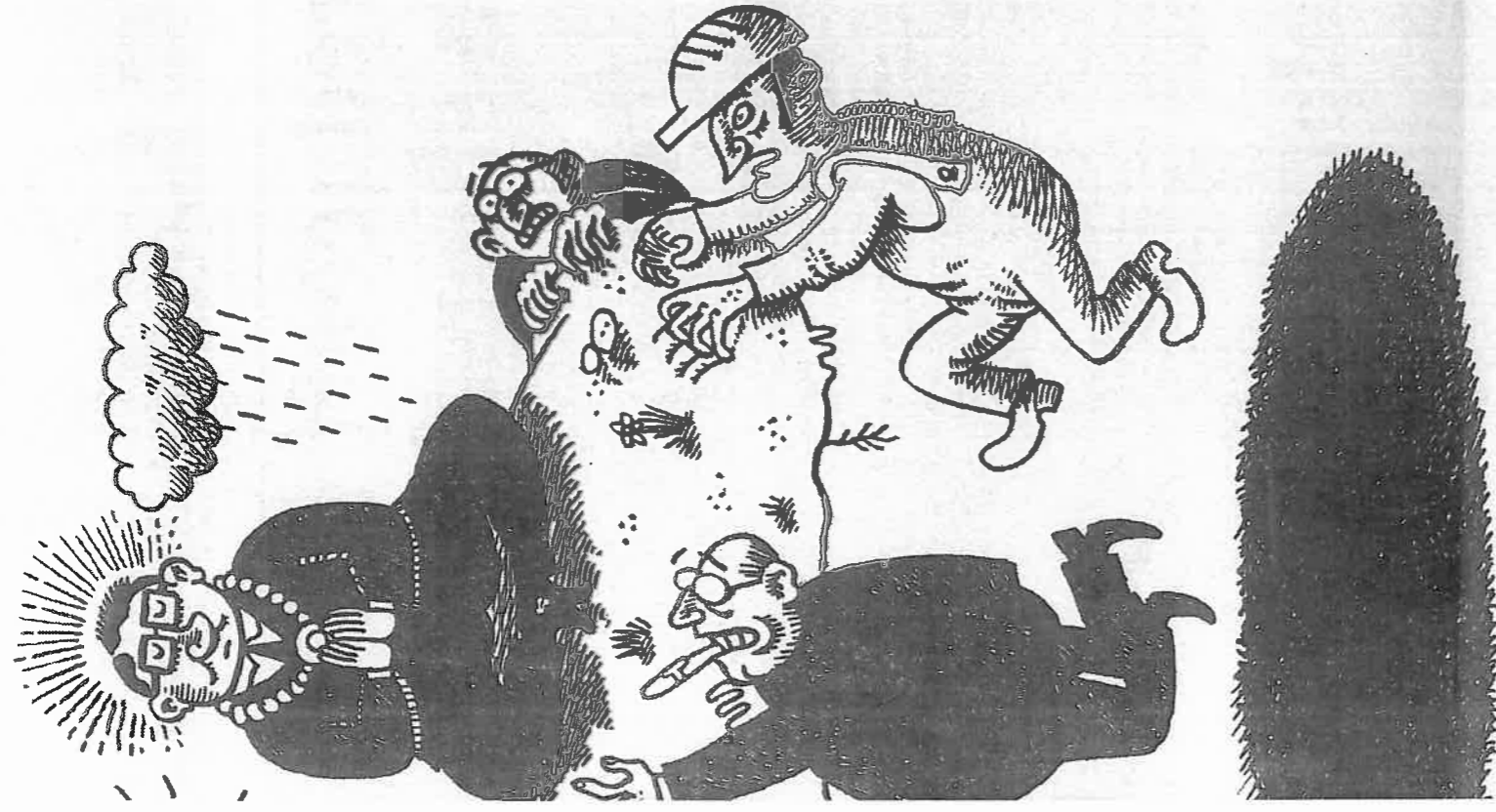
2. Invoering van een grondexploitatie-regeling in wettelijke vorm
Een instrument is gewenst om 'free-ri-



hoge drempel oprechtar te rennen verschil. Bij een bmening zou arbi moeten worden.

Overigens is het gde resultaten van et Neprom, uitgevoe Daaruit blijkt dat i die in PPS vorde zienlijke bijdragen men voor vorzieni wijk die de kwalite Projectontwikkelaa riode 19952005 r den bij, veel meer d de start van de Vine

ders' klem te rijden. Een regeling voor een grondexploitatieheffing ligt op de plank, maar is door juridische scherp-slijperij gestrand bij de Raad van State. Zo'n regeling moet een helder kader bieden voor toekenning van bijdragen uit de grondkosten aan algemene voorzieningen binnen en buiten het exploitatiegebied. Naast de 'gewone' kosten voor bouw- en woonrijpmaken, gaat om de kosten voor infrastructuur, grootschalige groen- en watervoorzieningen e.d. Gemeentelijke overheid en ontwikkelende marktpartijen moeten ruim baan krijgen om met elkaar in open overleg en onderhandeling tot resultaat komen. De regeling moet daarom een



5. Stroomlijning van het grondbeleid voor het landelijk gebied.

In dat beleid schuilen nog tekortkomingen die voornamelijk voortkomen uit achterhaalde bescherming van de agrarische sector. Daarnaast is het niet meer dan logisch dat voor verwerving van natuurgebieden de onteigeningswet en het voorkeursrecht gelden.

Baten

Twijfel bestaat of het spiegelbeeld van de planologische schadevergoeding een plaats op de agenda moet krijgen. Het is ondermeer de VROM-Raad die daarvoor pleit. De waardeontwikkeling van grond en bebouwing in de onmiddellijke omgeving van nieuwe infrastructuur kan aanzienlijk zijn. Room een deel van die waardestijging af. Daarmee kan dan een deel van het project bekostigd worden. Theoretisch een aardig verhaal, maar de praktische toepassingmogelijkheden zijn twijfelachtig. Buitenlandse praktijkvoorbeelden van zo'n 'onevenredige batenregeling' zijn niet voorhanden.

Ontkoppeling

Tot slot de voorstellen om het recht van grondeigendom en bouwrechten te ontkoppelen. Op die manier zou de gemeente altijd een bouwplan of gebiedsontwikkeling op de markt kunnen zetten, bijvoorbeeld als tender of in de vorm van 'creatief aanbesteden'.

Het betekent in feite een inbreuk op het beginsel van zelfrealisatie zoals dat sinds jaar en dag in de Onteigeningswet is verankerd. De voorgestelde aanpassingen van het grondeleidsinstrumentarium ondersteunen de gemeente daarbij. Juridisch staat de ontkoppeling waarschijnlijk op gespannen voet met het Europees Verdragsrecht, als een te vergaande beperking van het eigendomsrecht.

Het is bovendien de vraag of deze aanpak tot kwalitatief betere planresultaten leidt. Men vergelijkte bijvoorbeeld de Haaglandse Vinex-locaties, Ipenburg (per deele gebied getenderd) en Wateringse Veld (volledig één op één PPS tussen gemeente en marktpartij). Het verhaal dat de huidige koppeling tussen grondeigendom en bouwclaim leidt tot semi-monopolievorming is feitelijk onjuist: het grootste marktaandeel in de Vinex bedraagt zes procent. Droogzwemmerij dus, dit voorstel, temeer daar het in de politieke arena onhaalbaar is. Laten we onze energie steken in de pragmatische verbeteringen.

*Mr Friso de Zeeuw
Directeur Nieuwe Markten Bouw-
fonds Woningbouw BV*

Illustratie: Berend Vonk

zelfstandige figuur in de wet erkenning heeft gekregen.

4. Adequaat instrumentarium voor de provincies om actief grondbeleid te voeren.

In toenemende mate doen ruimtelijke inrichtingsvraagstukken zich op regionaal schaalniveau voor. Die vragen om een aanpak van provinciebesturen in samenwerking met gemeenten en marktpartijen. De politiek-bestuurlijke wil, het investeringsvermogen en de ambtelijke ondersteuning in de provinciehuizen is overigens belangrijker dan het wettelijk instrumentarium.

De regeling zal dus in belangrijke mate codificatie en stroomlijning van de huidige praktijk betekenen. Zij zal niet alleen free-riders in het gareel houden, maar ook gemeenten die buitensporige bijdragen opeisen.

3 Actualisering van de Onteigeningswet

Onteigeningsprocedures kunnen nu meer dan zes jaar duren. Normalisering hiervan is dus geboden. Zo kan het Kroonberoep zonder enig bezwaar worden afgeschaft. Verder is het logisch dat een onteigeningstitel wordt geopend voor de planologische projectprocedure, nu de artikel 19-procedure als

an om naar de
al van menings-
nd verschil van
e ingeschakeld
ier te wijzen op
nderzoek van de
door Kolpron.
e Vinex-locaties
realiseerd aan-
beschikking ko-
n en buiten de
n goede komen.
ragen in de pe-
6,5 miljard gul-
voorzien was bij
i 1990.