

‘Handen af van de anterieure overeenkomst!’

Bron: Stadszaken.nl en Neprom.nl, 12 juli 2017

Auteur: Jan Jager

Het kabinet werkt momenteel aan de Aanvullingswet grondeigendom. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) kwam vorige week met 8 aanbevelingen voor de wet. Hoe bruikbaar zijn deze aanbevelingen? Praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw (TU Delft) reageert.

Het slimme van het doen van vergaande voorstellen is media-aandacht. Het nadeel is dat het de rest van je boodschap ondersneeuwt. Friso de Zeeuw, retoricus, kan er over meepraten. Daarom wil hij niet ingaan op ons verzoek om alleen een reactie te geven op de aanbeveling van de Rli om het publiekrechtelijke instrumentaria als het onteigeningsrecht en kostenverhaal aan marktpartijen over te dragen. Daarvoor is het grondbeleid té belangrijk.

Om er toch mee te beginnen: hoe wenselijk is het volgens jou om grondbeleidsinstrumenten over te dragen aan marktpartijen?

‘In zeer uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld bij een herverkavelingsproject dat steun heeft van de overgrote meerderheid van de eigenaren in een plangebied, kan ik me daar best in vinden. Ik vind de motivatie van Niels Koeman (rechtsgeleerde, Rli-lid, red.), dat grootaandeelhouders die 95% van de aandelen van een bedrijf bezitten het recht hebben de overige 5% uit te kopen, ook niet slecht. Maar tegelijkertijd vind ik dat de raad te gemakkelijk voorbij gaat aan de politieke gevoeligheden rondom grondeigendom. Zolang de VVD aan het roer zit, is elk extra instrument dat ingrijpt in het grondeigendom op voorhand nagenoeg kansloos. De regeling stedelijke kavelruil die onder het nu demissionaire kabinet tot stand is gekomen, gaat niet voor niets uit van vrijwilligheid.

Bij onteigening kennen we al de praktijk dat de gemeente met een de ontwikkelaar-grootgrondbezitter de afspraak maakt dat de gemeente de onteigeningsprocedure zal inzetten voor de resterende gronden waarvan die eigenaar niet wil meewerken. De gemeente draagt de onteigende gronden dan gelijk over aan de ontwikkelaar, ter realisering van de gebiedsontwikkeling. De ontwikkelaar draagt de financiële risico's. Dus in de praktijk komen we al dicht in de buurt van het voorstel van de Rli.'

Een ander aanbeveling die beantwoordt aan een actueel kwestie gaat over de realisatieplicht, die de Rli aan zelfrealisatie wil koppelen. Goed idee?

'In beginsel ben ik het daarmee niet oneens. Maar dit is een regel die misschien eerder urgent is in Duitsland, waar het heel gewoon is dat marktpartijen wachten met ontwikkelen in de hoop dat de consument “morgen” meer betaalt, hoe groot de vraag op “dag één” ook is. In Nederland speelt dat veel minder. Omgekeerd hebben we hier in ons land wel gezien dat in de

crisistijd een paar gemeenten, waaronder Almere, marktpartijen rücksichtsloos hielden aan de gecontracteerde realisatieplicht. Ze werden dus gedwongen om te bouwen voor de leegstand. Om zoiets te voorkomen, moet je een eventuele realisatieplicht altijd aan een markttoets koppelen, vind ik.'

'Overigens gaat de Omgevingswet het in principe mogelijk maken om in het omgevingsplan voor bepaalde plandelen bindende faseringen op te nemen. Dus ik meen dat een aparte regeling voor de realisatieplicht overbodig is.'

Over de regeling vrijwillige stedelijke kavelruil zegt de Rli: kieper maar uit de wet. Eens?

'Dat gaat mij te snel. Je kan in de regeling ook stimulerende maatregelen opnemen, zoals fiscale vrijstellingen, proceshulp of extra planologische ruimte in het vooruitzicht te stellen als een ruilproces op gang komt. Het risico bestaat dat vroeg of laat een eigenaar niet deel wil nemen aan het ruilproces. Dan kun je drie dingen in wet regelen: 1) Onteigenen: dit is wat minister Schultz voorstaat, het onteigeningsrecht geeft gemeenten die mogelijkheid. 2) Private stakeholders een "dwarsligger" laten onteigenen, dit is wat de Rli kennelijk voorstaat, met de delegatiemogelijkheid van het onteigeningsrecht. 3) de weigerachtige eigenaar niet onteigenen, maar dwingen mee te doen in het proces, als partner. De Rli noemt dit de "emmer achter de boot", want zij veronderstellen dat die eigenaar blijft vertragen. Aan de andere kant: dit systeem kennen we sinds jaar en dag wel bij de landinrichting en ook in Duitsland. Daar functioneert het. Het was ook het advies van de Commissie Duco Stadig die uitgebreid heeft geadviseerd over stedelijke herverkaveling. Ik maakte deel uit van die commissie en sta nog steeds achter dat doorwrochte advies.'

Een van de grootste vraagstukken voor gebiedsontwikkelaars is het kostenverhaal. Biedt de Rli daar sluitende oplossingen?

'Nee. De Rli kaart wel een aantal reële problemen aan, maar komt niet met sluitende oplossingen en het is ook lastig. Met name de complexiteit van het exploitatieplan, met bijvoorbeeld de inbrengwaarden, de precieze opbrengstpotentie per kavel moeten we aanpakken. Dat brengt nu enorme administratieve lasten met zich mee. Daarover moeten we doorpraten. Maar een ding staat bij mij voorop: laat de anterieure overeenkomst zoals die nu functioneert ongemoeid! 95% van het kostenverhaal wordt nu op deze manier gerealiseerd, met maatwerk en contractvrijheid. En naar tevredenheid van publieke en private partijen. De Aanvullingswet wil beperkingen aan de anterieure overeenkomst opleggen en daar ben ik radicaal tegen. De Rli gaat daaraan voorbij. De Rli bepleit ook te makkelijk voor het werken met vaste bedragen. Als die vaste bedragen gaan doorwerken in de anterieure overeenkomst, wordt het maatwerk, geënt op de specifieke situatie, ondergraven. Daarom zeg ik: handen af van de anterieure overeenkomst.'

Verder vind ik het merkwaardig dat de Rli selectief afziet van kostenverhaal afraadt, terwijl dit juist in complexe binnenstedelijke situaties de drempel kan verlagen voor marktpartijen om te investeren.'

En je slotoordeel? Hoe moet het verder met het grondbeleid?

'Het huidige grondbeleid en de bestaande instrumenten werken in ons land heel behoorlijk. Dat zal in de toekomst ook zo zijn, met bijvoorbeeld meer faciliterend en minder actief grondbeleid. Koester dat. Maar we moeten niettemin nog stevig figuurzagen, met name bij het kostenverhaal. Dat heeft de Rli niet tot haar taak gerekend.

De Rli heeft een goed gedocumenteerd advies geschreven, maar dat betekent niet dat alle aanbevelingen altijd even goed beargumenteerd zijn. Met name rondom ingrepen in het eigendomsrecht heb je wel een hele goede argumentatie nodig, die verder gaat door je te beroepen op de Omgevingswet. Ik leg dus duidelijk andere accenten en kijk meer naar de praktijk van alledag.'

Het kabinet werkt momenteel aan harmonisatie van de regelgeving voor grondbeleid in de Aanvullingswet grondeigendom, die wordt opgenomen in de Omgevingswet. De Aanvullingswet is cruciaal voor een adequate aanpak van belangrijke maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, de aanpassing aan klimaatverandering en de transformatie van stedelijke regio's en krimpgebieden.