



**Bron:** Gebiedsontwikkeling 2GO, 12 januari 2018

**Auteur:** Fred Hobma, universitair hoofddocent Ruimtelijk bestuursrecht en Bouwrecht TU Delft

## **Gemeente moet spoor naar actief grondbeleid openhouden**

Moet een gemeente actief grond voor (her)ontwikkeling verwerven, of moet ze zich vooral facilitair opstellen? “Beide”, luidde het antwoord op die politiek gevoelige vraag op het symposium Grondbeleid en Omgevingswet in juli. Grondbeleid is actueel nu het voorstel voor de Aanvullingswet Grondeigendom in discussie is. Het wetsvoorstel is een onderdeel van het grootschalige wetgevingsproject Omgevingswet.

### **Instrumenten**

De Omgevingswet (Ow) integreert praktisch alle bestaande omgevingsrechtelijke wetten. De invoering van de wet staat nu gepland voor 2021. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft over de Aanvullingswet Grondeigendom kortgeleden het rapport Grond voor gebiedsontwikkeling – Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving gepubliceerd. ‘Grondbeleid en Omgevingswet’ heette ook het symposium van Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) en Stibbe advocaten op 29 juni jl.

### **Grosso modo**

Met het wetsvoorstel Aanvullingswet Grondeigendom blijft er veel bij het oude, stelde Jan Reinier van Angeren (Stibbe) vast op deze bijeenkomst bij het advocatenkantoor aan de Amsterdamse Zuidas. Behalve een enkele vernieuwing zoals het instrument voor de stedelijke verkaveling, bevat de instrumentenkoffer voor grondbeleid van de Aanvullingswet grosso modo dezelfde instrumenten als die er nu al zijn. Het is de bedoeling dat alle instrumenten onder de Ow eenvoudiger en flexibeler worden.

### **Onmisbaar**

Van Angeren: ‘Onteigening is een onmisbaar instrument, maar tegelijkertijd het meest vergaande.’ De aanvullingswet maakt, vergeleken met de nu geldende regeling, een duidelijker scheiding tussen onteigening en de schadeloosstelling. De onteigeningsbeschikking is een nieuw instrument. Hij verwacht ook dat onteigening sneller zal gaan, mede omdat voor de rechter kortere termijnen gelden (6 maanden).

### **Praktisch bezwaar**

Geen principiële bezwaren heeft Van Angeren met het Rli-voorstel dat ook marktpartijen moeten kunnen onteigenen. Wel een praktisch bezwaar. Marktpartijen worden dan ‘bestuursorgaan’ en moeten de Algemene wet bestuursrecht toepassen. Daar hebben ze geen ervaring mee.

### **Marktpartijen**

Uitgangspunt voor de Rli bij het adviesrapport was de vraag: draagt de aanvullingswet bij aan de filosofie van de Onteigeningswet? Antwoord van de raad: “deels”. Rli-raadslid Co Verdaas ging op het symposium in op de aanbeveling van de raad om het mogelijk te maken dat het onteigeningsinstrument door marktpartijen gehanteerd kan worden: “Het principebesluit tot onteigening vindt altijd door het bestuur plaats en dat blijft zo!”

### **Realisatieplicht**

Een andere aanbeveling is om een beroep op zelfrealisatie te koppelen aan een realisatieplicht.

Verdaas: “Een beroep op zelfrealisatie zou ook daadwerkelijk moeten leiden naar realisatie.” Dit zou een oplossing moeten zijn voor de in de praktijk voorkomende situatie waarbij een grondeigenaar wel een beroep doet op zelfrealisatie, maar daar geen vervolg aan geeft, of pas na lange tijd.

### **Value capturing**

Een ander Rli-voorstel betreft de optie forfaitair verhaal van kosten mogelijk te maken. Niet ter vervanging van de anterieure overeenkomst maar als extra mogelijkheid in de gereedschapskoffer van het grondbeleid. Hetzelfde geldt voor het voorstel om value capturing door gemeenten mogelijk te maken. In de zaal ontstond discussie over de vraag of value capturing de vaak nu al moeizaam sluitend te krijgen grondexploitatie extra gaat belasten.

### **Beetje socialistisch**

Friso de Zeeuw (praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft) noemde het Rli-advies ‘een beetje socialistisch’. Er staan in het advies meer mogelijkheden tot ingrijpen in het eigendomsrecht en er wordt een hogere bijdrage voor de overheidskas voorgesteld via value capturing. Het Rli-advies gaat ook uit van ‘faciliterend grondbeleid, tenzij’. De Zeeuw vindt dit prima, maar beveelt aan het actieve spoor uitdrukkelijk open te houden.

### **Forse weerstand**

Zoals Van Angeren vindt De Zeeuw onteigening door marktpartijen binnen stevige publieke kaders aanvaardbaar. In de praktijk zien we nu met regelmaat dat de overheid onteigent en direct daarna de grond doorlevert naar een private partij. Daarbij worden aan de voorkant afspraken gemaakt over het financieel risico. “Per saldo verschilt dit niet veel van het voorstel van de Rli.” Niettemin proeft hij nu al in de maatschappij forse weerstand tegen het voorstel.

### **Markttoets**

De koppeling die Rli voorstelt van zelfrealisatie aan een realisatieplicht is logisch. Maar als de gemeente voor plandelen een bindende fasering in het omgevingsplan kan opnemen, is een aparte regeling volgens De Zeeuw niet nodig. Hij wil ook een markttoets inbouwen. Een ontwikkelaar dwingen om puur voor de leegstand te bouwen, zoals Almere deed, vindt hij onwenselijk.

### **Niet beperken**

Over stedelijke kavelruil vraagt De Zeeuw zich af of de ‘laatste weigeraar’ gedwongen kan worden om mee te doen. De minister meent dat in die situatie onteigend moet worden. “Heel behoorlijk”, functioneert volgens De Zeeuw de anterieure overeenkomst. “In naar schatting 95% van de gevallen wordt anterieur tussen gemeenten en ontwikkelaar gecontracteerd.” Hij pleit er daarom voor de anterieure overeenkomst niet te beperken met de PPT-criteria (profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid).

### **Verder denken**

Rli-voorstellen voor de introductie van forfaitaire bijdragen, wijst De Zeeuw af. Die ondergraven volgens hem de kostengeoriënteerde overeenkomsten. En de bestaande exploitatieplannen op grond van de Wet ruimtelijke ordening vindt hij te complex met de berekening van inbrengwaarden en opbrengsten per kavel. Hier ligt volgens hem nog een belangrijke opgave: “Grote ingrepen in de gereedschapskoffer zijn niet wenselijk en niet haalbaar, maar bij het kostenverhaal is nog verder denken nodig.”