

# Dwarsliggers aanpakken bij versnipperd grondeigendom

Door [Friso de Zeeuw](#) en [Ivo van Ophem](#)

9 apr 2019 - **In een gebiedsontwikkeling met versnipperd grondeigendom geldt als sleutelbegrip ‘samenwerking’. Wat te doen als een eigenaar niet wil meedoen, ook niet na intensief overleg? En ook niet als tot het uiterste is gepoogd met de belangen en wensen van de eigenaar rekening te houden? In dit artikel schetsen Friso de Zeeuw en Ivo van Ophem mogelijkheden om chronische dwarsliggers in beweging te krijgen.**

Eigendom is in ons land goed beschermd en onze ruimtelijke-orderingsprocedures zijn met de nodige waarborgen omgeven. Deze rechtszekerheid is waardevol en zorgt er bijvoorbeeld voor dat eigenaren durven te investeren in hun bedrijf of woning. In sommige gevallen zit deze bescherming echter een gebiedstransformatie in de weg. Zo is samenwerking onontbeerlijk bij versnipperd grondeigendom. Wat als een eigenaar niet wil meewerken?

## **Dossier op orde**

Bij de start van het proces is de eerste vraag of het dossier aan gemeentezijde op orde is. Is gehandeld met open vizier en op een transparante manier, in directe gesprekken en niet (alleen) met moeilijk leesbare brieven? Is bemiddeling overwogen? Het is noodzakelijk om de inzet en procesgang om tot overeenstemming te komen, goed te documenteren. De gemeenteraad en - eventueel later - de rechter zullen ernaar vragen. Geen goede documentatie betekent in de praktijk: ga terug naar start.

## **Buiten plan laten**

Als de eigenaar uiteindelijk weigert deel te nemen aan de gezamenlijke planvorming, kan hij buiten het plangebied worden gelaten. Risicovoller alternatief: wel in het plan opnemen, maar met een -voor de eigenaar - onaangename bestemming, zoals ‘groen’, ‘water’ of ‘parkeren’. Zo’n bestemming moet functioneel wél passen in het totale beeld en stroken met een ‘goede ruimtelijke ordening’, anders gaat de gemeente bij de rechter onderuit.

## **Uitkopen, Wvg en onteigening**

Als het om een strategische locatie in het plangebied gaat, komen een paar andere opties in aanmerking. Uitkoop door de gemeente (minnelijk traject) of door een van de marktpartijen die wel met de gemeente willen samenwerken, behoort daartoe. Lukt dat niet tegen een redelijke prijs en voorwaarden, dan verdient het aanbeveling om een precies (postzegel-)bestemmingplan voor te bereiden, met een - arbeidsintensief - exploitatieplan waarin niet alleen het kostenverhaal wordt geregeld, maar ook de fasering van de realisering van het plan. Door keuzes in de fasering te maken, kan het korte-termijnperspectief op rendement zeker bij grotere plannen beperkt worden. Ook inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten komt in aanmerking, maar dan moet de gemeente de bereidheid hebben om daadwerkelijk grond te verwerven.

“Een methode die nauwelijks in de handboeken is te vinden, maar wel wordt toegepast, behelst confrontatie van de eigenaar met ‘handhaving’”

Komt de eigenaar nog steeds niet in beweging, dan staat in principe de weg van onteigening open. Makkelijk gezegd, maar het is een bewerkelijke methode, zeker voor gemeenten die niet regelmatig met dit bijtje hakken. De operatie vergt zorgvuldigheid, is tijdrovend en kostbaar. De totale kosten van de onteigening vormen vaak meer dan 30% van een redelijke aankoopssom in het vrije economisch verkeer. Dat vindt zijn oorzaak in het royale schadevergoedingsrecht en in de hoge juridische kosten. Aan de andere kant laat de praktijk zien dat na de eerste stappen in het onteigeningsproces, partijen alsnog in onderhandeling tot overeenstemming komen.

### **Sturen op gebruik**

Een methode die nauwelijks in de handboeken is te vinden, maar wel wordt toegepast, behelst confrontatie van de eigenaar met ‘handhaving’ en actualisering en in overeenstemming brengen met huidig gebruik van milieu- en veiligheidsregels. De Omgevingsdienst komt vaker langs, evenals de brandweer. Ook de arbeidsinspectie weet de weg naar de eigenaar te vinden. De milieuvergunning is hoognodig aan actualisering toe, wat nieuwe investeringen door het bedrijf noodzakelijk maakt, of de milieuruimte wordt in overeenstemming gebracht met het huidig gebruik. Deze ‘uitrook’-methode heeft een uiterst slechte naam bij het georganiseerde bedrijfsleven. Deels terecht, omdat er soms geen sprake is van ‘fair play’ van de gemeente en zij te lichtvaardig grijpt naar dit paardenmiddel.

### **‘Stalled sites’ los maken**

Geldt voor de locatie al een bestemming in overeenstemming met het ontwikkelingsplan - bijvoorbeeld een woonbestemming – en zijn er verder geen juridische, technische of marktbelemmeringen om tot realisatie over te gaan, dan spreken we van een ‘stalled site’. De gemeente kan overwegen om de woonbestemming dan te wijzigen in een andere passende bestemming of daar althans mee te dreigen. Ook deze aanpak vergt een zorgvuldige voorbereiding; de gemeente mag de eigenaar niet overvallen; die eigenaar moet weten wat hem te wachten staat. Dan houdt de ‘passieve risicoaanvaarding’ stand bij de rechter en kan een planschadeclaim worden afgehouden.

“‘maatwerk’ klinkt als een cliché, maar is bij de benadering van dwarsliggers bij uitstek van toepassing”

### **Te massale plannen reduceren**

Een laagste categorie waar we het oog op laten vallen, betreft eigenaren die juist wel willen bouwen. Maar dan te veel, in te hoge dichtheid en te hoog. Het argument dat deze investeerders vaak aanvoeren, is dat zij met een minder volumineus plan niet uit de (aankoop-)kosten komen. Dat duidt doorgaans op te hoge verwervingskosten of zelfs een speculatieve aankoop, met andere woorden een ondernemersrisico. Hier past een stevige houding van de gemeente: bij een bestemmingsplanaanpassing moet plankwaliteit in wisselwerking met normale economische parameters het zwaarst wegen. Deze houding kan aanzienlijke vertraging van de planrealisatie tot gevolg hebben; dat is dan maar zo.

### **Maatwerk**

Dit overzicht van klemsituaties pretendeert geen volledigheid. Sterker nog: ‘maatwerk’ klinkt

als een cliché, maar is bij de benadering van dwarsliggers bij uitstek van toepassing. Optimale participatie en communicatie aan de voorkant voorkomt veel gedoe achteraf. Pas als de gemeente die weg vruchteloos heeft behandeld, komen de beschreven harde werkwijzen aan de orde. Menselijke, procesmatige en juridische zorgvuldigheid horen daarbij, maar ook duidelijkheid en consequent optreden.

*Dit artikel kwam tot stand naar aanleiding van een kennisuitwisselings-bijeenkomst over gebiedsontwikkeling bij versnipperd grondeigendom: Develop Apart Together.*

*Georganiseerd door het Expertteam Woningbouw en AT Osborne op 26 maart 2019*