

Onderhoudsbeurt voor instrumentarium grondbeleid

1. Inleiding

In deze bijdrage schets ik eerst de actuele praktijk en dynamiek van het gemeentelijk grondbeleid ten behoeven van stedelijke gebiedsontwikkeling. Vervolgens ga ik in op de Aanvullingswet grondeigendom. Wat gaat deze wet betekenen voor de praktijk? Wat blijft, wat verandert en hoe moeten we die veranderingen beoordelen? Ik concentreer mij op het kostenverhaal, het voorkeursrecht en de stedelijke kavelruil.

Altijd heeft het Instituut voor Bouwrecht aandacht besteed aan het grondbeleid en doet nog steeds. Het is niet Monika's eigen specialiteit, maar experts als Arjan Bregman brengen deze kennis in. Grondbeleid vormt een essentiële schakel, voorin de keten van het hele ontwikkel- en bouwproces. De juridische aspecten zijn complex terwijl het om grote (maatschappelijke) belangen gaat.

Onder leiding van Monika heeft het IBR zich tot een bloeiende, gezaghebbende en financiële gezonde instelling ontplooit. Monika ken ik als toewijd, ijverig, behulpzaam en onafhankelijk. Maar oh wee als de dingen niet zo gaan als zij wil. Dan krijgen weerstand, onverzettelijkheid en humeurigheid de overhand.

Monika is wars van modieuze fratsen en paart een wetenschappelijke attitude aan kennis van de praktijk van alledag. Tegen die achtergrond, waag ik te veronderstellen dat onderstaande uiteenzetting de goedkeuring van Monika kan wegdragen.

2. Actief gemeentelijk grondbeleid

(dit hoofdstuk is gedeeltelijk ontleend aan:

<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gooi-geen-oude-schoenen-weg-als-ze-lekker-lopen/>)

2.1. Actief en facilitair grondbeleid

Eerst een korte schets van het klassieke onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid. Bij zuiver actief grondbeleid voert de gemeente zelf alle fasen van de grondexploitatie uit: van de aankoop van de gronden en eventuele opstallen, sloop, bouwrijp en woonrijp maken, tot en met de uitgifte en verkoop van bouw kavels. De gemeente heeft de te ontwikkelen grond in eigen bezit en maakt zelf het masterplan, het stedenbouwkundig plan en - uiteraard - het bestemmingsplan. Bij faciliterend grondbeleid is het plangebied (grotendeels) in eigendom van private partijen die - binnen gemeentelijke randvoorwaarden - de plannings- en ontwikkelingstaken uitvoeren en daarin risicodragend investeren.

Nadat in de crisisperiode 2009-2014 veel gemeentelijke grondbedrijven kopje onder zijn gegaan, was de logische reflex van gemeenten: 'alleen nog faciliterend grondbeleid'. Die

omslag viel overigens niet een-twee-drie te maken, omdat de gemeenten nog steeds een behoorlijke grondportefeuille hebben. Ofschoon op grondposities ruim € 3 miljard is afgeboekt, was er in 2018 [volgens Deloitte](#) nog steeds circa € 5 miljard aan onderhanden werk op grondposities wat nog moet worden terugverdiend. Daartegen overstaat een reservepositie van eveneens 5 € miljard.

Ook in de crisis van begin jaren tachtig van de vorige eeuw liepen gemeentelijke grondbedrijven zware averij op. En ook toen reageerden gemeenten geschrokken en waren zij erg terughoudend om nieuwe grondexploitatie-risico's te nemen. Naarmate het economisch weer beter ging, keerden gemeenten geleidelijk aan weer terug op de grondmarkt. De terugkeer van de gemeenten in de het actief grondbeleid vertraagde in onder invloed van het dominante marktdenken van de jaren tachtig (Reagen/Thatcher). Halverwege de jaren negentig was alle schroom verdwenen.

2.2. Argumenten en randvoorwaarden actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente in feite op als ondernemer, en dat is voor een overheidsinstantie niet gebruikelijk. De overheid loopt dan namelijk ondernemersrisico. Dat dit risico niet theoretisch is, heeft de crisis duidelijk gemaakt. Toch kunnen er goede politieke redenen zijn om - selectief - voor actief grondbeleid te kiezen. Ik noem de volgende motieven.

1. Voor de herontwikkeling van een 'rotte kies' in de gemeente hebben marktpartijen geen belangstelling omdat het project commercieel (nog) niet aantrekkelijk is.
2. Op een locatie dreigt speculatie: eigendomswisselingen die prijsverhogend werken maar de gewenste herontwikkeling niet dichterbij brengen (integendeel zelfs).
3. Een complexe en omvangrijke gebiedsontwikkeling vergt publieke-private samenwerking voor de continuïteit, financiering en vermindering van het procesrisico.
4. Voor een cruciale locatie wil de gemeente meer invloed dan louter met het publiekrechtelijk instrumentarium valt te bereiken.

Elke vorm van actief gemeentelijk grondbeleid moet naar mijn opvatting aan tenminste drie randvoorwaarden voldoen:

1. Er zijn heldere (publieke) doelstellingen die de gemeente met het actief grondbeleid wil bereiken; de nu gebruikte methode van 'situationeel grondbeleid' (waarop ik later terugkom) is te vaag.
2. De gemeente moet genoeg financiële armslag hebben om actief te kunnen acteren op de grondmarkt en om een risicoreserve aan te kunnen houden.
3. Het grondbedrijf moet voldoende expertise en bewegingsvrijheid hebben.

De gemeente heeft twee petten op: die van 'echte' overheid (met een publieke verantwoordelijkheid) én die van risicodragende ondernemer. Dat laatste vraagt om koopmansgeest (een neus voor commerciële kansen, wendbaarheid en snel beslissen horen daarbij) Tegelijkertijd zijn adequate risicobeheersing, transparantie en democratische controle nodig.

2.3. Principiële benadering

Een apart aandachtspunt bij actief gemeentelijk grondbeleid betreft nu juist die ‘dubbele-petten-problematiek’. De dubbelrol van de gemeente als (publieke) marktmeester en (private) marktpartij stuit in de vak- en wetenschappelijke wereld op [kritiek](#). De democratische besluitvorming met het algemeen belang voor ogen kan vervuild raken door de eigen financieel-economische belangen van de gemeente. Concreet: de twee petten kunnen bijvoorbeeld leiden tot een ‘eigen grond eerst’-politiek. Hierin blokkeert de gemeente planologisch kansrijke ontwikkellocaties van marktpartijen ten gunste van de eigen posities.

Ik erken het spanningsveld van de dubbelrol, maar neem afstand van een zuiver principiële benadering. Zoals ik eerder aangaf, heeft actief gemeentelijk grondbeleid namelijk ook voordelen. Neem langlopende, complexe gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zich voor tien à vijftien jaar financieel-economisch aan bindt. Dat zorgt voor continuïteit en vormt een tegenwicht tegen de politiek-bestuurlijke dynamiek die plannen en eisen plotseling kan doen veranderen. Ook houdt de betrokkenheid de gemeente ‘bij de les’ van gebiedsontwikkeling. Dat is de reden dat marktpartijen bij complexe, langlopende gebiedsontwikkelingen financiële betrokkenheid van gemeente - in een PPS-constructie - verwelkomen. Het betekent namelijk reductie van het (politieke) procesrisico.

2.4. ‘Situationeel grondbeleid’?

Nu de behoefte aan planmatige gebiedsontwikkelingen weer toeneemt, bezinnen gemeenten zich: welke positie moeten we kiezen, wat is de beste strategie? Gemeenten nemen nog steeds facilitair grondbeleid als basis, maar laten (weer) meer opties open voor actieve varianten.

Een veelgebruikte kapstok heet nu ‘situationeel grondbeleid’. De gemeente formuleert een afwegingskader met criteria voor de te kiezen strategie per afzonderlijke opgave. De gemeente Eindhoven doet dat bijvoorbeeld in haar [nota grondbeleid \(2017\)](#). Daarbij maakt de gemeente onderscheid tussen ‘regierollen’ en ‘productierollen’ (de laatste zelfstandig of in samenwerking met marktpartijen). De keuze voor een bepaalde variant hangt onder meer af van de beleidsurgentie, de gemeentelijke invloed en de ‘potentie’ van de gebiedsontwikkeling in kwestie. ‘Situationeel’ grondbeleid blijkt elke gemeente anders in te vullen. Dat biedt dus nauwelijks houvast.

2.5. Winstdoelstelling en verevening

Naast de maatschappelijke urgentie als motief voor actief optreden, komt ook het financieel voordeel weer om de hoek kijken. De [nota van de gemeente Utrechtse Heuvelrug \(2015\)](#) en [gemeente Haarlemmermeer kiest haar nota \(2015\)](#) zijn twee voorbeelden.

Het motief ‘geld verdienen in lucratieve exploitaties om daarmee tekorten te kunnen afdekken van plannen met een onrendabele top’ vind ik discutabel. En wel omdat daar toch weer ‘geld verdienen op locaties’ centraal kan komen te staan. Frank ten Have, financieel grondspreker van Deloitte, neemt [een ander standpunt](#) in: “Essentieel voor mij is dat in het veld van gebiedsontwikkeling financiële verevening *tussen* locaties mogelijk moet zijn, door locaties bij elkaar te brengen of door verevening ‘bovenlangs’ (via de reserves en

resultaatbestemming). Inkomsten uit grondexploitaties zijn daarvoor voor lokale overheden een belangrijk middel, ook voor het kunnen doen van ruimtelijke investeringen.”

Daar liggen de nuances: al dan niet verevenen tussen locaties als doelstelling of als eventueel neveneffect. Maar bijna iedereen zal het onwenselijk vinden dat de pre-crisis-praktijk herleeft van afdrachten van het grondbedrijf aan de algemene dienst (en dus onttrekking aan de grondexploitaties). Daarmee ontardt grondexploitatie namelijk weer in een ‘flappentap’ en een semi-belastinginstrument.

Volgens Ten Have maakt het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) het onmogelijk dat het grondbedrijf nog als *structurele* inkomstenbron wordt gezien. Toch houden de gemeenten de mogelijkheid open om vanuit positieve saldi van grondexploitaties of de reserves van het grondbedrijf *incidenteel* uitkeringen aan de algemene dienst te doen.

2.6. Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het BBV bevat boekhoud- en verslagleggingsregels voor de grondexploitatie. Voor de interne en externe accountant vormen deze regels ‘de heilige graal’, dus vrijzinnige, pragmatische toepassing is er niet bij. In 2016 is het [BBV](#) - als reactie op de forse verliezen van grondbedrijven - aanzienlijk aangescherpt. Regelmatig voorkomende praktijken als toerekening aan grondexploitaties van buitensporige rentekosten, kosten die niet in de grondexploitatie thuishoren en bovenmatige ambtelijke apparaatskosten, behoren nu tot het verleden. Dat werkt disciplinerend en is daarom een goede zaak.

Het BBV wil ook de onzekerheid die samenhangt met een toenemende looptijd van de grondexploitaties verminderen. Een langere looptijd betekent immers een grotere onzekerheid over de haalbaarheid en realisatie van de begrote opbrengsten, en een hoger risico op kostenoverschrijdingen. Vanwege de directe relatie met de (juiste) waardering en resultaatbepaling, beperkt het BBV de looptijd van een grondexploitatie tot tien jaar. Hier doet zich een frappante incongruentie voor met de Omgevingswet, die nu juist de maximale looptijd van tien jaar van het Omgevingsplan (te vergelijken met het bestemmingsplan) afschaft! Dat zie je wel meer, domeinen die in verschillende reguleringsfasen verkeren. En hier kruisen ze elkaar. Vanuit het vakgebied gebiedsontwikkeling kijkend, kunnen we in de komende periode een groot aantal grondexploitaties met een langere looptijd dan tien jaar verwachten, vooral bij binnenstedelijke gebiedstransformaties. De maximale looptijd van het BBV sluit dan ook onvoldoende aan op de praktijk.

Uit de gemeentelijke praktijk hoor ik geluiden dat de beperking tot tien jaar in het nieuwe BBV een belemmering vormt voor het doen van strategische investeringen in de infrastructuur die gebiedsontwikkelingen (ook) na een periode van tien jaar positief beïnvloeden. Dat zou ernstig zijn. Voor de komende generatie binnenstedelijke gebiedstransformaties en grote uitleglocaties, zijn deze investeringen hard nodig voor de kwaliteit van de locatie en voor een haalbare businesscase. Als de gemeente het langetermijneffect van de investering deugdelijk beargumenteert, kan de accountant het

groene licht geven voor het overschrijden van de tienjarentermijn. Niettemin: de lat lijkt nu toch te hoog te liggen.

Een tweede punt waarop het BBV is doorgeslagen (of juist gezegd: een perverse werking heeft), gaat om de methodiek van winstneming. De winst moet worden genomen naar rato van de voortgang van de ontwikkeling en mag niet worden uitgesteld tot een later moment waarop meer inzicht bestaat in het totaalresultaat van de ontwikkeling. Deze analogie met de internationale commerciële boekhoudvoorschriften is misplaatst en bevordert de financiële voorzichtigheid niet. Nu is wachten op winstneming tot de complete gebiedsontwikkeling voltooid is, ook niet altijd wenselijk. Er moet (weer) ruimte komen voor prudente tussenwegen, afgestemd op aard, tempo en omvang van het individuele plan. Winstneming kan dan gelijke tred houden met reële verwachtingen omtrent kosten, opbrengsten en risico's.

2.7. Recent onderzoek naar gemeentelijke grondexploitatie

In 2018 verscheen een aantal onderzoeksrapporten over grondbeleid, grondposities en grondexploitatie. De afzenders zijn onder meer het Instituut voor Bouwrecht, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de TU Delft. Uit de diverse resultaten vallen enkele rode draden te trekken.

Aan het onderzoek [Gebiedsontwikkeling in de nieuwe realiteit](#) werkte ikzelf mee. We bekeken de grondexploitaties die in de periode 2010-2015. De omslag van actief gemeentelijk grondbeleid naar een faciliterend beleid die je zou kunnen verwachten, treedt maar mondjesmaat op. Ook blijken de publieke-private samenwerkingen behoorlijk standvastig, vooral als het om grotere, integrale plannen gaat. De toename van private exploitaties zit vooral in kleine plannetjes; dus eerder in projectontwikkeling dan gebiedsontwikkeling. Uit [een onderzoek van het PBL](#) komt naar voren dat voor zo'n 100.000 woningen gronden bestemd zijn die (nog) niet tot realisatie komen. Opvallend: gemeenten bezitten de helft van die gebieden en 'slechts' een kwart is in handen van professionele private partijen. Dat spoort met een onderzoeksresultaat van de [TU Delft](#) waaruit blijkt dat gemeenten aarzelen om stevig te investeren in hun eigen grondexploitaties, wellicht uit vrees voor een nieuwe crisis. Een vergelijkbare terughoudendheid zien we bij [marktpartijen](#), bij grotere plannen met grote-voor-investeringen.

[Onderzoek van het Kadaster](#) laat zien dat marktpartijen vooral in sterke woningmarktgebieden wel omvangrijke grondposities hebben, met een capaciteit van 400.000 woningen.

Tot zover enkele opmerkelijke onderzoeksresultaten in telegramstijl. Welke gevolgtrekkingen kunnen we uit het materiaal trekken? Actief gemeentelijk grondbeleid is 'terug van niet weggeweest'. Hetzelfde geldt voor publieke-private samenwerkingen.

3. Facilitair grondbeleid

3.1. Huidige regeling kostenverhaal

Bij private grondexploitatie is de marktpartij verplicht de kosten voor publieke voorzieningen af te dragen aan de gemeente (voor zover de private grondexploitatie daar de financiële ruimte

voor biedt, de zogeheten macro-aftopping). In vakjargon heet dit ‘kostenverhaal’. Het kostenverhaal is aan wettelijke regels gebonden. De huidige regeling is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) die in 2008 in werking trad. Aansluitend op de praktijk van voor 2008, geeft de wetgever als voorkeursroute aan dat de gemeente en private grondexploitanten langs middellijke weg tot overeenstemming komen, met een zogenaamde anterieure overeenkomst.

Komt men niet tot overeenstemming, dan stelt de gemeente eenzijdig een exploitatieplan vast. Zo’n plan is aan regels gebonden, inclusief criteria waaraan te verhalen kosten moeten voldoen: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de PPT-criteria). Daarnaast mogen alleen kosten worden verhaald die op de zogenaamde kostensoortenlijst staan. Deze PPT-criteria en de kostensoortenlijst zijn nu niet (althans niet rechtstreeks) van toepassing op de anterieure overeenkomst. In die zin heerst een behoorlijke mate van contractvrijheid.

Als een gemeente zwaar dreigt te overvragen, kan de private partij het op een exploitatieplan aan laten komen. Omgekeerd: aan een onwillige marktpartij kan de gemeente een exploitatieplan opleggen. In de praktijk komt dat weinig voor: volgens recent onderzoek loopt bij circa 85% van de exploitaties het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst. Een exploitatieplan is complex en werkt met vele aannames. Voor de private exploitant is de onzekerheid die dat met zich meebrengt, geen wenkend perspectief.

3. 2. Geluiden uit de praktijk

Intussen kan het geen kwaad om zelf eens te peilen hoe ‘de praktijk’ de anterieure overeenkomst evalueert. Mijn [gesprekken](#) in 2017 en 2018 met een aantal ontwikkelende marktpartijen (en hun brancheorganisatie Neprom) leveren het volgende beeld op.

In het algemeen ervaren marktpartijen contractvrijheid van de anterieure overeenkomst positief, omdat maatwerk mogelijk is en de complexe en tijd kostende weg van het exploitatieplan vermeden wordt. Veelal dragen de door de gemeente gevraagde investeringen - en die verder reiken dan de PPT-criteria - bij aan de ruimtelijke kwaliteit van de gebiedsontwikkeling en de directe omgeving, bijvoorbeeld met extra groen. Dat ervaren marktpartijen positiever dan anonieme bijdragen aan bijvoorbeeld ‘fondsen’. Naarmate besteding ‘verder van huis’ landt en een anoniemer, semi-belasting-karakter krijgt, neemt de weerstand om daaraan mee te betalen toe. Bovendien, zo stellen marktpartijen, geeft dit een opwaartse druk op de gronduitgifteprijsen, omdat de omvang van de afdrachten steeds verder toeneemt.

Vanzelfsprekend gaan onderhandelingen gepaard met discussies, hetgeen eigen is aan het sluiten van een zakelijke overeenkomst waarbij belangen uiteenlopen. Een voorbeeld betreft de kosten voor waterberging. Marktpartijen zijn er alert op dat de (kosten van) achterstallige waterbergingscapaciteit in de omgeving van de nieuwe gebiedsontwikkeling niet eenzijdig op die nieuwe gebiedsontwikkeling wordt afgewenteld.

De ambtelijke kosten van de gemeente vormen een veelvoorkomend discussiepunt. Twee veelgestelde vragen van marktpartijen: hoort een deel van die kosten niet ten laste van de algemene dienst te komen? En wat is de output van al die ambtelijke kosten? Na een zeer lange tijd van voorbereiding, is op 1 april 2017 de [ministeriële regeling Plankosten Exploitatieplan](#) (in de wandeling de ‘plankostenscan’ geheten) in werking getreden. Dit plan bindt dit type kosten aan maxima. Deze ‘plankostenscan’ is niet rechtstreeks op anterieure overeenkomsten van toepassing. Maar de regeling geldt wel degelijk als leidraad en houvast, juist omdat over deze kosten vaak discussie is.

De bereidwilligheid van marktpartijen om mee betalen aan voorzieningen, hangt mede af van het verwachte resultaat van de grondexploitatie. Zit dat ruim in het financiële jasje, dan is de bereidheid groter om bij te dragen aan bovenplanse kosten. Er kan dus een opbrengst-gerelateerd element in de anterieure overeenkomst doordringen, terwijl het stelsel nadrukkelijk kosten-georiënteerd (en niet profijt-georiënteerd) is. Marktpartijen ervaren de praktijk niet zodanig, dat dit het fundament van de kosten-oriëntatie ondergraaft. Zij verwachten dat strikte toepassing van de PPT-criteria het overlegproces met gemeenten vertraagt, compliceert en bureaucratiseert. Daar zitten ze niet op te wachten.

De leerstoel Grondbeleid van de faculteit Bouwkunde TU Delft wijst, in [reactie](#) op de eerdere versie van de Aanvullingswet grondeigendom, bovendien op de goede ervaringen met de huidige praktijk van de anterieure overeenkomsten en inhoudelijke resultaten die daarmee behaald zijn, met name met landschappelijke inpassing en groene voorzieningen.

3.3. Organische gebiedsontwikkeling

(deze paragraaf is deels ontleend aan mijn Handboek Gebiedsontwikkeling, hoofdstuk 10: Organisch en planmatig)

In de crisisperiode raakte vanaf 2009 in de grote steden een nieuw soort type gebiedsontwikkeling in zwang: organische ontwikkeling. Bij organische gebiedsontwikkeling is sprake van kleinschalige initiatieven en een open-eindproces zonder blauwdruk. Het is een optelsom van relatief kleinschalige lokale (her)ontwikkelingen. Denk aan: een school ombouwen tot ruimtes voor kleine bedrijven; een kantoorgebouw tot appartementen of een hotel; horeca in een lege graansilo; verwaarloosde openbare ruimte inrichten als park voor en door bewoners; paviljoens op tijdelijk braakliggend terrein als onderdak voor kinderopvang of vergaderzalen. Ontwikkeling en beheer lopen in organische gebiedsontwikkeling door elkaar heen, eindgebruikers hebben een dominante rol, overheden een faciliterende.

In de studie [‘Vormgeven aan de spontane Stad’](#) (2012) hebben het Planbureau voor Leefomgeving en Urhahn Urban Design op een evenwichtige manier de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling uiteengezet.

Bij organische ontwikkeling is het lastig om het kostenverhaal te effectueren. Dat blijkt onder meer uit een [internationale vergelijking naar financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling](#) van Fred Hobma.

Het Nederlands wettelijk stelsel van kostenverhaal gaat uit van helderheid ‘aan de voorkant’ over initiatiefnemers, plan, programma, fasering, kwaliteiten, kosten en opbrengsten. Dat op voorhand nu juist geen zekerheid bestaat over initiatiefnemers, programma en tijdstip van initiatieven, kosten en opbrengsten, kenmerkt de organische aanpak.

Kijkend naar de ons omringende landen, met name Duitsland, beveelt Hobma aan om te kijken naar vormen van baatbelasting en de mogelijkheden van fondsvorming. Baatbelasting heeft geen goede reputatie in ons land, en is (politiek) kansloos. Fondsvorming komt nu al sporadisch voor, met name ten behoeve van parkeervoorzieningen. In de fondsvormingsaanpak zit nog wel enige rek, zeker in de fase van de zogenaamde anterieure overeenkomst waarin de wet vrijheid laat om bepaalde afspraken te maken.

Wat zijn andere praktische methoden? Men kan kosten vermijden. Bijvoorbeeld door bestaande voorzieningen te benutten en genoeg te nemen met een sobere inrichting. In het Deventer Havenkwartier worden de parkeervakken op de weg geschilderd in plaats van in de bestrating aangelegd. De gemeente kan met de initiatiefnemer overeenkomen dat hij, eventueel met anderen, de inrichting van de publieke ruimte (en eventueel ook het beheer) op zich neemt. En ten slotte kan de gemeente kostenverhaal achterwege laten en de publieke voorzieningen voor eigen rekening nemen, omdat zij waarde hecht aan de herontwikkeling van het gebied op een organische manier en daarvoor ook financieel de condities wil scheppen. Dit kan de gemeente kwetsbaar maken voor het verwijt van ‘staatssteun’, maar zolang niemand dat aanklaagt, is er weinig aan de hand.

3.4. Keuze organische of planmatig

De crisis bood gelegenheid om het type organische gebiedsontwikkeling tot ontplooiing en wasdom te laten komen, in praktijk en theorie. Dat kan in een land waar de planmatige aanpak hoogtij vierde geen kwaad. In die zin is het zeker een verrijking van het gebiedsontwikkelingspalet. Aan de hand van de gepresenteerde voorbeelden en andere praktijksituaties, zien wij dat de keuze voor een bepaalde ontwikkelstrategie mijns inziens hoofdzakelijk wordt bepaald door:

- aard, omvang en identiteit van het gebied;
- aard, omvang en urgentie van de opgave die voor het gebied geldt;
- opvattingen van overheid, eigenaren en (andere) gebruikers;
- economische conjunctuur.

Wij zagen dat de keuze voor een bepaalde strategie voor eenzelfde gebied zich in de loop van de tijd kan wijzigen, hetzij bewust, hetzij door de feitelijke ontwikkelingen.

De keuze voor een bepaalde ontwikkelingsstrategie is uiteraard niet geheel waardevrij. Iedereen vertolkt een standpunt dat impliciet of expliciet steunt op bepaalde normen en waarden. Dit krijgt een andere dimensie als men de organische aanpak als ‘superieur’ gaat etaleren.

3.5. Mengvormen: Develop Apart Together

(deze paragraaf is ontleend aan: [dit artikel](#))

In aantrekkelijk gelegen binnenstedelijke gebieden - meest verlopen bedrijventerreinen - die

in aanmerking komen voor transformatie doet zich de volgende situatie voor. Grond- en opstaleigendommen zijn versnipperd. De eigenaren hebben uiteenlopende belangen, ambities en competenties. Voor een deel zijn het professionele project- en gebiedsontwikkelaars die posities hebben verworven en zo snel mogelijk aan de slag willen met hun eigen plan voor hun eigen plot.

Daarnaast zien we dat er nog enkele behoorlijk functioneerde bedrijven zitten die het liefst zouden door-exploiteren. Met een deel valt te praten als de bedrijfs-verplaatsing of beëindiging financieel bevredigend kan worden geregeld. Enkele willen zelf de herontwikkeling ter hand nemen. In de derde plaats vinden we ook enkele eigenaren die speculatief hebben ingekocht. Zij willen hun eigen plot commercieel optimaliseren, de waarde stijging afwachten en dan uitstappen.

De gemeente bezit vaak vanouds enkele percelen, heeft wellicht wat nog bijgekocht, maar is overigens niet van plan het hele plangebied te verwerven.

De investeringsdruk van de meeste eigenaren is groot. Zij willen liefst zo snel mogelijk aan de slag, want de marktomstandigheden zijn gunstig. Intussen zien de meeste eigenaren wel in dat een overall-visie op het gebied, de openbare ruimte en infrastructuur, energievoorziening en de functionele en ruimtelijke kwaliteit een gezamenlijk aanpak vergt.

Voorbeelden van transformatiegebieden met versnipperd eigendom die we op het oog hebben: Binckhorst (Den Haag), Merwedekanaalzone (Utrecht), Achtersluispolder (Zaanstad) en Piushaven (Tilburg), Kanaalzone (Alkmaar) en Schie-oever (Delft).

De variatie in deze gebiedsontwikkelingen is breed. Zo varieert het woningbouwprogramma van ca. 1.500 tot - in de hoogste scenario's - 10.000 woningen. Ook het stadium van planvorming en realisatie loopt ver uiteen: terwijl de herontwikkeling van Piushaven al sinds 2001 loopt, moet met de Achtersluispolder nog een begin worden gemaakt.

Versnipperd eigendom roept een aantal extra puzzels op. De businesscase moet niet alleen voor het gebied als sluitend zijn, maar in principe ook voor de verschillende eigenaren afzonderlijk. De vereveningsmogelijkheden zijn dus kleiner.

Een andere kwestie is op welke aspecten centrale sturing en 'regie' nodig en wenselijk is en wat elke eigenaar (of cluster van eigenaars) zelf kan doen? Daar komt de naam vandaan: 'Develop Apart Together'.

Het is evident dat vanuit haar verantwoordelijk de gemeente daar in een hoofdrol speelt. Maar zijn de eigenaars in staat samen een visie en een (master)plan maken; of tenminste een serieuze voorzet?

Partijen kunnen aan de gebiedsorganisatie dus uiteenlopende taken en bevoegdheden en budgetten toekennen. Hier geef ik een (niet-uitputtende) opsomming:

- gebiedsvisie met programma op hoofdlijnen en fasering
- inhoudelijke en proces- afspraken over de planvorming; kwaliteitsbewaking van de afzonderlijke deel-plannen en plots

- dichtheid, bouwhoogten, openbare ruimte; plintinvulling'
- publieke voorzieningen (waaronder openbare ruimte): welke, fasering, realisatie en bekostigingsmethodiek, met investeringsschema
- mobiliteitsconcept; collectieve voorzieningen voor parkeren, fietsen, o.v.
- energie-concept

De samenstelling en zwaarte van het takenpakket is zoals gezegd variabel en maatwerk per gebiedsontwikkeling. De genoemde thema's worden geheel of gedeeltelijk gebundeld in een document dat een naam draagt als: 'spelregelkaart', 'gebiedsvisie', 'essentiedocument', 'gebiedsaanpak'.

De in het gebied actieve marktpartijen en de gemeente betalen doorgaans samen de gebiedsorganisatie. De organisatie doet zelf geen (grote) investeringen, ontwikkelt geen vastgoed en doet geen grondexploitatie in de gangbare zin van het woord. Wel dragen de afzonderlijke marktpartijen bij aan de publieke voorzieningen in het gebied op basis van anterieure overeenkomsten. Het is mogelijk een meta-leidraad te maken voor de kostenafdracht die per individuele plot/eigenaar wordt uitgewerkt.

Het investerings- en tempo moeten omhoog om de maatschappelijke opgaven waar te maken, met beheersing van de (proces-)kosten. Wie aarzelt om te investeren terwijl er geen planologisch beletsel is, de markt het toelaat en draagvlak voor het plan bestaat, verdient een trap onder zijn achterste, of het nu een publieke of private partij betreft.

3.6. Stedelijk kavelruil

Stedelijke kavelruil stelt eigenaren in staat om binnen randvoorwaarden eigendomsverhoudingen aan te passen wanneer die aan gewenste ontwikkelingen in de weg staan. Het motortje achter stedelijke verkaveling houdt in dat de nieuwe kavels voor de eigenaren tezamen een hogere (gelds-)waarde hebben dan de oude kavels. De eigenaren maken die inschatting zelf. Zij bepalen daarmee de slagingskans en het succes van de herverkaveling. Een verkavelingsproject kan alleen tot positief resultaat leiden als de eigenaren een actieve rol voor zichzelf zien weggelegd en verantwoordelijkheid nemen; zij moeten aan het stuur zitten.

Waardetoevoeging kan ontstaan omdat de nieuwe locatie beter past bij de door de eigenaar gewenste ontwikkeling, bij voorbeeld nieuwbouw of een functieverandering. Of dat het perceel beter bereikbaar is of beter in het zicht ligt. Ontbreekt voor de eigenaar het perspectief van waardevermeerdering, dan zal het herverkavelingsproces niet op gang komen.

Als de overheid - meestal de gemeente of de provincie - een evident publiek belang ziet in de herverkaveling kan zij bijspringen. Dat kan met het bieden planologische ruimte, verbeteren of transformeren van de openbare ruimte, procesondersteuning en - in het uiterste geval - een bijdrage in de onrendabele top van de grondexploitatie.

In de vakwereld leeft de discussie over het thema stedelijke kavelruil met enige regelmatig op, om daarna weer weg te zakken. Dit potentieel handige hulpje in de huishouding van de

gebiedsontwikkeling heeft in ons land echter nooit echt wortel geschoten. Het ontbreken van een adequate wettelijke regeling is daar mede debet aan.

De rijksoverheid heeft wel een [stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil](#) geëntameerd waarmee lokale pilotprojecten worden ondersteund. Daarnaast toont het Kadaster zich een onversaagde stimulator van stedelijke kavelruilprojecten.

4. Aanvullingswet grondbeleid

4.1. Plaatsbepaling en betekenis

Op 1 februari verscheen het ontwerp van de Aanvullingswet Grondeigendom. Achter deze saaie titel gaat een van de meest essentiële delen van de nieuwe Omgevingswet schuil.

[De Memorie van Toelichting](#) verwoordt het aldus (blz 8/9): ‘Voor de verwezenlijking van het overheidsbeleid voor de fysieke omgeving kan het noodzakelijk zijn dat de overheid ingrijpt op eigendomsrechten en op zakelijke persoonlijke rechten op onroerende zaken. Vooral wanneer de overheid gebiedsontwikkeling indringend wil sturen, kan zij zich niet beperken tot het vaststellen en projectbesluiten en het verlenen van omgevingsvergunningen. Deze besluiten geven weliswaar het kader waarbinnen de overheid een gebied zou willen (laten) ontwikkelen en wat daarbij wel en niet is toegestaan, maar zij zorgen niet altijd voor de verwezenlijking hiervan. Daarvoor kan de overheid, handelend als rechtspersoon, proberen overeenstemming te bereiken met private partijen over het gebruik of de verwerving van de benodigde onroerende zaken.

Wanneer daarmee niet het gewenste resultaat kan worden bereikt, heeft de overheid aanvullende publiekrechtelijke instrumenten nodig, die ervoor zorgen dat degene die tot verwezenlijking wil overgaan, ook in de privaatrechtelijke eigendomspositie komt om de daadwerkelijke verwezenlijking ter hand te nemen. Dit wetsvoorstel voorziet daarin en draagt zo bij aan de effectuering van de instrumenten uit de Omgevingswet waarin het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving wordt uiteengezet en verankerd, vooral de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Het is soms onvermijdelijk om in te grijpen op eigendomsrechten om maatschappelijke doelen te bereiken. De regering hecht eraan om op te merken dat bestuursorganen zich altijd moeten realiseren dat dit vergaande consequenties kan hebben voor betrokkenen. De financiële gevolgen voor burgers en bedrijven zijn soms enorm, evenals de mogelijke gevolgen voor de bedrijfsvoering. Ook mogen de emotionele gevolgen voor de betrokkenen niet worden onderschat.’ Tot zover de MvT.

De wet regelt de integratie van de bestaande instrumenten voorkeursrecht, onteigening en inrichting van het landelijk gebied in de Omgevingswet. Verder introduceert de wet het instrument van kavelruil voor het stedelijk gebied. De regels voor de grondexploitatie worden omgevormd tot een regeling voor kostenverhaal.

Dit type wetgeving heeft altijd een dubbele functie: enerzijds overheidsingrijpen en financiële afdrachten aan de overheid mogelijk maken en anderzijds private partijen en particulieren waarborgen bieden tegen te vergaande en willekeurige ingrepen. De regering kiest in het

wetsvoorstel het uitgangspunt van een ‘gelijkwaardig beschermingsniveau’ omdat de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en landinrichting het mogelijk maken dat overheden ingrijpen in de eigendomsrechten, zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken.

Voor het onderdeel onteigening heeft de Tweede Kamer deze benadering uitdrukkelijk onderschreven door aanneming van de [motie van de leden Veldman en Ronnes](#), waarin de regering wordt verzocht om te borgen dat onder de toekomstige regelgeving omtrent onteigening de positie en de bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie en waar mogelijk zelfs versterkt wordt.

Voor de onteigening maakt het wetsontwerp een scherper onderscheid tussen enerzijds het publiekrechtelijke spoor waarin een onteigeningsbeschikking tot stand komt en anderzijds het civielrechtelijke spoor waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld. Dat is de meest in het oog springende verandering, die ook veel discussie oproept in de juridische vakwereld. De wetswijzingen voor onteigening zijn voornamelijk van procedurele aard. De onteigeningsgrondslagen (zelfrealisatiebeginsel) en de bepaling van de hoogte van de schadeloosstelling blijven ongemoeid. Daarom zal naar alle waarschijnlijkheid de invloed op de praktijk van gebiedsontwikkeling gering zijn en laat ik de onteigening hier verder onbesproken.

4.2. Kostenverhaal

De regeling van het ‘kostenverhaal’ trekt het meeste aandacht. Elke gemeente en elke private investeerder met eigen grond heeft ermee te maken. Het gaat om groot geld. De regeling continueert de huidige, vrij succesvolle praktijk en introduceert op onderdelen enkele nuttige vernieuwingen. De wettenmakers hebben hun oor te luisteren gelegd bij praktijkmensen uit de publieke en private arena en bij de Raad van State en niet bij de ‘vernieuwers’ zoals de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) in zijn [advies Grond voor gebiedsontwikkeling](#).

Op kernpunten wordt het bestaande systeem gehandhaafd. Regelmatig te beluisteren pleidooien voor ‘baatafroming’ en vormen van ‘betaalplanologie’ worden in de toelichting op de wet direct afgeserveerd. Op onderdelen introduceert het wetsvoorstel aanpassingen die in het algemeen als verbeteringen zijn te kwalificeren. Bij een paar losse eindjes komt het aan op de verdere uitwerking in het Omgevingsbesluit aan, voordat een eindoordeel gegeven kan worden.

Zo’n 90% van het kostenverhaal loopt via het privaatrechtelijke spoor, via de zogenaamde anterieure overeenkomsten. Op vrijwillige basis spreken gemeenten en ontwikkelaars af welke bedragen de private investeerders wanneer voor welke voorzieningen betalen. De gemeente verplicht zich tot het realiseren van die voorzieningen. De contractvrijheid maakt flexibel maatwerk mogelijk en leidt doorgaans tot optimale resultaten.

Komen partijen er niet uit, dan beschikt de gemeente over een stok achter de deur: publiekrechtelijk kostenverhaal. De te verhalen kosten moeten dan voldoen aan drie criteria:

profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de PPT-criteria). Dat geldt nu en dat blijft zo. Daarnaast kent de huidige wet een ‘kostensoortenlijst’: daarin staan de publieke voorzieningen en andere kosten opgesomd waarvoor de private grondexploitant de portemonnee moet trekken, binnen en buiten het plangebied. Ook die lijst vinden we terug in het verse wetsontwerp. De kostensoortenlijst zal wel op enkele onderdelen worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen: klimaatadaptatie, energietransitie en nieuwe ‘mobiliteitsconcepten’. Prima: in anterieure overeenkomsten wordt hier al ruimschoots rekening mee gehouden.

Het wetsontwerp brengt ook enkele andere (relatief kleine) verbeteringen aan: het plan waarop het kostenverhaal betrekking heeft, hoeft niet meer zo gedetailleerd uitgewerkt te zijn als nu het geval is.

De regering wil - terecht - wat doen aan de ingewikkelde manier waarop ‘inbrengwaarden’ (de waarde van grond en bestaande gebouwen die de partijen bij de start van de ontwikkeling inbrengen) nu worden berekend, nl. met taxaties op basis van de Onteigeningswet. Daarin krijgt gemeenten meer vrijheid, op basis ‘objectief bepaalde maatstaven’. Als voorbeeld wordt de WOZ-taxatie genoemd. Uitwerking vindt plaats in het Omgevingsbesluit. Dit lijkt een technisch item, maar de te kiezen methode heeft grote financiële gevolgen: we noteren een attentiepunt.

4.3. Kostenverhaal bij organische ontwikkeling

De enige echte nieuwigheid in het regeling van kostenverhaal betreft een aparte regeling voor ‘organische ontwikkeling’. Bij organische ontwikkeling staat het faciliteren van investerende initiatiefnemers voorop, zonder sterke sturing van de gemeente of vaste kaders, bij voorbeeld verankerd in het masterplan. Het staat tegenover de planmatige gebiedsontwikkeling.

‘In de afgelopen jaren is de organische gebiedsontwikkeling sterk opgekomen’, stelt de MvT van de Aanvullingswet bij herhaling (onder meer op blz 147). Dat klopt, maar dat was vooral in crisistijd. In die periode promoveerden kleinschalige ontwikkelingen ‘van onderop’ tot de *love baby* van de Haagse beleidsmakers. Dat bleek bij voorbeeld uit een officiële publicatie van het ministerie van I en M, [‘Investeren in Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl’](#). Het leek erop dat de organische methode de hele omgevingswetgeving, inclusief het grondbeleid, zou gaan domineren. Na de crisis kwam de planmatige aanpak gewoon weer terug. De organische methode verdween niet, maar verloor zijn cultstatus. En we kennen verschillende mengvormen. Het duurde even, maar ook de beleids- en wettenmakers zagen de realiteit onder ogen.

De Aanvullingswet grondbeleid heeft een elegante en misschien ook werkbare oplossing weten te vinden om de twee type gebiedsontwikkeling te bedienen. Voor organische gebiedsontwikkeling is een apart regiem gecreëerd. De organische variant kent - in afwijking tot de planmatige aanpak - geen afgesloten tijdvak. Ook een integrale raming van kosten en opbrengen is niet nodig: een ‘kostenplafond’ voor de publieke voorzieningen volstaat. Na een aantal jaren volgt een afrekening, die steunt op de gebiedsontwikkeling zoals die zich in werkelijkheid heeft voltrokken: welke projecten zijn in de praktijk ontwikkeld en welke publieke voorzieningen en andere kosten heeft dat met zich meegebracht.

Nog meer verschillen: de inbrengwaarden van private grond en gebouwen wordt buiten beschouwing gelaten. Een heffing kan plaats vinden op basis van eenheidsprijzen of vierkante meterprijzen per functie. Behalve de norm ‘verdeling naar rato van opbrengsten’, achten de wettenmakers ‘nadere criteria voor de verdeling niet nodig’. De private investerende eigenaar hoeft nooit meer te betalen dan de stijging van de waarde van zijn grond, minus de kosten van slopen en sanering: een soort micro-aftopping.

We gaan met het kostenverhaal voor organische ontwikkeling nagenoeg onontgonnen terrein betreden. Met een aantal ongewisheden, bij voorbeeld: met welke methode gaat de gemeente die waardestijging van de grond meten? Ik zeg opnieuw: niet van belang ontbloomt, want het gaat om groot geld.

Enige ervaring wordt momenteel opgedaan met een beperkt aantal experimenten op voet van de Crisis- en herstelwet. Nauwgezet volgen van deze de projecten kan helpen om de wetgeving robuuster te maken.

4.4. ‘Financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling’

Op blz. 194 van de MvT wordt de terugkeer aangekondigd van art. 6.24 Wro: ‘Financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen’. Het gaat om een regeling die vrijwillige publiek-private overeenkomsten legitimeert die strekken tot ontwikkeling van totale gebiedsplannen met een veel breder kostenverhaal. Het is de voortzetting van de zogenaamde voort-wat-hoort-wat-regeling. Voorbeeld: er komt alleen planologische ruimte voor de ontwikkeling van recreatiewoningen indien de ontwikkelaar een forse financiële bijdrage levert aan de natuurontwikkeling van de hele kustzone. De intentie valt te billijken, zeker in dit voorbeeld. Maar het komt aan op de uitwerking; in de wetgeving zit het duiveltje vaak in het detail. Het valt niet geheel uit te sluiten dat langs deze achterdeur de betaalplanologie zich alsnog in het stelsel nestelt. We wachten het wetsvoorstel af.

4.5. Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht is een middel voor de overheid om haar positie op de grondmarkt te versterken en de grondprijzen te beheersen, met het oog op toekomstige planologische ontwikkelingen. De vestiging van een voorkeursrecht heeft tot gevolg dat de eigenaar niet eerder tot vervreemding van de onroerende zaak kan overgaan dan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld deze onroerende zaak te verkrijgen.

Behalve integratie met de instrumenten van de Omgevingswet bevat de Aanvullingswet slechts één nieuwigheid, maar wel een ingrijpende. Indien een vervreemder aantoonbaar dat de beoogde koper bereid en in staat is om de nieuwe functie te verwezenlijken in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien, dan zal de gemeente bepalen dat de onroerende zaak niet aan haar hoeft te worden aangeboden. Met andere woorden: als de koper zich succesvol kan beroepen op het zelfrealisatiebeginsel, vervalt het voorkeursrecht van de gemeente.

Tijdens het congres Grondbeleid en Aanvullingswet van het Instituut voor Bouwrecht op 15 februari 2019 werd de vraag geopperd of deze koppeling geen ondergraving vormt van het

voorkeursrecht en een aanmerkelijke verzwakking van de positie van de gemeente met zich meebrengt. De voorzitter van de Vereniging van Grondbedrijven, Annius Hoornstra, bracht naar voren dat dit procedureel tot extra werk gaat leiden waarvoor in ieder geval in 'zijn' gemeente Zaanstad geen ambtelijke juridische capaciteit beschikbaar is.

Als remedies werden geopperd: afzien van deze nieuwe uitzonderinggrond, omzetten in een 'kan'-bepaling of als voorwaarde stellen dat de potentiële koper een overeenkomst met de gemeente afsluit die waarborgt dat de koper het plan gaat realiseren 'in overeenstemming met de wijze de gemeente voor ogen staat'. Dit punt vergt mijn inziens verdere overdenking en wellicht amendering, omdat inderdaad sprake is van de positie van de gemeente die bewust kiest voor het voeren van actief grondbeleid of tenminste speculatieve transacties wil tegengaan.

4.6. Zelfrealisatie: recht en plicht?

Kort wil ik stil staan bij het zelfrealisatierecht. De Aanvullingswet handhaaft het onverkort en codificeert het - bij de onteigening en het voorkeursrecht - conform de vaste jurisprudentie van de Raad van State.

De vraag of tegenover de het realisatierecht niet ook een realisatieplicht moet staan, komt regelmatig terug: als stok achter deur jegens eigenaren die bij voorbeeld in afwachting van hogere marktprijzen wachten met planrealisatie en (andere) speculanten. Het [advies](#) van de RLI bepleit zo'n realisatieplicht in zijn advies over het grondbeleid.

Bij een grote vraag naar nieuwe woningen en - bij voorbeeld - de urgente wens om een 'rotte kies' in de binnenstad te trekken, vormt een eigenaar die niet in actie niet actie komt terwijl de marktomstandigheden geen beletsel vormen een maatschappelijk knelpunt.

Om hieraan het hoofd te bieden lijkt de invoering van een expliciete realisatieplicht niet nodig. In het omgevingsplan (of een wijziging daarvan) kan een uitvoeringsfasering worden opgenomen. Dat kan nu ook al onder huidige wetgeving, maar dan als onderdeel van het exploitatieplan, hetgeen omslachtiger is.

Als de eigenaar met zijn planvorming en realisatie afwijkt van de fasering handelt hij niet overeenstemming met de wijze waarop de gemeente de ontwikkeling voor ogen staat. Daarmee voldoet hij niet (meer) aan de eisen van zelfrealisatie en ontstaat een onteigeningsgrond. Het herhaalde pleidooi voor opnemings van een zelfrealisatieplicht duidt onbekendheid van de aangegeven route met een faseringsvoorschrift. De parlementaire behandeling en de voorlichting over de wet kunnen hier verandering in brengen.

4.7. Stedelijke kavelruil

Introductie van het instrument stedelijke kavelruil motiveert de Aanvullingswet grondeigendom als volgt (MvT, blz 142): 'Tot nu toe is in het stedelijk gebied geen middel beschikbaar waarmee drie of meer eigenaren snel en eenvoudig onderling onroerende zaken kunnen ruilen. Die behoefte doet zich bijvoorbeeld voelen op bedrijventerreinen, waar sommige bedrijven grond nodig hebben om uit te breiden, terwijl andere al heel lang grond ongebruikt laten en niet tot uitbreiding overgaan. Die behoefte doet zich ook voelen bij leegstand van winkels en kantoren, wanneer eigenaren in onderling overleg de eigendomssituatie zullen moeten aanpassen om weer aaneengesloten winkel- of

kantoorgebieden te creëren.

Kavelruil in het stedelijk gebied komt tegemoet aan de behoefte aan ruimte voor initiatieven uit de samenleving. Kavelruil stelt eigenaren in staat om binnen randvoorwaarden eigendomsverhoudingen aan te passen wanneer die aan gewenste ontwikkelingen in de weg staan. Kavelruil past ook goed bij de voorkeur van een toenemend aantal gemeenten voor faciliterend grondbeleid.' Tot zover van MvT.

De Aanvullingswet zou in deze lacune moeten voorzien. Maar zo stevig als die wet - bij voorbeeld - het kostenverhaal regelt, zo armzalig is de wettelijke regeling van stedelijke kavelruil. De regeling mist stok en wortel. De stok houdt in dat als een gekwalificeerde meerderheid van de eigenaren instemt met het verkavelingsplan, stel 80%, ook de laatste paar eigenaren gedwongen kunnen worden om mee te doen. Een doornormale clausule die bij voorbeeld wel geldt voor de landinrichting en de Duitse *Umlegung*. Van zo'n regeling zou een preventieve werking uitgaan; tot daadwerkelijke toepassing zal het waarschijnlijk zelden komen, zo leert ook de Duitse praktijk.

De rechterzijde van het politieke spectrum vindt een stok achter deur echter een te vergaande ingreep in het eigendomsrecht. Zo denkt deze regering er ook over. 'Dan is onteigening de aangewezen weg', stelt de MvT. Maar dan komt de overheid toch weer uitdrukkelijk en uitgebreid in beeld en dat was nu niet de bedoeling.

De tweede gemiste kans behelst het ontbreken van een wortel in de vorm van een fiscale faciliteit, met name een vrijstelling van de 2% overdrachtsbelasting. Zelfs deze mini-stimulans kon er niet af.

Evaluatie van het actuele [stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil](#) gaat mogelijk een aantal heldere aanbevelingen opleveren hoe stedelijke kavelruil alsnog een betekenisvolle rol kan vervullen in de instrumentenkist van de gebiedsontwikkeling.

4.8. Resume

De Aanvullingswet biedt in het algemeen een deugdelijke en evenwichtige basis voor het grondbeleid onder regiem van de Omgevingswet, met aansluiting op de praktijk van vandaag en morgen. Het wetsontwerp biedt instrumenten voor zowel actief als faciliterend grondbeleid.

Belangrijkste pijler is de 'normale' regeling van het kostenverhaal die de huidige - vrij succesvolle - praktijk blijft faciliteren. De anterieure overeenkomst blijft dominant die vaak ook geschikt voor planrealisatie bij Develop Apart Together.

De aparte regeling voor het kostenverhaal bij organische ontwikkeling is nieuw; toepassingsfrequentie en werkbaarheid in de praktijk moeten we afwachten.

De regelingen voor onteigening en voorkeursrecht veranderen materieel niet veel. Met uitzondering van het vervallen van het voorkeursrecht als de koper een zelfrealisator blijkt. Dit punt vergt overdenking en wellicht amendering.

Het zelfrealisatierecht aan een door de gemeente bepaalde fasering worden gebonden, waarmee in feite een realisatieplicht kan ontstaan.

De regeling voor kavelruil is slap en heeft weinig meerwaarde voor de praktijk.

Grondbeleid vormt als het ware het financieel-economische motorblok van gebiedsontwikkeling, direct verbonden met de stuurinrichting. Met een blik op de praktijk, constateer ik dat met een grote onderhoudsbeurt voor het instrumentarium van het grondbeleid volstaan kan worden. De Aanvullingswet voert die onderhoudsbeurt uit, grotendeels vakbekwaam, evenwichtig en afgestemd op de praktijk. Op enkele onderdelen moet de monteur opnieuw eens onder motorkap duiken.