

De gemeente op de grondmarkt

Een onderzoek naar het functioneren van het gemeentelijke
grondverwervingsinstrumentarium

P.A. van Drielen
Doctoraalscriptie Sociale Geografie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Groningen 2005

Colofon

Titel rapport:	De gemeente op de grondmarkt <i>Een onderzoek naar het functioneren van het gemeentelijke grondverwervings-instrumentarium</i>
Datum:	28 september 2005
Omvang:	84 pagina's
Bijlagen:	Vier bijlagen
Status:	Definitief
Auteur:	P.A. van Drielen
Afstudeerbegleider:	dr. P.R.A. Terpstra Rijksuniversiteit Groningen Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Opleiding Sociale Geografie en Planologie
Afstudeerrichting Vastgoedkunde
Postbus 800
9700 AV Groningen
Tel: 050-3633895
Website: <http://www.rug.nl/frw>

Voorwoord

Deze scriptie vormt de afronding van mijn studie Sociale Geografie, afstudeerrichting Vastgoedkunde, aan de Rijks*universiteit* Groningen. Het document is het resultaat van vijf maanden lezen, schrijven, interviewen en weer schrijven. Onderzocht is in hoeverre het grondverwervingsinstrumentarium van gemeenten toe is aan verbetering. Daarbij is tevens inzichtelijk gemaakt welke aanpassingen deze verbetering kunnen bewerkstelligen. Graag wil ik van de gelegenheid gebruikmaken om vanaf deze plaats een aantal mensen te bedanken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van mijn onderzoeksrapport.

Allereerst wil ik mijn afstudeerbegeleider dr. P.R.A. Terpstra bedanken voor zijn flexibele opstelling en plezierige begeleiding. Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan de medewerkers van de afdeling projectontwikkeling van de gemeente Zwolle vanwege de mogelijkheid die zij mij hebben geboden om in de praktijk “rond te snuffelen”. De collegiale en leerzame sfeer zal mij altijd blijven. Twee personen wil ik in het bijzonder bedanken. Gea, dank voor de fijne begeleiding, je geduld en heldere kijk op zaken. Wouter, bedankt voor de door mij als zeer prettig ervaren gesprekken tijdens de vele auto- en treinritjes. Daarnaast dien ik op te merken dat het tijdens mijn stageperiode is geweest, dat ik in aanraking ben gekomen met grondverwerving. Het onderwerp boeide mij dermate dat ik er mijn scriptie aan heb gewijd.

Vervolgens gaat mijn dank uit naar alle personen die hun medewerking hebben verleend aan de interviews. Zonder hen zou dit rapport niet tot stand zijn gekomen.

Ik grijp dit voorwoord tenslotte ook aan om enkele personen uit mijn directe omgeving te bedanken voor hun steun, belangstelling en vriendschap. Hierbij denk ik onder andere aan Leonie en uiteraard de rest van de familie Roelofs. Daarnaast hulde aan de “Groninger matrozen”. Ewout, Gert, Nicky, Rijk, Ron, Sjoerd, Tjaarde en aanhang (Merel, Riëtte en Saskia): bedankt voor de vele zinnige en onzinnige conversaties. En natuurlijk de onvergetelijke Vennenbos-weekenden. Een traditie waarvan ik hoop dat het in lengte der jaren wordt voortgezet. Tevens gaat mijn dank uit naar de (oud)bewoners van Huize Marktstraat voor de ongedwongen gezelligheid en de collega’s van Tuinland Zwolle voor de plezierige werkuren.

Last but not least: mijn ouders en zus. Lieve Adri, Tia en Anja. Zonder jullie steun, zowel in financiële als morele zin, was mijn studietijd niet geworden tot wat het is geweest: een fantastische tijd in een geweldige stad. Hiervoor ben ik jullie veel dank verschuldigd.

“Vijf studiejaren zijn zo voorbij gevlogen. Tijd om een nieuwe stap te maken.”

Voor op- of aanmerkingen houd ik mij aanbevolen,

Peter van Drielen
Groningen, september 2005

Samenvatting

De grondmarktverhoudingen in ons land zijn de afgelopen twintig jaar aanzienlijk veranderd. Daar waar de lokale overheden in het verleden veelal monopolisten waren op de (binnen)stedelijke grondmarkt, moeten zij nu in toenemende mate andere partijen op deze markt dulden. Sterker nog, van een monopoliepositie is al lang geen sprake meer. Private partijen als ontwikkelaars, beleggers en speculanten hebben zich in een rap tempo ontwikkeld tot geduchte concurrenten in de strijd om grondposities. Het komt dan ook steeds vaker voor dat dergelijke lieden de lokale overheden aftroeven c.q. voor zijn en de door de gemeenten gewenste gronden weten te bemachtigen.

Het één en ander heeft het gemeentelijke grondbeleid zeker niet onberoerd gelaten. In vergelijking met twee decennia geleden heeft het actief grondbeleid aan dominantie verloren. Door de veranderingen van de eigendomsverhoudingen op de grondmarkt is het gebruik van het faciliterend grondbeleid door gemeenten sterk toegenomen. Het sterke zelfrealisatiebeginsel noopt hen hiertoe. Desondanks blijft overheidsbemoeienis met grond in de vorm van actief grondbeleid evident. Dit in de eerste plaats omdat door middel van dit beleid (maatschappelijk) gewenste ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gestimuleerd. Gemeenten kunnen regie uitoefenen op ruimtelijke ontwikkelingen; de spreekwoordelijke “vinger in de pap houden”. Daarnaast worden lokale overheden door het voeren van een actief grondbeleid in staat gesteld zelf gronden uit te geven. Hierdoor kunnen zij concurrentie tussen ontwikkelaars bevorderen door deze gronduitgifte vorm te geven door middel van tenders, prijsvragen, concessies en veilingen.

Het voeren van een actief grondbeleid door gemeenten is afhankelijk van de mate waarin zij gronden in bezit hebben. Om gronden in eigendom te krijgen, hebben lokale overheden momenteel de beschikking over drie instrumenten: minnelijke verwerving (koop annex minnelijke schikking), de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening. Deze instrumenten staan centraal in dit rapport. Vanuit de literatuur en de praktijk waren er geluiden waarneembaar dat het functioneren van dit verwervingsinstrumentarium nogal eens te wensen overliet. Dit vormde de aanleiding van dit schrijven. Door middel van het onderzoek is getracht te achterhalen hoe gemeenten de instrumenten minnelijke verwerving, de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening inzetten ten behoeve van grondverwerving. Echter heeft dit rapport voornamelijk tot doel inzichtelijk te maken of, waar en hoe het grondverwervingsinstrumentarium van lokale overheden kan worden verbeterd. In dit kader is de volgende hoofdvraag opgesteld:

“Is het huidige gemeentelijke grondverwervingsinstrumentarium toe aan verbetering? Zo ja, moet deze verbetering dan gezocht worden in: aanpassingen aan het huidige instrumentarium, een uitbreiding van het huidige instrumentarium met nieuwe instrumenten, of beide.”

Op basis van het verrichte literatuuronderzoek en de afgenomen interviews met gemeentelijke grondverwerwers valt het volgende op te merken ten aanzien van het gebruik van de instrumenten:

Allereerst kan worden gesteld dat minnelijke verwerving te allen tijde de voorkeur geniet bij de ondervraagde respondenten. Daarnaast is echter wel de trend waarneembaar dat met name de grotere gemeenten in toenemende mate gebruikmaken van de overige twee instrumenten, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en onteigening. Binnen kleine gemeenten ontbreekt vaak door lokale omstandigheden de noodzaak of wil tot het gebruik van deze instrumenten. Het gebruik van minnelijke schikking binnen dergelijke gemeenten levert vrijwel altijd het gewenste resultaat op: het in handen krijgen van de gronden.

Een belangrijke conclusie die verder uit dit rapport kan worden getrokken, is dat het bestaande grondverwervingsinstrumentarium in de ogen van de ondervraagde respondenten redelijk functioneert. Toch zijn zij de mening toegedaan dat een optimalisering van het instrumentarium in een verbeterde toepassing van de instrumenten kan resulteren en daarmee de mogelijkheden tot het voeren van actief grondbeleid aanzienlijk verruimt. Deze optimalisering kan met name gezocht worden in een aantal fundamentele aanpassingen aan de instrumenten Wvg en onteigening. Deze aanpassingen zijn overigens in hoofdstuk vijf aan de orde gesteld. Daarnaast zou er door de gemeenten ook een grote stap voorwaarts gemaakt kunnen worden als zij de huidige verwervingsmiddelen effectiever en sneller inzetten. Gemeenten moeten zich zakelijker gaan opstellen op de grondmarkt door zich nog meer te richten op strategische en pro-actieve aankopen.

Uit het rapport blijkt tenslotte dat de meeste respondenten in twijfel trekken of een verbetering van het grondverwervingsinstrumentarium in een uitbreiding van dit instrumentarium moet worden gezocht. Zij prefereren eerder de zojuist geopperde optimalisering van het bestaande instrumentarium. Slechts de realisatie van een instrument ten behoeve van het afkomen van planbaten kan op bijval rekenen.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	6
Lijst van figuren en tabellen	9
1. Introductie	10
1.1. Aanleiding van het onderzoek	10
1.2. Een nadere verdieping	12
1.3. Probleem-, doel- en vraagstelling	13
1.4. Leeswijzer	14
2. Onderzoeksopzet	16
2.1. Een woord vooraf	16
2.2. Soort onderzoek	16
2.3. Theorie: onderzoeksstrategieën, -methoden en -technieken	17
2.4. Onderhavig onderzoek	18
3. Gemeentelijk grondbeleid	20
3.1. Grond en overheidsbemoeienis	20
3.2. De rol van het grondbeleid	21
3.3. Ontwikkeling van het gemeentelijk grondbeleid	23
3.4. Vormen van grondbeleid	26
3.4.1. Actief grondbeleid	27
3.4.2. Faciliterend grondbeleid	28
3.4.3. Een overzicht	29
3.5. De praktijk: samenwerking rukt op	29
3.6. Voorzetting van dit onderzoek	32
4. Het bestaande grondverwervingsinstrumentarium: theoretische achtergronden	34
4.1. Inleiding	34

4.2.	Koop	34
	4.2.1. Algemeen	34
	4.2.2. Procedure	34
	4.2.3. Gemeenten en koop	35
	4.2.4. Soorten aankopen	35
4.3.	Wet voorkeursrecht gemeenten	36
	4.3.1. Introductie	36
	4.3.2. Grondslagen voor vestiging	38
	4.3.3. Procedurele stappen	40
	4.3.4. Het gebruik van de Wvg	42
4.4.	Onteigening	44
	4.4.1. Introductie	44
	4.4.2. Motieven	45
	4.4.3. Grondslagen	45
	4.4.4. De onteigeningsprocedure	47
	4.4.5. Verweer	49
5.	Functioneren van het huidige instrumentarium	52
5.1.	Inleiding	52
	5.1.1. Theorie en interviews: een samensmelting	52
	5.1.2. Opbouw van het hoofdstuk	53
5.2.	Minnelijke verwerving	54
	5.2.1. Het gebruik	54
	5.2.2. Sterke kanten	54
	5.2.3. Zwakke kanten	54
	5.2.4. Aanbevelingen	56
5.3.	De Wet voorkeursrecht gemeenten	59
	5.3.1. Het gebruik	59
	5.3.2. Sterke kanten	60
	5.3.3. Zwakke kanten	61
	5.3.4. Aanbevelingen	65
5.4.	Onteigening	66
	5.4.1. Het gebruik	66
	5.4.2. Sterke kanten	67
	5.4.3. Zwakke kanten	67
	5.4.4. Aanbevelingen	68

5.5.	Het functioneren van het grondverwervingsinstrumentarium	70
6.	Nieuwe instrumenten	72
6.1.	Inleiding	72
6.2.	Ontkoppelen eigendomsrecht en bouwrecht	72
	6.2.1. De ontkoppeling	72
	6.2.2. Visie van de respondenten	74
6.3.	Het voorkooprecht	74
	6.3.1. De achtergronden	74
	6.3.2. Visie van de respondenten	75
6.4.	Stedelijke herverkaveling	76
	6.4.1. Achtergronden	76
	6.4.2. Visie van de respondenten	80
6.5.	Urban Partnerschip Zones	80
	6.5.1. Het principe	80
	6.5.2. Visie van de respondenten	81
6.6.	De Grondexploitatiewet	82
	6.6.1. De wet	82
	6.6.2. Visie van de respondenten	83
6.7.	Overige toevoegingen	83
6.8.	Uitbreiding?	84
7.	Conclusie	86
7.1.	Inleiding	86
7.2.	Bestaande instrumenten: het gebruik	86
7.3.	Bestaande instrumenten: het functioneren	87
7.4.	Nieuwe instrumenten	88
7.5.	Slotbeschouwing	89
	Bronnenlijst	90
	Bijlagen:	94
	- Bijlage I: Geïnterviewde respondenten	95
	- Bijlage II: Interviewvragen	96
	- Bijlage III: Interviewresultaten	99
	- Bijlage IV: Voorkooprecht in de buitenlandse praktijk	150

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

- Figuur 1: Indeling rapport blz. 15
- Figuur 2: Opbouw van het onderzoek blz. 19
- Figuur 3: Grondexploitatie modellen en grondbeleid blz. 31
- Figuur 4: De Wvg-procedure blz. 41
- Figuur 5: De onteigeningsprocedure blz. 48

Tabellen

- Tabel 1: Zuiver actief versus faciliterend grondbeleid blz. 29
- Tabel 2: Grondslagen Wvg en geldigheidsduur blz. 39
- Tabel 3: Het aantal vestigingen van het voorkeursrecht naar type blz. 43
- Tabel 4: Grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht bij
locatie eerste vestiging voor de locaties blz. 43
- Tabel 5: Het gebruik van de Wvg door de ondervraagde gemeenten blz. 59
- Tabel 6: Aanbevelingen ten aanzien van verbetering
van het gebruik van het huidige instrumentarium blz. 71

1. Introductie

1.1. Aanleiding van het onderzoek

Gemeenten hadden met versnipperd grondbezit enkele decennia geleden in mindere mate van doen. Zij namen destijds een dominante positie in op de Nederlandse grondmarkt doordat zij veel grond in steden in bezit hadden. Lokale overheden konden om die reden de door hun gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op een eenvoudige wijze realiseren, bijvoorbeeld door voorwaarden te verbinden aan gronduitgifte aan derden. Tegenwoordig zijn gemeenten slechts één van de vele spelers. Gronden binnen (her)ontwikkelingsgebieden zijn behalve gemeenten in handen van tal van andere partijen, onder te verdelen in twee kerngroepen: woningcorporaties en particuliere grondeigenaren. Woningcorporaties zijn van oudsher de eigenaren van het merendeel van de woningen die tot de sociale huursector worden gerekend. Alhoewel zij hun gronden gedeeltelijk in erfpacht van gemeenten hebben, is hun grondbezit zeker niet te verwaarlozen. Bij particuliere grondeigenaren valt te denken aan huiseigenaren, ondernemers uit bijvoorbeeld de detailhandelbranche, maar ook aan partijen als ontwikkelaars, beleggers en zelfs speculanten. Daar waar de eerste twee groepen particulieren zich primair richten op het ontplooiën dan wel continueren van hun dagelijkse activiteiten, zoals het wonen, de verkoop van goederen en het verlenen van diensten, zijn het de ontwikkelaars en beleggers die daarentegen vooral interesse hebben in de ontwikkelingspotenties van de grond. Met andere woorden: wat zij op de grond kunnen realiseren. Zij zijn hierbij voornamelijk geïnteresseerd in de rendementen en winsten die met de (mogelijke) ontwikkelingen te behalen zijn. Speculanten zijn in dit opzicht enigszins een vreemde eend in de bijt. Zij kopen gronden om winst te maken uit grondprijstijgingen die het gevolg zijn van eventuele bestemmingswijzigingen, zonder hierbij zelf bouwplannen na te streven.

De afnemende suprematie van lokale overheden op de (binnenstedelijke) grondmarkt werd onder andere veroorzaakt door de economische recessie die ons land gedurende de jaren '70- begin jaren '80 van de vorige eeuw in haar greep hield. Deze recessie had tot gevolg dat gemeentelijke grondbedrijven door hun grote voorraden grond - het resultaat van het gevoerde actief grondbeleid en de daaruit voortvloeiende grondverwervingsdrift - in zwaar weer geraakten (renteverliezen). Daardoor trachtten gemeenten hun grondbezit aan de markt te verkopen om zo het hoofd boven water te houden. Daarnaast was ook sprake van een kentering in het rijksbeleid, ingeluid door de Nota "Volkshuisvesting in de jaren '90", debet aan de afbrokkeling van de gemeentelijke dominantie op de grondmarkt. In deze nota werd gekozen voor een sterkere rol voor marktpartijen als ontwikkelaars, bouwondernemingen en beleggers. Hierdoor werd ook grondverwerving ten behoeve van vastgoedontwikkeling, en dan met name woningbouw, meer en meer overgelaten aan de markt. Het absolute einde van de grondmarktdominantie door de overheid werd begin jaren '90 veroorzaakt door de publicatie van deel I van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra). In deze nota werden de stedelijke uitleglocaties openbaar gemaakt.

Gemeenten hadden de gronden in deze gebieden niet verworven en begonnen ook niet onmiddellijk na de publicatie van deze nota met grootschalige verwerving, maar wachtten totdat het rijk zekerheid bood over subsidies. In de tussentijd ontstond er een ware run op grond op deze locaties door ontwikkelaars, beleggers en bouwondernemingen, die op een dergelijke wijze toekomstige bouwopgaven trachtten veilig te stellen. Lokale overheden zagen met lede ogen toe hoe gronden op de uitleglocaties voor hun neus werden weggekaapt.

Het aanzienlijk toegenomen, en nog steeds toenemende, grondbezit van marktpartijen en corporaties heeft tot gevolg dat gemeenten bij ruimtelijke projecten in grote mate voor het slagen van hun plannen afhankelijk zijn van de bereidheid van de grondeigenaren binnen projectgebieden om mee te werken aan de realisatie van de gemeentelijke plannen. Dit hoeft in principe geen onoverkomelijke problemen op te leveren. Grondeigenaren en gemeenten kunnen elkaar wellicht vinden in de plannen. Zo hebben gemeenten vanuit hun volkshuisvestelijke taak belang bij goede huisvesting van hun inwoners. Daar komt bij dat woningcorporaties graag zien dat hun verouderde woningen vervangen worden door nieuwe: ten eerste omdat de onderhoudskosten de eerste decennia een stuk lager zullen liggen en op de tweede plaats aangezien ze door het bieden van hogere kwaliteit een legitiem motief hebben voor het verhogen van de huren. Zowel gemeenten als corporaties hebben in dit geval dus belang bij de bouw van woningen. Daarnaast kunnen ook marktpartijen en gemeenten gezamenlijke belangen hebben. Doordat gemeenten bijvoorbeeld meewerken aan een bestemmingsplanwijziging kan een door zowel gemeenten als ontwikkelaars gewenst programma worden gerealiseerd. Zo ontstaat er een 'win-win-situatie'. De ontwikkelaar kan zijn plannen uitvoeren en lokale overheden zien dat de door hun gewenste projecten worden ontwikkeld, echter met minder inspanningen van hun zijde. Dit kan uitkomst bieden in situaties waar het gemeenten aan ambtelijke capaciteit ontbreekt om de ruimtelijke projecten zelf te ontwikkelen.

Heel anders wordt het als grondeigenaren niet wensen mee te werken aan gemeentelijke plannen, omdat zij zich of niet kunnen vinden in de plannen of geheel andere intenties met hun bezit hebben. Dit soort situaties doet zich in principe op elke (her)ontwikkelingslocatie voor. Ze hebben verregaande gevolgen voor projecten indien het benodigde stuk particuliere grond van strategisch belang is binnen de gemeentelijke plannen. De vraag is dan hoe gemeenten deze grond toch beschikbaar krijgen voor ontwikkelingen. In dit kader kan worden gewezen op een verwervingsinstrumentarium dat gemeenten voor handen heeft om mogelijksterwijs toch de beschikkingsbevoegdheid over de gewenste gronden te krijgen, en waardoor zij toch in de gelegenheid worden gesteld om een actief grondbeleid te voeren. Dit grondverwervingsinstrumentarium staat centraal in deze studie. In de paragraaf hieropvolgend zal worden aangegeven wat getracht is met deze studie te achterhalen.

1.2. Een nadere verdieping

Zoals de vorige paragraaf heeft laten zien, nemen lokale overheden een geheel andere positie in op de grondmarkt dan pakweg dertig jaar geleden. Dit heeft het door de gemeenten te voeren grondbeleid zeker niet onberoerd gelaten. Waar actief grondbeleid destijds de boventoon voerde, bekijken gemeenten nu per individueel project welk soort

grondbeleid het meest op zijn plaats is. Daar waar marktpartijen gronden hebben verworven en zich gecommitteerd hebben aan gemeentelijke plannen, maakt de lokale overheid veelal gebruik van het faciliterend grondbeleid om zo bijvoorbeeld gemaakte kosten (apparaatskosten, aanleg openbare voorzieningen etc.) te verhalen. Door de toenemende dominantie van de marktpartijen op de grondmarkt door de jaren heen heeft het faciliterend grondbeleid dan ook veel aan terrein gewonnen ten opzichte van actief grondbeleid. Desondanks maken veel gemeenten nog steeds op grote schaal gebruik van het actief grondbeleid. De motieven hiervoor zijn divers. De voornaamste reden voor het voeren van een dergelijk beleid is het feit dat via deze weg essentiële grondposities in de handen van gemeenten komen. Hiermee worden zij in staat gesteld regie uit te oefenen op ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast maakt grondverwerving uiteindelijk ook gronduitgifte mogelijk. Aan deze gronduitgifte kunnen gemeenten vervolgens bepaalde voorwaarden verbinden, waardoor bijvoorbeeld creatieve concurrentie tussen geïnteresseerde ontwikkelaars gestimuleerd kan worden. Een voordeel van het beleid is tevens dat het verevening mogelijk maakt tussen winstgevende en verlieslijdende projecten binnen een gemeente. Mede om de zojuist genoemde, en een aantal nader te benoemen aspecten (zie paragraaf 3.4.1), zullen gemeenten zeker niet schromen om actief grondbeleid te blijven gebruiken.

In het kader van het actief grondbeleid hebben gemeenten momenteel de beschikking over drie verwervingsinstrumenten: minnelijke verwerving (koop), de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet. Over het algemeen zal een gemeente altijd trachten stukken grond op een minnelijke wijze in bezit te krijgen. Mocht dit onverhoopt niet lukken dan heeft zij als uiterst dwangmiddel het onteigeningsinstrument tot haar beschikking. De Wet voorkeursrecht gemeenten zweeft een beetje tussen beide instrumenten in. Het is geen dwangmiddel, maar beperkt wel de verkoopbaarheid van gronden: verkopende partijen binnen een gebied waarop een voorkeursrecht is gelegd, dienen namelijk hun bezit allereerst aan de gemeente aan te bieden.

Elk van de zojuist genoemde verwervingsinstrumenten kent zo zijn plus- en minpunten. Zoals net is aangegeven draagt bijvoorbeeld het voorkeursrecht eraan bij dat de gemeentelijke regierol binnen projecten wordt versterkt. Daarentegen kan hetzelfde instrument in bepaalde gevallen door grondeigenaren worden omzeild, indien zij zich succesvol beroepen op hun recht op zelfrealisatie. Deze twee voorbeelden maken duidelijk dat binnen de contouren van één instrument, de Wvg, dus al discrepanties kunnen optreden. Eén van de doelen van dit rapport is dan ook het doorlichten van de drie genoemde verwervingsinstrumenten: de werking van deze instrumenten inzichtelijk maken en een helder overzicht van de voor- en nadelen van elk van de verwervingsinstrumenten te geven.

In de praktijk kan het nogal eens voorkomen dat het juridische instrumentarium de gemeenten geen uitkomst biedt en dat zij derhalve met andere praktische oplossingen binnen ruimtelijke projecten op de proppen komen. Als voorbeeld kan het faseren van ruimtelijke projecten worden genoemd: door “probleemvlekken” (locaties van niet meewerkende grondeigenaren) binnen projecten in de ontwikkelingsplanning naar

achteren te schuiven, kan de start van deze projecten worden bespoedigd. Desondanks zullen dezelfde vlekken later in de procedure weer in beeld komen, waardoor ze mogelijk in de toekomst de voortgang van projecten wederom kunnen vertragen. Het probleem wordt in dergelijke gevallen niet verholpen, maar slechts in de tijd naar achteren geschoven. In feite zou het gemeentelijke grondverwervingsinstrumentarium van dien aard moeten zijn dat zij te allen tijde een effectieve bijdrage kan leveren aan het uitoefenen van een actieve grondpolitiek. Het is derhalve zaak te bekijken of het verwervingsinstrumentarium hier en daar verbeterd zou kunnen worden, en zo ja, welke aanpassingen en uitbreidingen deze verbetering kunnen bewerkstelligen. Over mogelijke verbeteringen aan het verwervingsinstrumenten is al veel geschreven. Zo schenkt bijvoorbeeld het rijk in haar Nota Grondbeleid (VROM, 2001) aandacht aan mogelijke (en reeds uitgevoerde) verbeteringen aan de Wvg en de Ontheffingswet. Daarnaast zijn tal van wetenschappelijke studies verricht naar het instrumentarium en de uitkomsten hiervan zijn gepubliceerd. Vooral het Onderzoeksinstituut OTB, een aan de Technische Universiteit van Delft gelieerde organisatie, heeft veel onderzoek verricht op het gebied van grondbeleid. Dit rapport tracht een zo compleet mogelijk overzicht van de meest effectieve verbeteringen te bieden.

Alhoewel het zeer waarschijnlijk is dat gemeenten in de toekomst gebruik blijven maken van de “traditionele drie”, kan het geen kwaad om eens de horizon te verbreden. Met andere woorden: een blik te werpen op welke “nieuwe” instrumenten zo mogelijk een welkome aanvulling voor het bestaande instrumentarium kunnen zijn. Het bijvoeglijk naamwoord nieuwe staat hierboven tussen aanhalingstekens. Dit heeft een simpele reden. Sommige instrumenten zijn namelijk in het verleden mogelijk al toegepast in de Nederlandse praktijk, maar nooit wettelijk vastgelegd. De in dit rapport geopperde additionele instrumenten behoeven derhalve niet recentelijk ontwikkeld te zijn.

Samenvattend gaat - op grond van het bovenstaande - deze studie in op de volgende twee kernelementen: mogelijke verbeteringen aan het bestaande grondverwervingsinstrumentarium en de mogelijkheid tot en noodzaak van nieuwe instrumenten. Om tot solide aanbevelingen te komen, is zowel in de theorie (literatuuronderzoek) als de praktijk naar antwoorden gezocht. Het laatste gebeurde in de vorm van gesprekken met gemeentelijke grondverwerwers. Deze groep ambtenaren maakt dagelijks gebruik van het instrumentarium en moet om die reden in staat kunnen zijn aan te geven of en hoe het huidige instrumentarium tekortschiet, wat mogelijke verbeteringen kunnen zijn die de verwervingspraktijk ten goede komen en welke nieuwe instrumenten een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen.

1.3. Probleem-, doel- en vraagstelling

In de vorige paragraaf is inzichtelijk gemaakt op welke elementen c.q. vraagstukken dit onderzoek zich toespitst. Op basis hiervan is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Is het huidige gemeentelijke grondverwervingsinstrumentarium toe aan verbetering? Zo ja, moet deze verbetering dan gezocht worden in:

- A. Aanpassingen aan het huidige instrumentarium
- B. Een uitbreiding van het huidige instrumentarium met nieuwe instrumenten
- C. Beide

De doelstelling van deze studie is drieledig. Allereerst zal getracht worden de werking van de traditionele verwervingsinstrumenten inzichtelijk te maken. Op de tweede plaats is dit onderzoek gericht op het in beeld brengen van (mogelijke) aanpassingen aan dit instrumentarium, die een daadwerkelijke versterking van het actief grondbeleid moet opleveren. Tenslotte zal in kaart worden gebracht met welke al dan niet nieuwe instrumenten het huidige instrumentarium mogelijk uitgebreid kan worden.

Om de gekozen doelstelling van dit onderzoek te verwezenlijken, en tevens tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen, zijn de onderstaande deelvragen opgesteld. Deze zijn gesplitst naar drie kernonderwerpen:

Gemeentelijk grondbeleid

1. Wat wordt er verstaan onder het gemeentelijk grondbeleid?
2. Welke doelen streven gemeenten met dit beleid na?
3. Hoe verhoudt het grondbeleid zich met andere beleidsvelden, zoals het ruimtelijk beleid?
4. Welke ontwikkeling heeft het gemeentelijk grondbeleid vanaf 1900 doorgemaakt?
5. Welke vormen van grondbeleid zijn er te onderscheiden?

Huidige gemeentelijke grondverwervingsinstrumentarium

6. Welke grondverwervingsinstrumenten zijn er momenteel te onderscheiden?
7. Hoe worden deze instrumenten ingezet bij het verwerven van gronden?
8. Hoe blijken deze instrumenten in de praktijk te functioneren?
9. Welke verbeteringen worden er vanuit de theorie en praktijk aangedragen om het instrumentarium te verbeteren?

Nieuwe gemeentelijke grondverwervingsinstrumenten

10. Welke nieuwe instrumenten worden vanuit literatuur en praktijk aangereikt?
11. Kunnen deze instrumenten een wezenlijke bijdrage leveren aan het actief grondbeleid?

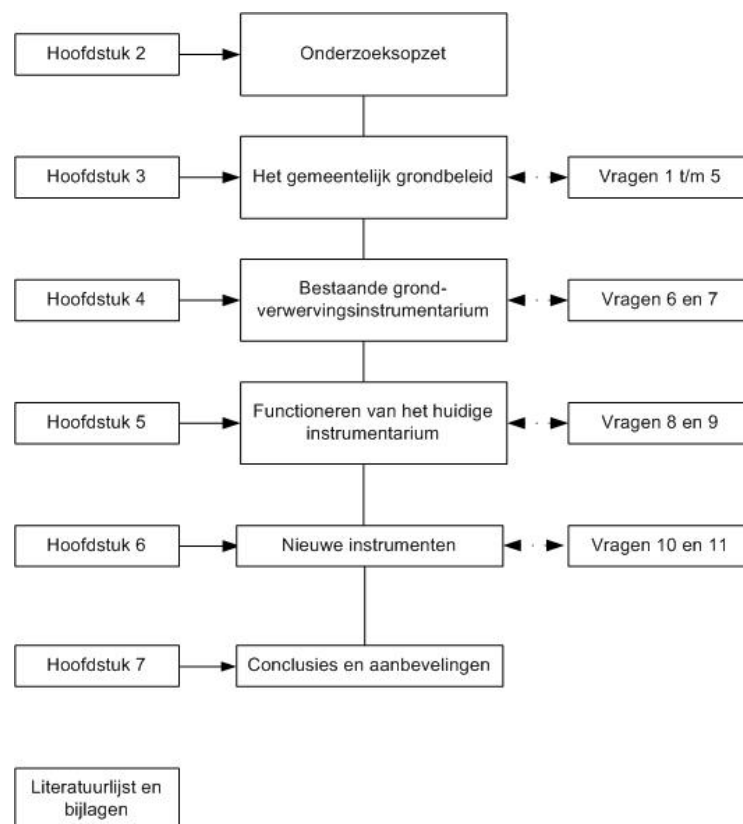
1.4. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee wordt de onderzoeksopzet van deze studie toegelicht. Hierbij wordt nader ingegaan op de toegepaste onderzoeksstrategieën, de gehanteerde onderzoeksmethoden en onderzoekstechnieken. Hoofdstuk drie werpt een blik op het gemeentelijk grondbeleid en de ontwikkeling die dit beleid de vorige eeuw heeft doorgemaakt. Tevens wordt aandacht geschonken aan de relatie tussen het gemeentelijk

grondbeleid en het ruimtelijk beleid. Tot slot worden ook de verschillende vormen van grondbeleid behandeld, waarbij tevens actief grondbeleid de revue passeert. Hoofdstuk vier biedt een overzicht van de instrumenten waarvan gemeenten momenteel gebruikmaken bij de verwerving van gronden (en opstallen). In hoofdstuk vijf zal er onder andere aandacht geschonken worden aan het functioneren van het verwervingsinstrumentarium, waarbij zowel de sterke als zwakke kanten ervan zullen worden blootgelegd. Tevens zal worden getracht in beeld te brengen welke verbeteringen een versterking van het huidige gemeentelijke grondverwervingsinstrumentarium zullen betekenen. Hierbij zijn zowel de literatuur alsmede experts (door middel van interviews) geraadpleegd. Hoofdstuk zes werpt vervolgens een blik op een aantal instrumenten die mogelijk een uitbreiding van c.q. aanvulling op het huidige grondverwervingsinstrumentarium kunnen inhouden. Ook in het kader van dit hoofdstuk zijn literatuur en experts geconsulteerd. Hoofdstuk zeven is concluderend van aard. De beantwoording van de hoofdvraag staat in deze sectie van dit rapport centraal. Het rapport wordt afgesloten met de gebruikelijke literatuurlijst en bijlagen.

In figuur 1 is de indeling van het rapport schematisch weergegeven. Tevens is per hoofdstuk aangegeven welke onderzoeksvragen het desbetreffende hoofdstuk behandelt.

Figuur 1: *Indeling rapport*



2. Onderzoeksopzet

2.1. Een woord vooraf

In het kader van deze studie is gebruikgemaakt van een aantal strategieën, methoden en technieken om de benodigde gegevens te verzamelen en te analyseren. Dit hoofdstuk is er primair op gericht aan te geven hoe deze middelen zijn aangewend om de doelstelling van dit onderzoek te realiseren en tot de beantwoording van de probleemstelling annex hoofdvraag te komen. Anders dan het vorige hoofdstuk, waarin met name onderwerp en motief (wat en waarom) van dit rapport centraal stonden, wordt hier voornamelijk aandacht geschonken aan de wijze waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden (hoe, met wie, wanneer en waar). Naast enkele theoretische achtergronden van de gebruikte strategieën, methoden en technieken zal ook de specifieke rol van deze onderzoekselementen binnen dit onderzoek worden besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het onderzoeksmodel.

2.2. Soort onderzoek

Er zijn binnen de diverse wetenschapsvelden in hoofdlijn twee soorten onderzoek te onderscheiden, te weten fundamenteel en praktijkgericht onderzoek. Fundamenteel onderzoek heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de wetenschap. Het tracht een vergroting van onze kennis van de werkelijkheid te bewerkstelligen door middel van het ontwikkelen en toetsen van theorieën voor de oplossing van kennisproblemen. Praktijkgericht onderzoek daarentegen is gericht op het verwerven van kennis voor het oplossen van praktische problemen. Er mag geen harde scheidslijn tussen de twee worden getrokken. Alhoewel fundamenteel onderzoek kennisproblemen onderzoekt en praktijkgericht onderzoek praktijkproblemen, heeft elk wetenschappelijk onderzoek, hoe fundamenteel dan ook, betekenis voor het oplossen van praktische problemen (Swanborn 1987, p.19) ('t Hart et. al. 1998, p.11-12 en p.109).

Het heeft er in eerste instantie schijn van dat dit onderzoek fundamenteel van aard is. De motivatie van deze studie komt niet voort uit een opdrachtverstrekking door derden. Het is de interesse of, zoals Swanborn (1987, p.19) dit zo mooi typeert, “de nieuwsgierigheid van de onderzoeker” die primair de aanleiding van dit schrijven vormt. Desondanks vertoont het probleem van deze studie praktische trekken. Grondverwervingsinstrumenten (b)lijken niet altijd het door de gemeenten gewenste resultaat op te leveren, namelijk het in handen krijgen van gewenste gronden. Hierdoor worden gemeenten geconfronteerd met belangrijke belemmeringen binnen ruimtelijke ontwikkelingen. Dit onderzoek tracht een oplossing voor deze problematiek te bieden door te bekijken welke verbeteringen c.q. uitbreidingen van het grondbeleidsinstrumentarium wel het gewenste effect voor de gemeenten kunnen sorteren. De nadruk ligt hierbij op het woord “kunnen”. Het betreft hier namelijk een onderzoek van theoretische aard. Mogelijke oplossingen/verbeteringen worden niet in de

praktijk getest. Dit heeft tot gevolg dat de conclusies van dit rapport niet rechtstreeks hoeven te leiden tot de oplossing van praktische problemen. Ze worden daarentegen wel uit de praktijk onttrokken door het ondervragen van diverse betrokken partijen. Het is dus wel mogelijk dat de uitkomsten van dit onderzoek in een later stadium een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van dit probleem.

Al het bovenstaande in acht nemende kan toch worden gesteld dat we hier te maken hebben met een praktijkgericht onderzoek. Het is geenszins de bedoeling een theorie te vormen en deze vervolgens te testen. Het betreft hier een probleem met een praktische lading dat een oplossing behoeft. Dit onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan deze oplossing. In dit kader bezien kan het onderzoek ook wel getypeerd worden als verkennend c.q. exploratief.

2.3. Theorie: onderzoeksstrategieën, -methoden en -technieken

Een onderzoeksstrategie is een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. Een strategie moet ertoe leiden dat de benodigde gegevens voor het onderzoek worden vergaard en vervolgens worden omgezet in informatie c.q. kennis die uiteindelijk bijdragen aan of zelfs leiden tot de beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek. De keuze voor een bepaalde strategie is afhankelijk van een aantal kernbeslissingen. Een eerste kernbeslissing betreft de "scope" van het onderzoek. Een onderzoeker kan kiezen voor een breed overzicht van het onderzoeksterrein; hij of zij kan echter ook één enkel element in al zijn facetten bekijken. Kortom, het betreft hier de keuze tussen breedte en diepgang. Een tweede kernbeslissing houdt verband met de wijze waarop bevindingen worden gerapporteerd. Hierbij kan de onderzoeker kiezen om de onderzoeksresultaten op een kwantificerende wijze te publiceren, door gebruik te maken van tabellen, grafieken en cijferreeksen. Daarnaast bestaat voor de onderzoeker de mogelijkheid om zich te richten op een kwalificerende benadering waarbij vooral verbaal en beschouwend wordt gerapporteerd. Een laatste significante beslissing dient zich aan bij de keuze tussen empirisch en bureauonderzoek. In het geval van empirisch onderzoek verzamelt de researcher de gegevens zelf om vervolgens op basis van een analyse van deze veldgegevens tot uitspraken te komen. Bij bureauonderzoek daarentegen wordt gebruikgemaakt van reeds bestaande, door anderen bijeengebrachte gegevens (Verschuren en Doorewaard 2000, p.147-149).

De keuze voor een strategie heeft gevolgen voor de toe te passen onderzoeksmethoden. Er zijn twee soorten methoden te onderscheiden, te weten dataverzamelmethode en data-analysemethode. Dataverzamelmethode worden gebruikt om de benodigde informatie met betrekking tot de onderzoeksubjecten te vergaren. Data-analysemethode, zoals statische computerprogramma's, trachten de verzamelde informatie om te zetten in kennis om zo geconstateerde kennis- of praktijkproblemen op te lossen. Beide methoden hebben de beschikking over technieken om hun doelen te bereiken. Zo kan de verzamelingsmethode veldonderzoek bijvoorbeeld worden verricht via de techniek participerende observatie, enquêtes door middel van telefonische vragensessies en bureauonderzoek met behulp van literatuuronderzoek. Het arsenaal aan technieken is omvangrijk en het is om die reden dat een verdere detaillering hier achterwege wordt

gelaten. Slechts de in het kader van dit onderzoek toegepaste technieken, en ook methoden, zullen in de volgende paragraaf nader worden toegelicht.

2.4. Onderhavig onderzoek

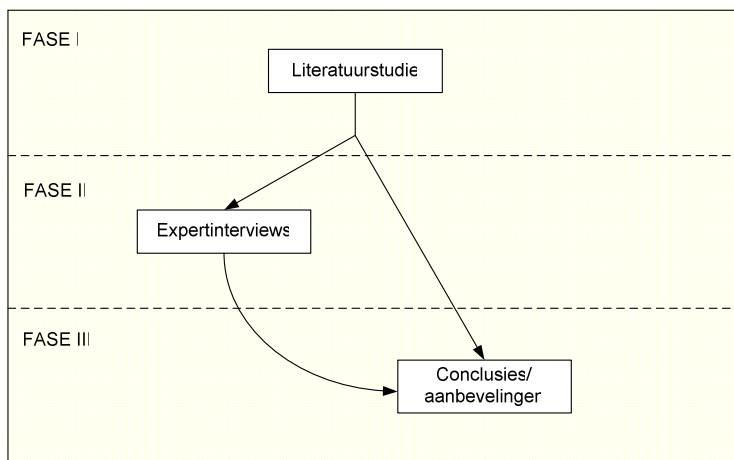
Dit onderzoek heeft als doel mogelijke verbeteringen aan en uitbreidingen van het gemeentelijke grondverwervingsinstrumentarium in beeld te brengen. Hierbij zijn allereerst alle huidige instrumenten onder de loep genomen. Vervolgens is de aandacht gevestigd op mogelijke nieuwe instrumenten. Het centrale onderwerp, het instrumentarium, is dus breed benaderd. De bevindingen van het onderzoek zijn op overwegend kwalificerende wijze gepubliceerd. Het grondverwervingsinstrumentarium is er niet het onderwerp naar om met allerlei kwantificerende onderzoeksmethoden en - technieken op de proppen te komen.

Bij de totstandkoming van dit rapport is gebruikgemaakt van zowel empirisch als bureauonderzoek. Empirisch onderzoek heeft plaatsgevonden in de vorm van veldonderzoek. Bij *veldonderzoek* worden gegevens, zoals de naam eigenlijk al aangeeft, in het veld verzameld. Het doel van veldonderzoek is de waargenomen verschijnselen in het veld te beschrijven, te interpreteren en - indien gewenst - te verklaren. De onderzoeker neemt derhalve deel aan de activiteiten die hij/zij bestudeert en tracht op een dergelijke wijze de benodigde informatie te vergaren ('t Hart et. al. 1998, p.265). Veldonderzoek kan overigens ook achter een bureau plaatsvinden (Van der Zee 2004, p.180). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan casestudies.

Bureauonderzoek is een onderzoeksstrategie, die - zoals eerder al is aangegeven - gebruikmaakt van bestaande literatuur en/of door anderen bijeengebracht materiaal. Er is geen direct contact met het onderzoeksobject. Tevens wordt het materiaal veelal voor andere doeleinden gebruikt dan waarvoor het in eerste instantie werd geproduceerd. Het doel van bureauonderzoek kan omschreven worden als het plaatsen van de problematiek in een bredere context, waarbij de achtergronden van het probleem expliciet aan bod komen (Verschuren en Doorewaard 2000, p.184).

Deze studie is opgeknipt in drie fasen. Figuur 2 laat deze onderverdeling zien. Gedurende de eerste twee fasen van deze studie heeft de daadwerkelijke datavergaring plaatsgevonden. Voor deze fasen zal worden aangegeven op welke wijze van welke techniek gebruik is gemaakt.

Figuur 2: *Opbouw van het onderzoek*



Fase I

In het aanvangsstadium van dit onderzoek is bureauonderzoek verricht in de vorm van een literatuurstudie waarbij diverse bronnen (beleidsdocumenten, boekwerken, artikelen, internet etc.) zijn geraadpleegd. Deze studie was vooral geënt op het verkrijgen van inzicht in de werking van het gemeentelijk grondbeleid en het grondverwervingsinstrumentarium dat dit beleid gemeenten biedt. Literatuuronderzoek heeft een breed scala aan mogelijkheden. Veel is al geschreven en het is niet noodzakelijk om elke keer weer te trachten het wiel uit te vinden.

Fase II

De uitkomsten en bevindingen van het literatuuronderzoek kunnen enerzijds op zichzelf al concluderend van aard zijn, maar vormen anderzijds ook de input voor de interviews met experts die zijn afgenomen. Dit zijn personen/instanties die in de praktijk dagelijks in aanraking komen met het onderwerp van dit onderzoek en derhalve de voor deze studie benodigde wijsheid in pacht hebben. In het kader van dit onderzoek zijn gemeentelijke grondverwerfers geïnterviewd. De interviews zijn semi-gestructureerd van aard. Dit houdt in dat de structuur van de vragen (open vragen) vastligt, maar de antwoorden daarentegen open zijn. Tevens wordt gebruikgemaakt van stellingen. Omwille van het onderwerp en om een correcte respons te garanderen is gekozen voor een persoonlijke interviewronde.

Fase III

Aan de hand van de resultaten van het literatuuronderzoek en de expertinterviews wordt aan het einde van dit rapport de hoofdvraag beantwoord. Hierbij worden tevens enkele aanbevelingen gedaan ten aanzien van het gebruik van de resultaten en de mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

3. Gemeentelijk grondbeleid

3.1. Grond en overheidsbemoeienis

Het zijn de eigenschappen van grond die de betrokkenheid van de overheid met het product gewenst en eigenlijk noodzakelijk maken. Grond is in de eerste plaats een schaars goed in ons land. Het aanbod ervan is niet of nauwelijks te vermeerderen c.q. uit te breiden. Als uitzondering hierop valt landaanwinning, zoals inpoldering, te noemen. Alhoewel Nederlanders pioniers zijn op het gebied van inpolderen van wateren, getuige voorbeelden als Flevoland en de Noordoostpolder, is ook deze mogelijkheid van landaanwinning aan (fysieke) grenzen gebonden. Aan de andere kant van de markt is de vraag naar grond door tal van ontwikkelingen (sterk) stijgend. De (afnemende) groei en tevens veranderende samenstelling van de bevolking, de expansiedrift van bedrijven (ondanks de huidige recessie) en maatschappelijke processen als individualisering, emancipatie en integratie zijn hier debet aan. Het laatste uit zich bijvoorbeeld in de vraag naar meer en grotere woonkavels en meer grond voor openbare ruimte.

De schaarste aan grond heeft tot gevolg dat er wat betreft het grondgebruik in ons land keuzes gemaakt moeten worden. In dit kader kan er worden gewezen op de verschillende bestemmingen c.q. functies die aan gronden kunnen worden toebedacht: woningbouw, kantoren, winkels, bedrijventerreinen, natuur, landbouw, openbare ruimten etc. Deze segmentering uit zich met name in variërende grondprijzen naar soort bestemming. Zo zijn prijzen voor gronden ten behoeve van winkels en kantoren in de regel het hoogst en voor natuurgronden het laagst. De verscheidenheid aan grondprijzen hangt onder andere samen met de opbrengstwaarde die met (vastgoed)ontwikkelingen op de grond gegenereerd kunnen worden, alsmede de locatie en de fysieke eigenschappen (bodemgesteldheid) van gronden. Daarnaast varieert de grondschaarste per deelmarkt, hetgeen gevolgen heeft voor de hoogte van de prijzen op de verschillende markten.¹

Indien het de grondmarktpartijen zelf zijn die, zonder tussenkomst van een regisserende partij, bestemmingen van gronden mogen bepalen, dan zou dit ten koste kunnen gaan van bestemmingen met een publiek karakter, zoals bijvoorbeeld natuur.² Marktpartijen denken vanuit winst- en rendementsmotieven. Publieke functies zijn derhalve voor dergelijke partijen onaantrekkelijk om te realiseren. Het planten van bomen genereert immers relatief weinig tot geen opbrengsten. Het bouwen van woningen of winkels

¹ Deze variërende schaarste per deelmarkt wordt onder andere veroorzaakt door het restrictieve ruimtelijke-orderingsbeleid in ons land. Overheidsinterventie door middel van bestemmings- en streekplannen, waarmee ieder stuk grond in Nederland qua functie is vastgelegd, resulteren in een beperkt grondaanbod op bepaalde deelmarkten. Deze kunstmatig gecreëerde schaarste sorteert een prijsopdrijvend effect.

² Overigens hebben Priemus et. al. (1998, p.32-45) onderzoek gedaan naar de gevolgen van een vrije werking van de grondmarkt in Nederland. Zij stellen, op basis van opgedane ervaringen in het buitenland, dat de ruimtelijke dynamiek in ons land als gevolg van deze vrijemarktwerking zal toenemen. Daarentegen zal de ruimtelijke kwaliteit zowel binnen als buiten de steden ontegenzeggelijk afnemen. Dit niet op het niveau van het afzonderlijke project, maar op het niveau van ruimtelijk gebruik, van landschap en van milieu en ecologische waarden.

daarentegen brengt wel geld in het laatje. Van Bork (1999, p.94-98) typeert deze situatie als een gebrekkige werking van de grondmarkt. Het CPB (1999, p.31) spreekt zelfs van een marktfalen. Het is deze gebrekkige werking van de grondmarkt die één van de belangrijkste motieven voor de overheid vormt om doelbewust te interveniëren op deze markt. Anders dan marktpartijen als ontwikkelaars en beleggers hebben delen van de Nederlandse samenleving wel baat bij/ behoefte aan ruimte voor bijvoorbeeld recreatie en ontspanning. De overheid heeft zichzelf ten doel gesteld om via ingrepen de realisatie van dit maatschappelijk gewenste ruimtegebruik na te streven.

Een ander motief voor de overheid om regisserend op de grondmarkt op te treden wordt gevormd door de externe effecten die aan het gebruik van gronden kleven (CPB 1999, p.31). Deze kunnen van invloed zijn op het welzijn van mensen en de waarde en gebruik van nabijgelegen gronden. De nabijheid van bossen en waterpartijen heeft bijvoorbeeld een waardeverhogend effect op omliggende gebieden; een industrieterrein daarentegen heeft een sterk devaluerende werking op de waarde van naburige gronden. Tevens kunnen dergelijke terreinen negatieve gevolgen hebben voor de volksgezondheid door bijvoorbeeld de uitstoot van gassen. De bemoeienis van de overheid is erop gericht positieve externe effecten te stimuleren en negatieve externe effecten zoveel mogelijk uit te bannen.

3.2. De rol van het grondbeleid

De vorige paragraaf liet zien dat overheidsbemoeienis met grond om twee redenen gelegitimeerd en, sterker nog, gewenst is. Allereerst zal een vrije werking van de grondmarkt niet borg staan voor realisatie van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik. Daarnaast moeten externe effecten daar waar nodig gestimuleerd dan wel afgestopt worden.

De overheid wordt in haar streven naar de realisatie van de gewenste aanwending van gronden, en in de omgang met externe effecten die samenhangen met het gebruik van grond, ondersteund door een aantal beleidsvelden die ieder bepaalde instrumenten tot hun beschikking hebben: het ruimtelijke-ordeningsbeleid, het volkshuisvestingsbeleid en het grondbeleid. Alle zijn onderdeel van een ruimer beleid, namelijk het ruimtelijk beleid. Het is hier nadrukkelijk niet de bedoeling om de drie beleidsvelden afzonderlijk en in onderling verband te bestuderen. Dit rapport tracht voornamelijk de rol van het grondbeleid (specifieker: het grondverwervingsinstrumentarium) bij de realisatie van ruimtelijke projecten te achterhalen en beperkt zich om die reden primair tot een studie van dit beleid. Het is echter wel van belang om de relatie tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid inzichtelijk te maken.

Er bestaan twee opvattingen ten aanzien van de zojuist genoemde relatie. Het Interdepartementale Beleidsonderzoek Grondbeleid (IBO Grondbeleid 2000, p.7) wijst erop dat de overheid door middel van grondbeleid intervenueert op de grondmarkt met als doel het feitelijke ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik en om een redelijke verdeling van de kosten en baten tussen gemeente en marktpartijen te bewerkstelligen. Hiermee ziet zij grondbeleid als

instrument voor de verwezenlijking van tal van doelstellingen van het ruimtelijk beleid.³ Een dergelijke instrumentele visie impliceert dat het grondbeleid geen eigen doelstellingen nastreeft, kortom geheel ten dienste van een groter geheel staat. Korthals Altes (1998, p.505) bepleit echter een andere benadering. Volgens hem draait grondbeleid voornamelijk om concrete interventies van de overheid in de onroerendgoedmarkt. De beslissingen over deze interventies zijn operationeel van aard. Conform de beslissingsgerichte benadering⁴ gaat het in de ruimtelijke planning juist om de kwaliteit van deze beslissingen. Hierdoor dienen de verhoudingen volgens hem te worden omgedraaid: “Grondbeleid is niet bedoeld om te komen tot een betere uitvoering van ruimtelijke planning, maar ruimtelijke planning is succesvol wanneer die leidt tot een beter grondbeleid. Immers, de kwaliteit van de beslissingen over de interventies in de onroerendgoedmarkt staat centraal in de beslissingsgerichte benadering.” Dit inzicht staat op gespannen voet met de instrumentele visie op de relatie tussen grondbeleid en ruimtelijk beleid. Korthals Altes voegt hieraan toe dat de instrumentele visie wel toepasbaar is in situaties waarin de overheid (nagenoeg) alle (ruimtelijke) ontwikkelingen kan beheersen. Gezien de veranderende grondmarktverhoudingen en de ontwikkeling van het grondbeleid door de jaren heen, waarop overigens in de volgende paragraaf wordt teruggekomen, lijkt dit echter niet meer tot de mogelijkheden te behoren. Derhalve pleit hij voor een andere benadering. De overheid blijft echter (voorlopig) de instrumentele visie nastreven. Dit rapport volgt de gedachten van Korthals Altes. Grondbeleid is in de loop der jaren sterk geëvolueerd, hetgeen in de volgende paragraaf aan de orde zal worden gebracht. De visie dat grondbeleid slechts instrumenteel ten opzichte van andere beleidsvelden fungeert, is achterhaald. Grondbeleid lijkt meer en meer eigen gedachten en doelen erop na te houden; het is een beleid op zich. De groei aan interesse voor pro-actieve grondaankopen bij gemeenten bevestigt dit beeld. Het realiseren dan wel bevorderen van een goede ruimtelijke ordening blijft echter wel primair de aandacht trekken. Echter moet tegenwoordig steeds meer rekening worden gehouden met het belang van lokale kennis bij een goede afweging van beleid. De visie van Korthals Altes lijkt hierop meer aan te sluiten.

Grondbeleid wordt op een aantal wijzen gedefinieerd. Groetelaers (2004, p.33) hanteert een simpele, maar heldere definitie door het beleid te omschrijven als “het doelgericht ingrijpen, middels het daarvoor beschikbare grondbeleidinstrumentarium, in de grondmarkt”. Het rijk beziet het beleid in haar Nota Grondbeleid (VROM 2001, p.35) als “het geheel aan geschreven en ongeschreven spelregels en door overheden gehanteerde beleidsstrategieën ten aanzien van de grondmarkt”. Overwater (2002, p.9) geeft het begrip een meer praktische lading. Hij ziet grondbeleid voornamelijk als het beleidsveld dat zich richt op het tijdig realiseren van nieuwe bouwlocaties (herstructurering en stadsuitleg). Naast deze drie definities is het eigenlijk alleen Wigmans (1995, p.3) die bij zijn definiëring van grondbeleid ook de politieke dimensie van het begrip aan de orde stelt. Hij wijst er nadrukkelijk op dat grondbeleid een politiek vraagstuk betreft. Door de schaarste aan grond

³ Deze zienswijze is overgenomen door het rijk in haar Nota Grondbeleid (VROM 2001, p.35). Daarnaast deelt ook een groot aantal, bij dit onderwerp betrokken auteurs deze visie, waaronder Needham (2000, p.18-19) en Wigmans (1995, p.3). De laatste stelt letterlijk dat grondbeleid niet een zelfstandig onderwerp is van beleid, maar onderdeel van een ruimer beleid: het ruimtelijk beleid.

⁴ Deze benadering heeft als uitgangspunt dat plannen zijn bedoeld om te komen tot betere beslissingen over interventies in de ruimtelijke ontwikkeling (Korthals Altes 1998, p.504) (Faludi 1987).

concurreren functies met elkaar. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om te beslissen voor welke functie waar wordt gekozen.

De doelstellingen van het beleid zijn transparant en derhalve voor iedereen helder. Naast de eerder genoemde bevordering van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik, legt het beleid zich ook toe op het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt. Tenslotte tracht grondbeleid ook een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid te bewerkstelligen (IBO Grondbeleid 2000, p.39-40) (VROM 2001, p.36).

Grondbeleid wordt op alle overheidsniveaus gevoerd. Het rijk verwerft en verkoopt gronden ten behoeve van grootschalige ruimtelijke projecten (zoals de EHS en de HSL), provincies trachten door middel van grondbeleid de realisatie van infrastructurele-, recreatie- en groenvoorzieningsprojecten ter hand te nemen en de gemeenten investeren tijd en geld in het beleid om op een dergelijke wijze de sturingsmogelijkheden van de uitvoering van bestemmings- dan wel ruimtelijke plannen te verbeteren. Het zijn echter de lokale overheden die het intensiefst de instrumenten van het beleid hanteren. Het is mede om die reden dat vanaf hier het adjectief “gemeentelijk” aan het woord grondbeleid wordt gevoegd. Daarnaast is het ook het kernonderwerp van deze studie, die deze keuze rechtvaardigt. Nogmaals gezegd: dit rapport werpt een blik op het grondverwervingsinstrumentarium van gemeenten.

3.3. Ontwikkeling van het gemeentelijk grondbeleid

Grondbeleid staat door tal van - al dan niet recente - ontwikkelingen volop in de belangstelling. Overwater (2002, p.9) refereert wederom aan de (toenemende) schaarste aan grond, een probleem waarmee ons land te kampen heeft. Daarnaast wijst hij ook op de sterk stijgende prijzen voor onroerend goed, hetgeen tevens tot gevolg heeft dat grondprijzen stijgen. Grondwaarden⁵ worden vaak door middel van de residuele grondwaardemethode of residuele grondquotemethode bepaald (Aalbers en Winsemius 2002, p.218-224). In het eerste geval worden (verwachte) opbrengsten van een bestemming, bijvoorbeeld woningen, verminderd met alle kosten (de bouw, bouw- en woonrijp maken, winstmarge voor de ontwikkelaar etc). Het bedrag dat resteert is hetgeen kopers maximaal bereid zijn aan de grond te spenderen. Een stijging van huizenprijzen, en dus mogelijke opbrengsten, zal bij gelijkblijvende kostenposten een toename van grondwaarden tot gevolg hebben. De residuele grondquotemethode werkt iets anders, maar heeft desondanks hetzelfde effect.

Tevens stelt Overwater dat grondbeleid “in the picture” staat door de veranderende rol van gemeenten, projectontwikkelaars en bouwers op de grondmarkt. De dominantie van de gemeente op de grondmarkt is verdwenen. Daar tegenover staat het toenemende grondbezit van marktpartijen. Deze veranderde situatie heeft geresulteerd in een afname van de beheersbaarheid van het grondbeleid (Groetelaers 2004, p.3). Het zijn tenslotte Priemus en Louw (2000, p.23-24) die stellen dat de belangstelling voor grondbeleid is

⁵ Het is in dit kader goed om op te merken dat grondprijzen en grondwaarden niet elkanders gelijke behoeven te zijn. De grondprijs komt voort uit de onderhandelingen tussen grondeigenaar en geïnteresseerde partijen en betreft het *werkelijk* betaalde bedrag. Grondwaarden representeren het maximumbedrag dat potentiële kopers bereid zijn te investeren in de grond.

toegenomen door de constatering dat het instrumentarium dat aan dit beleid dienstbaar is niet naar behoren functioneert (bijvoorbeeld de Wet voorkeursrecht gemeenten). Het resterend deel van deze paragraaf wordt gebruikt om te bekijken aan welke veranderingen het grondbeleid sinds 1900 onderhevig is geweest en welke invloed deze hebben gehad op de werking van het beleid vandaag de dag.

Wigmans geeft in zijn boek "Grondbeleid en Marktoriëntatie" (1995, p.4-8) een geordend overzicht van de ontwikkeling die het gemeentelijk grondbeleid in Nederland heeft doorgemaakt, beginnende bij de tweede helft van de 19^e eeuw. Destijds beperkte de overheid zich vrijwel alleen tot het verwerven van gronden voor openbare werken en het regelen van bouwconcessies. Er was sprake van een liberale grondpolitiek; ontwikkelingen werden veelal overgelaten aan particulier initiatief. Gemeenten trachtten risico's zoveel mogelijk te vermijden en traden voornamelijk afwachtend, verordenend en kostenverhalend op.

Met de komst van de Woningwet van 1901, met het uitbreidingsplan als vereiste voor het verlenen van bouwvergunningen, werden de eerste schreden gezet op het gebied van de volkshuisvesting. De overheid begon kwaliteitseisen te stellen aan bebouwing, met prijsstijgingen van grond als gevolg. Naast de introductie van de Woningwet was het ook een herziening van de Ontheiingwet ⁶ die actief grondbeleid, voornamelijk ten dienste van de volkshuisvesting, mogelijk maakte. Het voeren van een dergelijk grondbeleid door de overheid had (en heeft nog steeds) de insteek de beschikkingsbevoegdheid over de gronden te verwerven. Hierdoor werden onder andere ruimtelijke beleidstaken, waaronder de volkshuisvestelijke opgave, ondersteund en waar nodig kracht bijgezet. Alhoewel een aantal gemeenten zich vanaf het begin van de 20^e eeuw intensiever is gaan bemoeien met de volkshuisvesting door zich actiever te gaan begeven op de grondmarkt, bleef het merendeel van de gemeenten zich tot aan de Tweede Wereldoorlog beperken tot het voeren van een voorwaardenstellend en kostenverhalend grondbeleid.

De periode na de oorlog stond geheel in het teken van de wederopbouw van ons land. De nadruk kwam hierbij op de sociale woningbouw te liggen. De verwoestingen van de oorlog maakten het noodzakelijk dat snel en op grote schaal woningen gerealiseerd moesten worden om de toenemende woningnood te bestrijden. De overheid beheerste de grondmarkt. De prijsbeheersing en coördinatie kwamen geheel in overheidshanden. De verregaande overheidsbemoeienis met volkshuisvesting had tot gevolg dat het voor marktpartijen financieel minder aantrekkelijk was woningen te bouwen. Het is om die reden dat dergelijke partijen geen behoefte hadden om op de grondmarkt met gemeenten te concurreren. De lokale overheden daarentegen gingen zich steeds actiever op de grondmarkt begeven. Ze voerden een actief grondbeleid: vroegtijdige aankoop van ruwe bouwgrond, vaak vooruitlopend op de aanwijzing van de bouwlocatie in streek-, structuur- en bestemmingsplannen. Via grondprijnsbeleid werd een deel van grondkosten van sociale woningbouw aan duurdere woningtypes toegerekend. Het rijk dekte de risico's van grondexploitatie en woningbouw in belangrijke mate af met subsidies (Korthals Altes 1998,

⁶ De aanpassing van de Ontheiingwet in 1901 stelde de overheid voortaan in staat om te onteigenen ten behoeve van de stadsuitbreiding en krotopruijing op basis van een door de Kroon goedgekeurd besluit van een gemeenteraad (Overwater 2002, p.19).

p.8) (IBO Grondbeleid 2000, p.26). Overigens waren risico's van het aanhouden van grote voorraden woningbouwgrond destijds door de aanzienlijke woningbehoefte miniem. Gemeenten bleven gronden verwerven en hadden of kregen derhalve het bouwen (tempo en fasering) volledig in handen; ze waren monopolist op de grondmarkt.

Gedurende de jaren '60 van de vorige eeuw begon de vrije sector langzamerhand wat aan terrein te winnen, met als gevolg dat marktpartijen zich geleidelijk aan gingen toeleggen op het verwerven van gronden, zij het nog mondjesmaat. De interesse van marktpartijen voor grondposities begon echter pas echt vorm te krijgen na de economische recessie in de jaren '70. Hiermee eindigde de hausse op de woningmarkt. De sociale woningbouw kreeg harde klappen te verwerken; de woningbouw voor de vrije sector kwam bijna geheel stil te liggen. In reactie hierop schroefde de rijksoverheid de gesubsidieerde woningbouw flink op. Op een dergelijke wijze konden gemeenten gronden op uitbreidingslocaties tegen gematigde prijzen verwerven. De jaren '70 werden naast de recessie verder gekenmerkt door de verhitte politieke discussie betreffende het voorkeursrecht van gemeenten bij aankopen van grond en de wijze waarop de schadeloosstelling bij onteigening⁷ berekend moest worden. Daarnaast zorgde ook het laten toevallen van toekomstige waardeinstijgingen van de grond aan de gemeenschap ervoor dat de gemoederen hoog opliepen (Terpstra 1988, p.25). Al met al leidde deze situatie uiteindelijk zelfs tot de val van het kabinet Den Uyl.

Halverwege de jaren '80 was de economische recessie ten einde. Desondanks waren veel gemeenten (specifiek: de gemeentelijke grondbedrijven) in zwaar weer terechtgekomen als gevolg van het voorheen op grote schaal gevoerde actieve grondbeleid. De recessie had ertoe geleid dat gemeenten bleven opgezaald met substantiële voorraden bouwgrond, waardoor aanzienlijke renteverliezen werden geleden. Gemeenten trachtten deze verliezen te verdisconteren in gronduitgifteprijsen hetgeen tot gevolg had dat de verkoopkansen van gronden daalden (Terpstra 1988, p.119). Om toch enigszins het hoofd boven water te houden en om weer in de zwarte cijfers te komen, probeerden lokale overheden de aanwezige voorraden grond te verkopen. De eerste scheurtjes in de dominantie (lees: monopoliepositie) van de gemeenten op de grondmarkt voor woningbouw waren hierdoor zichtbaar. Tegelijkertijd kwam er bij de overheid het besef dat niet alleen zij, maar ook de markt kan zorgdragen voor een adequate hoeveelheid kwalitatieve woningbouw. Deze kentering werd ingeluid door de komst van de Nota "Volkshuisvesting in de jaren '90"⁸ waarin gekozen werd voor een sterkere rol voor marktpartijen als ontwikkelaars en beleggers als ook woningcorporaties bij de realisatie van woningen.⁹

⁷ "De vraag was of de waarde gelijkgesteld moest worden aan de gebruikswaarde als landbouwgrond of aan de verkeerswaarde" (Korthals Altes 1998, p.8).

⁸ Deze nota is ook wel bekend als de "Nota Heerma" (VROM 1988).

⁹ Overigens is deze lijn nu pas echt doorgetrokken, getuige de stellingname van het rijk in de Nota Ruimte (VROM 2004). In deze nota wordt de aandacht verlegd van toelatingsplanologie, gericht ordening en op het opleggen van beperkingen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen door marktpartijen, naar ontwikkelingsplanologie, gericht op het stimuleren van betrokkenheid en initiatieven van de markt en maatschappelijke partijen.

Het absolute einde van de grondmarktdominantie door de overheid werd begin jaren '90 veroorzaakt door de publicatie van deel I van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (extra) (VROM 1990). In deze nota werden de stedelijke uitleglocaties openbaar gemaakt. Gemeenten hadden de gronden in deze gebieden niet verworven en begonnen ook niet onmiddellijk na de publicatie van deze nota met grootschalige verwerving, maar wachtten totdat het rijk zekerheid bood over subsidies (Korthals Altes 1998, p.507). Deze zekerheid kwam er, zij het enkele jaren te laat. In de tussentijd hadden marktpartijen op grote schaal gronden op de bewuste locaties gekocht om hiermee de continuïteit van hun bedrijfsvoering te garanderen en zich een gunstige onderhandelingspositie ten opzichte van de gemeenten te verschaffen.

De veranderende positie van de overheid (en dan met name de gemeenten) op de grondmarkt heeft verregaande gevolgen gehad voor het te voeren grondbeleid. Doordat de klassieke monopoliepositie van lokale overheden is afgebrokkeld, is ook het voeren van een actief grondbeleid in het geding gekomen. Marktpartijen zijn steeds actiever op de grondmarkt met tot gevolg dat gemeenten veelal buiten de boot vallen en niet de hand weten te leggen op de door hun gewenste grondposities. Daarnaast is er een diffuse situatie ontstaan waarin de overheid naast actief ook faciliterend grondbeleid voert, ten einde ruimtelijke ontwikkelingen te ondersteunen. De volgende paragraaf gaat dieper in op de theoretische achtergronden van beide vormen van grondbeleid.

3.4. Vormen van grondbeleid

Er zijn, zoals ook de vorige paragraaf heeft laten zien, in principe twee zuivere vormen van grondbeleid te onderscheiden: actief en faciliterend grondbeleid.^{10 11} We spreken van actief grondbeleid indien gemeenten gronden verwerven, deze vervolgens bouwrijp maken en tenslotte onder voorwaarden weer uitgeven. Bij faciliterend grondbeleid beperken gemeenten zich tot hun regulerende, voorwaardenscheppende taak: het maken van bestemmingsplannen en het toetsen van bouwaanvragen. De aankoop en exploitatie van gronden worden hier dus overgelaten aan private partijen. Bij de keuze tussen het voeren van een actief dan wel faciliterend grondbeleid is het op de eerste plaats relevant wie de grond in handen heeft. Indien gemeenten in staat zijn gronden te verwerven, of deze reeds in hun bezit hebben, dan behoort het voeren van een actief grondbeleid tot de mogelijkheden. Zijn gronden echter in eigendom van derden, bijvoorbeeld projectontwikkelaars, dan zijn gemeenten vaak aangewezen op sturing via faciliterend grondbeleid. Daarnaast zijn het ook de lokale omstandigheden die bij de keuze doorslaggevend zijn. Deze dienen door de betrokken overheid beoordeeld te worden alvorens een keuze te maken ten faveure van één van de twee vormen van grondbeleid.

¹⁰ In dit rapport wordt de voorkeur gegeven aan de term faciliterend grondbeleid boven passief grondbeleid. De term 'passief' suggereert ten onrechte dat een gemeente bij passief grondbeleid langs de kant staat toe te kijken, terwijl het zeer wel gepaard kan gaan met een actieve rol van de gemeente in het samenspel met marktpartijen. De term faciliterend grondbeleid werd overigens voor het eerst gebruikt in de Nota Grondbeleid van het Rijk (VROM, 2001).

¹¹ Van Zundert (1994, p.5-9) en Terpstra (1997, p.142-146) gebruikten overigens de term facilitair grondbeleid in plaats van passief grondbeleid.

3.4.1. Actief grondbeleid

Door het voeren van een actief grondbeleid tracht de overheid op directe wijze invulling te geven aan de gewenste ruimtelijke inrichting c.q. ontwikkeling. Gemeenten betreden de grondmarkt, verwerven gronden om ze vervolgens bouwrijp te maken en tenslotte in eigendom te houden dan wel te verkopen. Bepaalde significante doelstellingen zijn hierdoor te realiseren. Zo kan aan de hand van dit beleid de zogenaamde “creatieve concurrentie” tussen marktpartijen worden bevorderd. Gemeenten geven vorm aan gronduitgifte via tenders, prijsvragen, veilingen en concessies. Op een dergelijke wijze wordt innovatief gedrag onder marktpartijen gestimuleerd. Gemeenten zullen immers bij de selectie van een marktpartij die partij kiezen die hen de beste prijs/kwaliteitsverhouding biedt: of producten met dezelfde kwaliteit als voorheen maar tegen een lagere prijs of producten met een hogere kwaliteit tegen dezelfde prijs. Daarnaast maakt actief grondbeleid ook “binnenplanse” en “bovenplanse”/bovenwijkse verevening mogelijk tussen de verschillende woningbouwsegmenten. Het beleid stelt gemeenten verder in staat particulier opdrachtgeverschap eenvoudiger met grond te faciliteren. Tenslotte kunnen ook doelen als het doorberekenen van kosten van publieke voorzieningen in uitgifteprijsen en het voeren van regie door middel van actief grondbeleid gerealiseerd worden (VROM 2001, p.37).

Overwater (2002, p.27) noemt daarnaast een aantal aanvullende doelen die met een actief grondbeleid verwezenlijkt kunnen worden. Allereerst stelt hij dat het voeren van een dergelijk beleid bijdraagt aan het realiseren van een goede ruimtelijke ordening. Voorts dient actief grondbeleid tevens het volkshuisvestingsbelang en/of werkgelegenheidsbelang. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het in stand houden van werkgelegenheid bij gemeenten, door het gemeentelijk grondbedrijf de plannen te laten ontwikkelen en gronden bouwrijp te laten maken. Tenslotte wijst hij erop dat een actieve vorm van grondbeleid gemeenten in staat stelt winst te maken in de zin dat er posten ten laste van de grondexploitatie worden gebracht die niet het directe gevolg zijn van het aanbrengen van voorzieningen van openbaar nut, zodat de exploitatieopzet wel op nul eindigt, doch in feite sluit met een positief saldo. Met het eenvoudiger realiseren van alle bovenstaande doelstellingen treffen we de kracht van actief grondbeleid aan. Lokale overheden houden het heft in handen en kunnen door middel van aan voorwaarden gebonden gronduitgifte (ruimtelijk) gewenste ontwikkelingen en inrichting sturen c.q. nastreven.

De keuze voor een actief grondbeleid brengt ook een aantal nadelen met zich mee. Zo zijn er aan de uitvoering van een dergelijk beleid financiële risico's verbonden. Kopen gemeenten gronden te vroeg dan kunnen ze geconfronteerd worden met renteverliezen als gevolg van de grote voorraden grond waarmee ze blijven zitten; wachten ze echter te lang met de verwerving van gronden dan is het heel goed mogelijk dat de gewenste gronden inmiddels door andere (markt)partijen zijn aangekocht, hetgeen kan resulteren in een prijsopdrijvende werking. Overigens staan tegenover de risico's natuurlijk de opbrengsten die eventueel gegenereerd kunnen worden. Wigmans (1995, p. 8) wijst daarnaast op het feit dat de waarde van het economisch goed grond door de jaren heen fluctueert en sterk afhankelijk is van economische ontwikkelingen.¹² Tenslotte schenkt

¹² Het zijn overigens ook sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen die aan deze fluctuaties ten grondslag liggen.

het IBO Grondbeleid (2000, p.41) aandacht aan het “dubbele-pettenprobleem”, waarmee gemeenten vaak in hun maag zitten; ze zijn marktregulator en speler tegelijkertijd. Dit levert een spanningsveld op tussen enerzijds de ruime mogelijkheden die het actief grondbeleid biedt om gemeentelijke doelstellingen te realiseren en anderzijds de vanuit de publieke functie gewenste maximale transparantie. Actief grondbeleid is het meest effectief indien gemeenten gronden verwerven voordat zij hun beleidsvoornemens openbaar maken. Dit gaat echter in tegen de transparantievoornemens.

3.4.2. Faciliterend grondbeleid

Indien de overheid niet optreedt als een marktpartij, maar zich richt op haar regierol en het stellen van kaders waarbinnen particuliere initiatieven c.q. ontwikkelingen vorm kunnen krijgen, is er sprake van faciliterend grondbeleid. Private organisaties als bouwondernemingen en projectontwikkelaars nemen in een dergelijke situatie de ontwikkelingen van en op gronden voor hun rekening. Het aandeel van de gemeenten blijft beperkt tot het vaststellen van het bestemmingsplan, het erop toezien dat dit plan wordt nageleefd en veelal de aanleg (en het beheer) van de openbare ruimten en voorzieningen.

Het voeren van faciliterend grondbeleid heeft als voordeel voor de overheid dat risico's worden geminimaliseerd, gezien het feit dat deze voornamelijk worden afgewenteld op marktpartijen. Gemeenten kunnen derhalve ook bewust kiezen om de exploitatie van gronden aan private partijen over te laten. Huisman (2004, p.33) refereert, ter illustratie van deze situatie, aan de grondverwerving op Vinex-locaties. Gemeenten durfden het vanuit risico- of financiële overwegingen nauwelijks nog aan om de gronden op dergelijke locaties aan te kopen en vroegen daarom marktpartijen dit te doen voordat speculanten en zogenaamde ‘free-riders’ op dit idee kwamen. Laatstgenoemde partijen staan erom bekend niet bereid te zijn mee te betalen aan de realisatie van openbare ruimte en voorzieningen. Het was om die reden dat het gemeenten er alles aan gelegen was deze partijen buiten de deur te houden.

Overwater (2002, p.27-28) noemt vervolgens een drietal doelstellingen die volgens hem met het voeren van faciliterend grondbeleid bereikt kunnen worden. Net als bij actief grondbeleid wijst hij op een goede ruimtelijke ordening als gevolg van dit beleid en het feit dat dit grondbeleid tevens het volkshuisvestingsbelang en/of werkgelegenheidsbelang dient. Daarnaast kunnen kosten en voorzieningen van openbaar nut op marktpartijen worden verhaald. Een geheel ander motief voor gemeenten om over te gaan tot het voeren van faciliterend grondbeleid is dat zij op deze wijze mogelijk kunnen profiteren van de markt- en productkennis die ontwikkelaars en bouwondernemingen op het gebied van onroerend goed in huis hebben. Wanneer marktpartijen in staat zijn om een beter product (tegen een goede prijs) te leveren, zullen gemeenten zich moeten afvragen of zij wel de meest geschikte partij zijn om de grondverwerving en -ontwikkeling uit te voeren. Ze kunnen zich in dergelijke gevallen misschien beter richten op het faciliteren van de private ontwikkelingen om zo een spoedige realisatie te bewerkstelligen.¹³ Tot slot heeft het voeren van een

¹³ Deze zienswijze wordt gedeeld door het rijk in de Nota Grondbeleid. Ook diverse auteurs stellen deze gedachtegang expliciet aan de orde, waaronder Van Zundert (1994, p.6).

faciliterend grondbeleid, naast risico-minimalisatie, als voordeel dat hierbij geenszins sprake is van het eerder genoemde “dubbele-pettenprobleem”; de overheid is slechts regulator.

De vorm van grondbeleid heeft echter ook nadelen. Veel zaken zijn met een actief grondbeleid eenvoudig te realiseren, zoals het doorberekenen van kosten aan derden en verevening tussen segmenten op één locatie of tussen verschillende gebieden. Ook het bevorderen van creatieve concurrentie met faciliterend grondbeleid is moeilijker haalbaar.

3.4.3. Een overzicht

In de vorige twee subparagrafen zijn de doelstellingen, specifieke eigenschappen, voordelen en nadelen van zowel actief als faciliterend grondbeleid langsgelopen. Om het één en ander nogmaals overzichtelijk op een rijtje te zetten, is gekozen voor de implementatie van tabel 1. Een aantal aspecten van deze tabel is niet expliciet benoemd in dit hoofdstuk; het zijn afgeleiden van hetgeen wel aan de orde is gesteld. Met het opnemen van de desbetreffende aspecten in de onderstaande tabel is getracht nogmaals het verschil tussen de twee zuivere vormen van grondbeleid aan te duiden.

Tabel 1: *Zuiver actief versus zuiver faciliterend grondbeleid* (IBO Grondbeleid 2000, p.24)

Zuiver actief grondbeleid	Zuiver faciliterend grondbeleid
Risico's bij overheid	Risico's bij marktpartijen
Opbrengsten grondexploitatie bij overheid	Opbrengsten grondexploitatie bij marktpartijen
Kostenverhaal uit opbrengsten grondexploitatie	Kostenverhaal via exploitatieovereenkomsten en baatbelasting
Overheid stelt uitgifteprijs vast met de mogelijkheid van impliciete subsidies: Realisatie publieke doelstellingen Oneerlijke concurrentie Ondoelmatige allocatie van grond	Markt stelt uitgifteprijs vast
Overheid speelt in op marktontwikkelingen	Markt speelt in op marktontwikkelingen
Overheid kan bestemming via bestemmingsplan bepalen	Overheid kan bestemming via bestemmingsplan bepalen
Overheid kan verdeling van kosten en baten direct bepalen	Overheid kan verdeling van kosten en baten via regelgeving beïnvloeden
“Tweepettenprobleem”: scheidsrechter en speler	Concentratie op rol als scheidsrechter
In verhouding weinig regelgeving nodig om het gewenste resultaat te bereiken	Meer regelgeving nodig om dezelfde resultaten te bereiken als bij actief grondbeleid

3.5. De praktijk: samenwerking rukt op

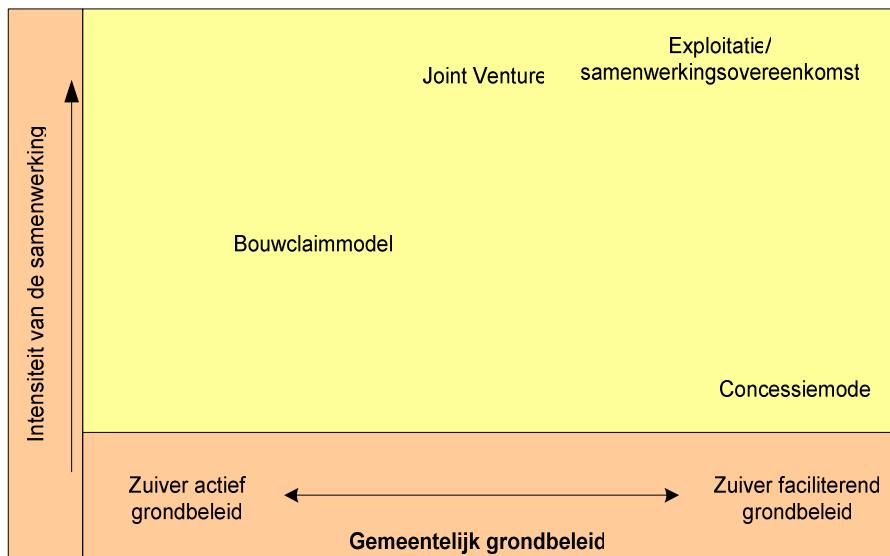
De veranderende grondmarktverhoudingen en de sterk gestegen grondprijzen hebben eraan bijgedragen dat de beheersbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen door middel van het gemeentelijk grondbeleid is afgenomen. Doordat het in toenemende mate

marktpartijen zijn die grondposities innemen, staat vooral ruimtelijke sturing aan de hand van actief grondbeleid onder druk. Het is deze situatie die lokale overheden er steeds vaker toe beweegt de samenwerking op te zoeken met marktpartijen, om zodoende gezamenlijk locatieontwikkelingen ter hand te nemen. Die samenwerkingsconstructie, waaraan overheid en markt deelnemen, wordt ook wel publiek-private samenwerking (PPS) genoemd. In de literatuur wordt PPS op diverse manieren gedefinieerd. Een treffende omschrijving wordt, hoe kan het ook anders, aangereikt door het door de overheid opgerichte kenniscentrum ten behoeve van PPS. Dit kenniscentrum ¹⁴ definieert PPS als “een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicodeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter product voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld.” Moolhuizen en Brackman (vgl. Groetelaers 2004, p.35) voegen hieraan nadrukkelijk toe dat deze samenwerkingsvormen op enigerlei wijze juridisch gestructureerd dienen te worden, hetzij door het oprichten van een rechtspersoon, hetzij door het sluiten van een overeenkomst. Hiermee dienen afspraken ten aanzien van de aanleg en overdracht van openbare voorzieningen, kostenverhaal, grondtransacties, bestemmingsplanprocedures etc. vastgelegd te worden.

Overwater (2002, p.26-27) onderscheidt in hoofdlijn vier PPS-vormen c.q. grondexploitatiemodellen: het bouwclaimmodel, het joint venturemodel, het concessiemodel en de exploitatie/samenwerkingsovereenkomst. Deze vier onderscheiden zich primair in twee opzichten van elkaar. Allereerst bestaat er een verschil in intensiteit van de samenwerking tussen (lokale) overheid en private partijen. Daarnaast is ook de rol van de overheid binnen de samenwerking afwisselend (actief versus faciliterend). Tegen deze achtergrond positioneert figuur 3 de vier PPS-vormen ten opzicht van elkaar. Alvorens de verschillende modellen langs te gaan is het goed om op te merken dat er geen optimaal model bestaat. Afhankelijk van locatiegebonden omstandigheden dient er een keuze gemaakt te worden.

¹⁴ Zie ook <http://www.minfin.nl/pps>

Figuur 3: *Grondexploitatie modellen en grondbeleid* ¹⁵



Het bouwclaimmodel ¹⁶

Bij dit model dragen marktpartijen hun grondposities over aan gemeenten in ruil voor een zogenaamde bouwclaim. Daarnaast ontvangen zij een bepaalde geldelijke vergoeding die meestal lager is dan de verwervingsprijs die voor de gronden is betaald. Zo ontstaat er voor hen in eerste instantie een verlies. Om dit verlies goed te kunnen maken, ontvangen marktpartijen een bouwclaim van de gemeenten: het recht om bebouwing in een bepaald plangebied te realiseren. Dit plangebied hoeft niet noodzakelijkerwijs de grond te betreffen die de marktpartijen hebben ingebracht. Gemeenten maken de in eigendom verkregen gronden bouwrijp om ze vervolgens weer uit te geven aan private partijen. Voor beide partijen biedt dit model enkele voordelen. Zo hebben gemeenten er belang bij dat een deel van de risico's van de uitvoering van de grondexploitatie (bijvoorbeeld die risico's, die verbonden zijn aan de aankoop van gronden) bij de marktpartijen ligt. Daarnaast vergroot een dergelijke werkwijze de gemeentelijke grip op ruimtelijke ontwikkelingen. Marktpartijen verkrijgen door middel van het model zekerheid met betrekking tot potentiële bouwopdrachten. Daarnaast spelen ook fiscale argumenten een rol. Gemeenten betalen bijvoorbeeld bij de aankoop van landbouwgrond geen overdrachtsbelasting.

Joint venturemodel ¹⁷

Dit model betreft een samenwerking tussen een gemeente en een marktpartij waarbij ruimtelijke projecten voor wederzijdse rekening en risico worden gerealiseerd. De risicodeling kan verschillen. Er is echter steeds vaker sprake van volledige risicodeling (Korthals Altes en De Graaf 1998, p.44). Veelal richten de gemeente en de marktpartijen

¹⁵ Dit figuur is gebaseerd op een vergelijkbare illustratie die adviesbureau Deloitte en Touche heeft toegepast in zijn rapportage aangaande het plan van aanpak voor de herstructurering van de Zwolse wijk Kamperpoort (Deloitte en Touche Bakkenist 2001, p.12).

¹⁶ Groetelaers (2004, p37) en Korthals Altes en De Graaf (1998, p.43) spreken ook wel van het inlevermodel.

¹⁷ Korthals Altes en De Graaf (1998, p.44) noemen dit model ook wel het participatiemodel.

een gezamenlijke onderneming op, de grondexploitatie maatschappij (GEM). De participerende partijen dragen hun gronden over aan een dergelijke maatschappij, waarna deze zich toelegt op het bouw- en woonrijp maken van deze gronden en tenslotte de gronduitgifte. Een GEM kan verschillende rechtsvormen aannemen: besloten vennootschap, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma etc.

Concessiemodel

Bij dit model is de rol van de gemeente minimaal. Zij beperkt zich slechts tot het stellen van een aantal randvoorwaarden c.q. prestatie-eisen bij gronduitgifte (bijvoorbeeld door middel van een stedenbouwkundig plan, het programma van eisen of een nota van uitgangspunten) aan marktpartijen. Door middel van openbare aanbesteding worden plannen uitbesteed aan die partijen die de gemeente het meest geschikt acht de projecten te ontwikkelen. Vervolgens nemen deze partijen de gehele realisatie, inclusief het opstellen van bestemmingsplannen, voor hun rekening.

Exploitatie/ samenwerkingsovereenkomst

Het laatste model betreft een overeenkomst tussen een gemeente en één of meerdere marktpartijen, waarbij de gemeente zich verplicht om publiekrechtelijke middelen op een bepaalde wijze in te zetten ten einde ruimtelijke ontwikkelingen te ondersteunen (vaststellen bestemmingsplannen, onteigenen). Er worden afspraken gemaakt tussen gemeente en private partijen ten aanzien van openbare voorzieningen (welke kwaliteit, wie legt ze aan, hoe en voor welk bedrag de gemeente deze voorzieningen overneemt).

3.6. Voortzetting van dit onderzoek

Dit hoofdstuk heeft primair tot doel gehad de achtergronden van het gemeentelijk grondbeleid inzichtelijk te maken. Hierbij is onder andere een blik geworpen op de motivatie van gemeenten voor het voeren van grondbeleid, de ontwikkeling die dit beleid heeft doorgemaakt sinds 1900 (dit in relatie met het ruimtelijk beleid), de vormen van grondbeleid en de samenwerkingsvormen die er naast actief en faciliterend grondbeleid bestaan ten einde ruimtelijke projecten tot uitvoering te brengen. Samenwerking, veelal in de vorm van PPS, wint aan terrein. Het zijn met name de belangrijke fiscale en financiële voordelen (onder andere risicodeling) die door PPS te behalen zijn, die marktpartijen en gemeenten ertoe brengen elkaar steeds meer op te zoeken. Daarnaast kunnen ze profiteren van elkaars sterke punten en kennis. Zo bezitten marktpartijen verregaande kennis van de vastgoedmarkt en de producten die op deze markt afgezet worden en zijn gemeenten in staat de samenwerking kracht bij te zetten door het aanwenden van hun publiek- en privaatrechtelijk instrumentarium. Positief is verder dat veelal een vastgoedprogramma wordt ontwikkeld waarin beide partijen zich kunnen vinden. Voor lokale overheden betekent dit de realisatie van het door hun gewenste maatschappelijk ruimtegebruik. Desondanks behoort samenwerking niet altijd tot de mogelijkheden. Zo zijn er dikwijls situaties waarin grondeigenaren niet wensen mee te werken aan de realisatie van ruimtelijke plannen (op herstructurerings- dan wel uitleglocaties). In dergelijke gevallen grijpen gemeenten veelal terug op het instrumentarium dat hen geboden wordt vanuit het grondbeleid om zo mogelijk de particuliere gronden in kwestie toch voor de plannen beschikbaar te krijgen. Het volgende hoofdstuk tracht inzicht te geven in het functioneren

van dit gemeentelijke grondverwervingsinstrumentarium. In hoofdstuk vijf wordt tevens aangegeven welke verbeteringen mogelijk kunnen worden doorgevoerd, waardoor het instrumentarium in de toekomst het actief grondbeleid beter kan ondersteunen.

4. Het bestaande grondverwervings-instrumentarium: Theoretische achtergronden

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk werpt een blik op de traditionele verwervingsinstrumenten die gemeenten vanuit het actief grondbeleid tot hun beschikking hebben om gronden in bezit te krijgen: koop, de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening. Hierbij wordt primair aandacht geschonken aan de theoretische achtergronden van deze instrumenten: definities, werking, procedures, grondslagen etc. zullen de revue passeren. In hoofdstuk vijf wordt getracht inzichtelijk te maken hoe de drie verwervingsinstrumenten in de praktijk functioneren. Daarnaast wordt tevens in beeld gebracht welke aanpassingen de werking van de instrumenten kunnen verbeteren.

4.2. Koop

4.2.1. Algemeen

Het is niet verwonderlijk dat als eerste instrument ten behoeve van de gemeentelijke grondverwerving, koop oftewel minnelijke verwerving wordt aangedragen. Van dit instrument wordt immers al sinds mensenheugenis door zowel overheidsinstellingen als particulieren (individuen en ondernemingen) gebruikgemaakt. Koop is alledaags: overal worden huizen, winkels, kantoren, gronden etc. gekocht en dus ook verkocht. Beweegredenen tot aankoop van onroerend goed zijn divers. Zo kopen gezinnen huizen - en de bijbehorende grond - om in te wonen. Ondernemingen kopen gronden en opstallen ten behoeve van productie- en verkoopactiviteiten: winkelketens voor de verkoop van hun producten, industriële ondernemingen ter ondersteuning van de fabricage van producten en bijvoorbeeld projectontwikkelaars ten behoeve van het (her)ontwikkelen van vastgoed. Daarnaast is het ook mogelijk dat particulieren zich richten op de aankoop van onroerend goed om vervolgens te trachten met deze aankopen een aanzienlijke stroom van geldelijke opbrengsten te genereren: verhuur en uiteindelijke verkoop. De tot deze groep gerekende particulieren worden ook wel de (institutionele) beleggers genoemd. Naast particulieren is het ook de (lokale) overheid die gronden en opstallen aankoopt. Dit kan zijn voor eigen gebruik, maar ook ter bevordering van de ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeentegrenzen. Voor mogelijke motieven voor de overheidsinterventie op de onroerendgoedmarkt kan paragraaf 3.4.1 "Actief grondbeleid" worden nageslagen.

4.2.2. Procedure

Koop betreft een situatie waarin koper en verkoper - ook wel vervreemder genoemd - samenkomen en met elkaar afspraken maken over de overdracht van onroerend goed. Voorafgaand aan deze overeenkomst dient de verkoper haar bezit - via welke weg dan ook - op de onroerendgoedmarkt te koop hebben aangeboden. Vervolgens kunnen potentiële

kopers zich melden bij de verkoper, waarna de laatstgenoemde partij één of meerdere partijen selecteert om mee in onderhandeling te treden. De afspraken die vervolgens worden gemaakt, hebben in eerste instantie betrekking op de hoogte van de overdrachtsvergoeding c.q. de koopprijs die de koper aan de verkoper dient te betalen. Daarnaast zijn er tal van andere zaken die de twee partijen met elkaar bespreken en waarover ze trachten overeenstemming te bereiken. Hierbij valt te denken aan het tijdstip van overdracht, de staat waarin het onroerend goed overgedragen dient te worden, de betalingsconstructie etc. Indien één van de potentiële kopers en de verkopende partij gezamenlijk overeenstemming bereiken, wordt er een koopovereenkomst (de akte) opgesteld. Bij ondertekening van deze overeenkomst door beide partijen is de overdracht van het onroerend goed een feit. De verkoper stelt zijn voormalig eigendom in het bezit van de koper (onder andere door de levering van de titelbewijzen en bescheiden) en de koper betaalt in ruil hiervoor de afgesproken overdrachtssom. Daarnaast dient de koper vaak ook de kosten te vergoeden die gemaakt zijn in het kader van het opstellen van de koopakte; de zogenaamde kosten koper.

4.2.3. Gemeenten en koop

Wanneer een gemeente gronden koopt, maakt zij gebruik van het privaatrecht. Dit lijkt in eerste instantie in strijd met het publiekrechtelijk karakter van dergelijke overheden. Het gebruik van het privaatrecht door gemeenten is echter wettelijk toegestaan, zij het dat hieraan wel enkele essentiële voorwaarden zijn verbonden. Overwater (2002, p.36-38) schenkt aandacht aan deze voorwaarden. Allereerst dient het gebruik van het instrument geconformeerd te zijn aan de regels van de doorkruisingsleer. Deze leer, ook wel tweewegenleer genoemd, geeft aan of een lokale overheid in een bepaald geval vrij staat gebruik te maken van het privaatrecht of dat zij gebruik dient te maken van haar publiekrechtelijke bevoegdheid. Primaire stelregel hierbij is dat indien de toepassing van een publiekrechtelijke regeling hetzelfde resultaat kan bewerkstelligen als het gebruik van een privaatrechtelijke bevoegdheid, deze de voorkeur dient te genieten. Sterker nog: dit is een belangrijke aanwijzing dat er geen plaats is voor het bewandelen van de privaatrechtelijke weg. Op de tweede plaats dient een ieder die gebruikmaakt van het privaatrecht - dus ook lokale overheden - tegemoet te komen aan de eis van redelijkheid en billijkheid. Indien dit niet het geval is, behoort de toepassing van het privaatrecht niet tot de mogelijkheden. Tenslotte zijn het ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die van toepassing zijn op gemeenten die gebruikmaken van het privaatrecht. Hierbij valt te denken het gelijkheidsbeginsel, het gebod van motivering, het formele zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel etc. Indien een gemeente geen rekening houdt met deze beginselen, kan de rechter het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten nietig verklaren. Tevens kan een rechter tot een dergelijke actie overgaan indien een private bevoegdheid in strijd is met de geschreven of ongeschreven regels van het publiekrecht.

4.2.4. Soorten aankopen

Er bestaan een aantal minnelijke verwervingsstrategieën. Deze zijn helder weergegeven in de Nota Grondbeleid van de gemeente Apeldoorn (2004, p.18-19):

- ✓ Normaal actief aankopen: de gemeente heeft een bestemmingsplan in voorbereiding en probeert de grondposities binnen het plangebied te verkrijgen door middel van klassieke aankopen, zoals in de jaren '60 en '70 veelvuldig gebeurde. De gemeente tracht een grondpositie vier tot acht jaar van tevoren aan te kopen. Grondposities zijn zeer belangrijk, temeer omdat met dergelijke assets veel geld te verdienen valt.
- ✓ Pro-actief aankopen: de verdienpotentie van gronden is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Dit laatste heeft geleid tot een tweede verwervingsstrategie: pro-actief aankopen. De gemeente kijkt bij dergelijke aankopen ver in de toekomst (een horizon tot 2025-2030 is normaal). Hierbij bekijkt zij welke stukken grond, al dan niet onbebouwd, in de toekomst aantrekkelijk/dynamischer kunnen worden. Dus met andere woorden: de gemeente Apeldoorn tracht toekomstige aantrekkelijke stukken grond heel vroeg te kopen.
- ✓ Strategische aankopen: dit behelst een situatie waarin de gemeente stukjes grond verwerft in gebieden waar ontwikkelaars activiteiten ontplooien, zodat marktpartijen bij ontwikkelingen niet om de gemeente heen kunnen. Met andere woorden: de gemeente houdt een vinger in de pap. Door middel van haar grondpositie kan zij via verkoopvoorwaarden haar wil opleggen.
- ✓ Gelegenheidsaankopen: de gemeente koopt stukken grond die spontaan te koop worden aangeboden. Hierbij dient het selectiemechanisme zodanig vorm te worden gegeven dat de gemeente alleen de aantrekkelijke gronden koopt, dus die gronden die economisch en maatschappelijk rendement bieden.

4.3. Wet voorkeursrecht gemeenten

4.3.1. Introductie

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft, zoals de naam eigenlijk al aangeeft, lokale overheden de mogelijkheid tot het vestigen van een zogenaamd voorkeursrecht op die gebieden die zij vanuit de overwegingen van hun ruimtelijk beleid tot ontwikkeling willen brengen. Een vestiging van dit recht heeft tot gevolg dat particuliere grondeigenaren in de desbetreffende gebieden bij de eventuele verkoop van hun onroerend goed, hun eigendom eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Deze dient vervolgens op haar beurt binnen een bepaalde termijn aan te geven of zij wel of niet gebruik wenst te maken van haar recht op koop. Mocht zij daadwerkelijk beslissen over te willen gaan tot verwerving, dan zal dit de start betekenen van een onderhandelingstraject tussen gemeente en verkopende partij. Indien de gemeente, om wat voor reden dan ook, afziet van de koop van het onroerend goed, dan is de verkoper gedurende de drie jaren die volgen vrij om haar bezit aan derden te vervreemden. Overigens mag het voorkeursrecht alleen worden gevestigd voor een toekomstige niet-agrarische bestemming en het huidig gebruik van de grond moet afwijken van de nieuwe bestemming.

De eerste initiatieven richting een Wvg werden al in 1975 ontplooid. Tegelijkertijd met een voorstel tot wijziging van de Ontheffingswet kreeg de Tweede Kamer een ontwerp van de

Wvg aangeboden. Door de val van het Kabinet Den Uyl werd de behandeling ervan op de lange baan geschoven. Het duurde om die reden tot 1980 tot de wet werd aangenomen door de Tweede Kamer. Een jaar later gaf ook de Eerste Kamer haar fiat aan de wet. Deze werd echter pas in 1985 van kracht (De Wolff et. al. 2000a, p.1-2). De oorzaak van die late inwerkingtreding was de afwachtende houding van de regering. Deze wilde vanwege de op handen zijnde deregulering eerst bekijken in hoeverre deze deregulering op de Wvg van toepassing zou zijn (Keetell-Homringhausen en Manders 2002, p.30). Na activering ervan bleef de wet tot 1996 onveranderd. Voorkeursrechten konden door gemeenten gevestigd worden op die gebieden die op de nominatie stonden voor de stadsvernieuwing.¹⁸ Stadsuitleglocaties waren derhalve vooralsnog uitgesloten van gebruik van deze wettelijke regeling. Hierin kwam echter verandering toen in 1996 een wijziging van de Wvg werd doorgevoerd. De aanleiding van deze wijziging werd gevormd door de Vinex-verstedelijkingsopgave en de veranderde positie van de gemeenten op de grondmarkt (De Wolff et. al. 2000a, p.5). In eerste instantie hield deze wijziging in dat de werking van de wet uitgebreid zou worden van alleen gemeenten met stadsvernieuwingsgebieden tot alle gemeenten. En niet meer alleen voor de zojuist genoemde gebieden, maar ook voor uitbreidingslocaties (Groetelaers 2004, p.72). Bij de behandeling van het wijzigingsvoorstel in de Tweede Kamer werden echter enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij dit voorstel. De Wolff et. al. (2000a, p.8-9) geven een overzicht van deze discussiepunten. Hier wordt volstaan met het benoemen van die punten die voor dit onderzoek het meest relevant zijn.

Om te beginnen trok de Kamer de wenselijkheid van een voorkeursrecht voor alle gemeenten in twijfel. Daarnaast vroeg zij zich sterk af of de wet niet teveel ontduikingsmogelijkheden bood. Hierbij dacht zij onder andere aan ongewenste eigendomsoverdrachten gedurende de tijd tussen de aanwijzing en de inwerkingtreding van de wet. Hierop aansluitend had de Kamer zo ook haar bedenkingen bij de werkbaarheid van artikel 26 van de wet. Na lange overlegsessies is het wetsvoorstel uiteindelijk aangenomen, met dien verstande dat de amendementen van de Kamerleden Esselink en Stellingwerf in twee aanvullingen c.q. aanpassingen van de wet resulteerden. Met name het amendement Esselink heeft verregaande gevolgen voor de reikwijdte van de Wvg gehad. Deze bepaling schreef namelijk voor dat het voorkeursrecht alleen door die gemeenten toepasbaar was, die een uitbreidingscapaciteit van provincie of rijk hadden toegewezen gekregen. Indien gemeenten niet over deze uitbreidingstaakstelling beschikten, bestond voor hen nog de mogelijkheid om een verklaring van geen bezwaar aan te vragen bij gedeputeerde staten van de provincie. Van Zundert (1997, p.634) merkt op dat de wet geen criteria stelde aan de vestiging van een voorkeursrecht langs deze weg. Hij wijst er vervolgens wel op dat in de ministeriële circulaire de toepassing van deze vestigingsmogelijkheid werd beperkt tot “die gevallen waarin het streekplan niet duidelijk genoeg was over de gegeven of toegedachte uitbreidingscapaciteit en gevallen waarin het streekplan nog niet in uitbreidingscapaciteit voorzag en dus werd geanticipeerd op en voorgenomen toekenning of toediening”. Ondanks deze mogelijkheid van vestiging van het voorkeursrecht, zou de terughoudende houding van de provincie in veel gevallen het gebruik van de Wvg in de weg staan.

¹⁸ Deze vorm van ruimtelijk ingrijpen is verdwenen c.q. in z'n geheel opgenomen in de stedelijke vernieuwingsopgave.

De toevoeging van de term “uitbreidingscapaciteit” aan de Wvg heeft sinds de wijziging van de wet de gemoederen flink beziggehouden; dit in eerste instantie omdat de term onduidelijk was gedefinieerd. Gemeenten wisten hierdoor niet goed of ze nu wel of niet over een dergelijke capaciteit beschikten. Daarnaast wijzen De Wolff et. al. (2000b, p.44) erop dat het door deze toevoeging onduidelijk werd of het voorkeursrecht zelfstandig gevestigd kon worden voor stedelijke vernieuwing. Indien een gemeente namelijk geen uitbreidingscapaciteit toegewezen had gekregen, kon volgens de letter van de wet geen voorkeursrecht gevestigd worden binnen het grondgebied van de desbetreffende gemeente, dus ook niet ten behoeve van de stedelijke vernieuwing. Gezien de voorgeschiedenis en de intenties van de wetswijziging lijkt dit geenszins de bedoeling te zijn geweest van de initiatiefnemers.

Door een tweede herziening van de Wvg in 2004 (inwerkingtreding 1 februari) werd aan al deze onduidelijkheden een einde gemaakt. De herziening had tot gevolg dat artikel 2a uit de Wvg verviel. Hiermee werd het voor alle gemeenten mogelijk een voorkeursrecht te vestigen, ongeacht het al dan niet tot de beschikking hebben van een uitbreidingscapaciteit. Daarnaast resulteerde de wetswijziging erin dat het niet langer een vereiste was een voorkeursrecht te vestigen op grond van een planologische regeling in de vorm van een ter inzage gelegd of vastgesteld bestemmingsplan of structuurplan (Cuypers 2004, p.20 en 34). Als gevolg van deze twee veranderingen kwam de Wvg weer in beeld als instrument voor de realisatie van ruimtelijke projecten.

4.3.2. Grondslagen voor vestiging

De grote vraag is: waarom gaan gemeenten over tot vestiging van een voorkeursrecht? In aanvulling hierop: welke substantiële voordelen kunnen zij door vestiging behalen? In het antwoord op beide vragen kan gewezen worden op drie doeleinden die door middel van een vestiging kunnen worden gerealiseerd. Allereerst kan een vestiging van een voorkeursrecht de gemeentelijke regierol binnen ruimtelijke ontwikkelingen versterken, omdat het instrument mogelijk tot gevolg heeft dat gronden in handen van een gemeente geraken. Vervolgens kan het voorkeursrecht ook een dempende werking hebben op de prijsvorming van de grond waarop dit recht is gevestigd. De verhandelbaarheid van grond wordt immers ingeperkt, hetgeen speculatie in de ban doet. Tenslotte kunnen bewegingen op de grondmarkt door middel van deze vestiging inzichtelijk gemaakt worden, hetgeen kan leiden tot een verbetering van de anticipatiemogelijkheden van het gemeentelijk grondbeleid. (Groetelaers 2004, p.72).¹⁹

Vestiging van een voorkeursrecht geschiedt aan de hand van een aanwijzingsbesluit van het college van burgermeester en wethouders of de gemeenteraad. Er bestaat een aantal grondslagen op basis waarvan deze partijen over kunnen gaan tot gebruik van dit recht. Tabel 2 laat deze zien. Uit de tabel blijkt tevens dat de grondslagen qua geldigheidsduur van elkaar verschillen.

¹⁹ Zie ook De Wolff et. al. (2000, p.49), IBO Grondbeleid (2000, p.23) en Overwater (2002, p.49).

Tabel 2: *Grondslagen Wvg en geldigheidsduur* (De Wolff et. al. 2000, p.38)²⁰

Grondslag	Geldigheidsduur
Artikel 8	2 jaar
Artikel 8a	8 weken
Ontwerp-structuurplan	5 maanden
Structuurplan	2 jaar, met 1 jaar te verlengen
Ontwerp-bestemmingsplan	5 maanden
Bestemmingsplan	Tot bestemming is gerealiseerd

Het is geenszins de bedoeling elke grondslag uitvoerig te behandelen. De laatste vier grondslagen spreken immers voor zich. Alleen het gebruik van de artikelen 8 en 8a als basis voor een voorkeursrecht zal nader worden toegelicht. Bij het vestigen van een voorkeursrecht op basis van artikel 8 is het de gemeenteraad die de gronden aanwijst waarop dit recht moet gaan rusten. Bij het raadsbesluit dient een kaart te worden gevoegd waarop deze gronden als ook de aan de gronden toebedachte bestemming zijn aangeduid (De Wolff et. al. 2000a, p.36). Significant bij artikel 8 is dat het hier gaat om een vervroegd voorkeursrecht, dat wordt gevestigd voordat een ontwerpbestemmings- of structuurplan ter visie wordt gelegd. Aan deze vervroegde vestiging zijn echter wel twee eisen verbonden. Zo dient de aan de gronden toebedachte bestemming niet-agrarisch te zijn en af te wijken van het huidige gebruik (Cuypers 2004, p.28-29). De geldigheidsduur van artikel 8 als grondslag is twee jaar. Voor de continuering van het voorkeursrecht na deze periode is de terinzagelegging van een structuur- of bestemmingsplan (beide dus in ontwerpvorm) een vereiste. Dit heeft tot gevolg dat de oude grondslag (artikel 8) komt te vervallen. Dit wil echter nog niet zeggen dat het gevestigde voorkeursrecht ook automatisch vervalt. Hiervoor dient namelijk een zogenaamde vervallenverklaring door het college van B en W te worden opgesteld. Dit geldt niet alleen voor artikel 8, maar voor alle grondslagen (Overwater 2002, p.52).

Indien artikel 8a als grondslag voor de vestiging van het voorkeursrecht fungeert, dan zijn het burgermeester en wethouders zelf die de bevoegdheid hebben tot het nemen van een aanwijzingsbesluit. Het betreft hier echter niet een definitief aanwijzingsbesluit, maar een soort voorbescherming die voorafgaat aan de vervroegde vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 8. Door middel van de zogenaamde voorbescherming kan worden voorkomen dat grondeigenaren bepaalde handelingen op of met hun grond verrichten die kunnen indruisen tegen de plannen die de gemeente met de gronden hebben. Van artikel 8a als grondslag kan alleen gebruik worden gemaakt indien er nog geen ontwerp-structuurplan of ontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Mocht dit wel het geval zijn dat bestaat er voor het college van B en W nog de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen op basis van artikel 6 van de Wvg (ontwerp van een bestemmings- dan wel structuurplan). Het voorkeursrecht op grond van artikel 8a is slechts acht weken van kracht (Cuypers 2004, p.31-35).

²⁰ In een eerder stadium werd ook een stadsvernieuwingsplan (al dan niet in ontwerpvorm) tot grondslag gerekend. Door de op handen zijnde herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal de zelfstandigheid van een dergelijk plan komen te vervallen. In plaats daarvan gaat het plan onderdeel uitmaken van het bestemmingsplan (zie ook Groetelaers 2004, p.111-115). Het is om die reden dat een beschouwing van het stadvernieuwingsplan als grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht achterwege is gelaten.

4.3.3. Procedurele stappen ²¹

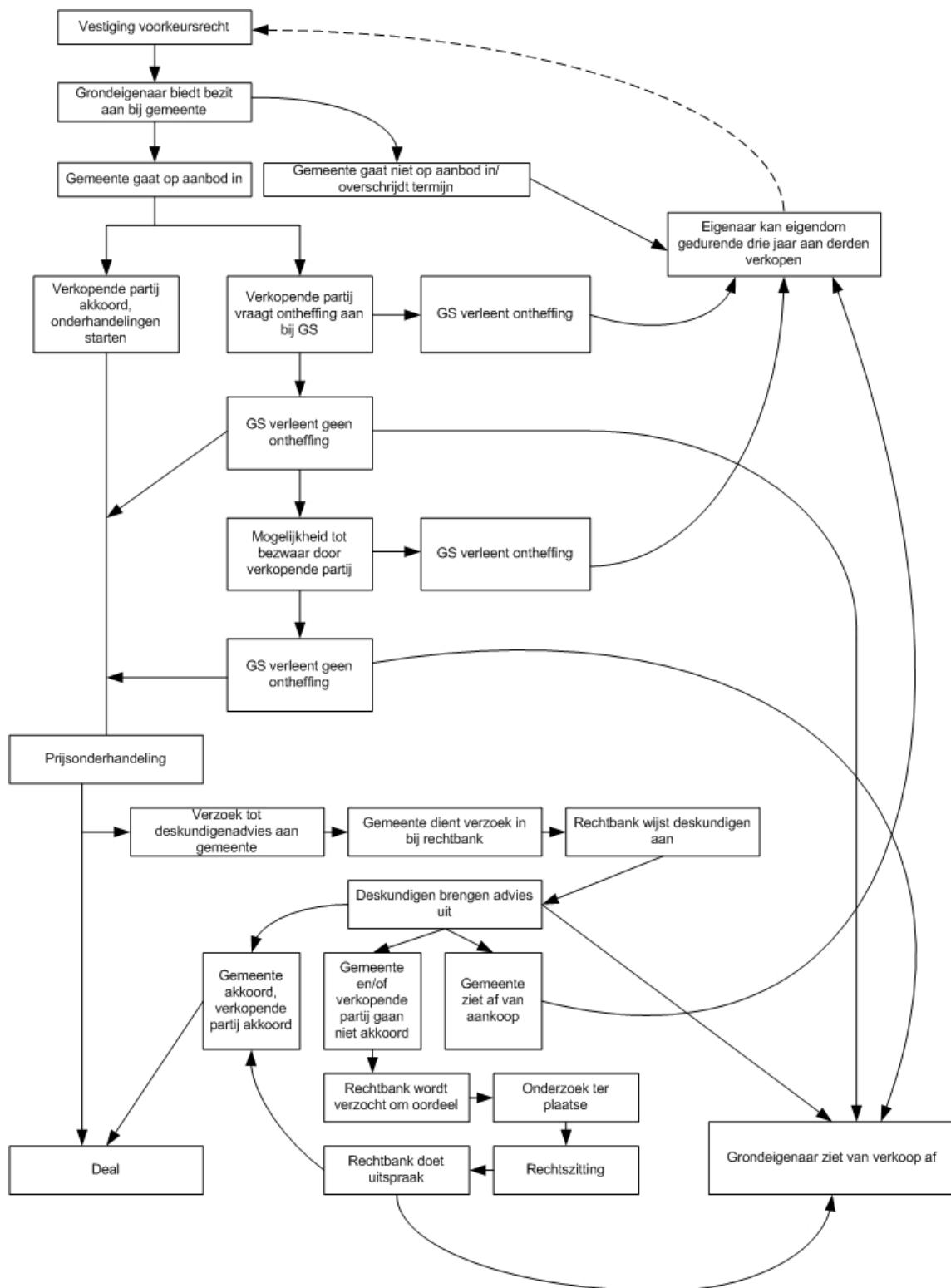
De Wet voorkeursrecht gemeenten is een instrument waarvan lokale overheden gebruikmaken bij het voeren van een actief grondbeleid. Dit lijkt op het eerste gezicht contrasterend met het passieve karakter van de wet. Gemeenten kunnen immers pas de beschikkingsbevoegdheid over de gronden verkrijgen indien eigenaren van onroerend goed in de gebieden waarop het voorkeursrecht rust besluiten hun eigendom te verkopen. Doen deze dat niet, dan levert het vestigen van een voorkeursrecht vooralsnog geen resultaat op. Mochten dergelijke eigenaren wel overgaan tot de verkoop van hun bezit, dan dienen zij de gronden door middel van een aangetekend schrijven eerst aan de gemeente aan te bieden. De gemeente heeft op haar beurt acht weken de tijd om kenbaar te maken of zij al dan niet gebruik wenst te maken van haar eerste recht op koop. Overschrijdt zij deze termijn of beslist zij de mogelijkheid tot koop aan haar voorbij te laten gaan, dan mag de verkopende partij haar bezit gedurende drie jaar aan derden vervreemden. Indien de gemeente beslist om op het aanbod van de verkoper in te gaan, dient zij deze beslissing in een zogenaamd beginselbesluit openbaar te maken. Dit document kan gezien worden als startschot voor het onderhandelingsproces tussen gemeente en verkoper. Dit onderhandelingsproces, ook wel verkoopprocedure genoemd, is het kernonderdeel van de gehele Wvg-procedure. Deze procedure is in figuur 4 schematisch weergegeven. Het resterend deel van deze paragraaf zal in het teken staan van het bespreken van dit figuur.

Binnen vier weken na ontvangst van het beginselbesluit kan de verkopende partij bij gedeputeerde staten (GS) van de provincie een verzoek tot ontheffing van de verplichting tot onderhandeling met de gemeente aanvragen. Er bestaan een aantal situaties waarin vervreemdingen uitgezonderd zijn van de toepassing van het voorkeursrecht. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een verkoop aan bloed- of aanverwanten, een verdeling van een huwelijksgemeenschap, een optieovereenkomst die in het Kadaster is ingeschreven en een (verkoop)overeenkomst die bij notariële of geregistreerde onderhandse akte is aangegaan voor de publicatie van het voorkeursrecht in de Staatscourant (Van Zundert 1997, p.635). GS moet binnen zes weken na het indienen van het verzoek tot ontheffing hun beslissing kenbaar maken. Er bestaat voor GS echter de mogelijkheid, indien noodzakelijk geacht, deze periode met drie weken te verlengen. Indien GS de ontheffing verlenen dan is de grondeigenaar maximaal drie jaar ontheven van de plicht tot onderhandelingen met gemeente en mag hij/zij het onroerend goed in kwestie in die periode - al dan niet onder voorwaarden - aan derden vervreemden. Mocht GS echter weigeren een ontheffing te verlenen, dan heeft de verkopende partij alsnog de mogelijkheid om door middel van het indienen van een bezwaarschrift (binnen zes weken) hiertegen bij GS in beroep te gaan.

Wanneer een grondeigenaar geen ontheffing heeft aangevraagd of deze niet van GS heeft verkregen, kunnen de (prijs)onderhandelingen tussen gemeente en eigenaar van start gaan. De verkopende partij kan naar aanleiding van de uitspraak van GS echter ook besluiten af te zien van de verkoop. In dat geval blijft het voorkeursrecht dat op de gronden rust van kracht. Mocht het dan toch tot onderhandelingen komen tussen gemeente en eigenaar, dan heeft de verkopende partij te allen tijde het recht op deskundigenadvies over de prijs.

²¹ Bij de totstandkoming van deze paragraaf is voornamelijk gebruikgemaakt van hoofdstuk 5 “De procedure bij verkoop” uit het boek “De Wet Voorkeursrecht Gemeenten toegelicht en toegepast” van Cuypers (2004, p.93-97).

Figuur 4: De Wvg-procedure



Mocht zij hiervan gebruik willen maken, dan dient zij dit door middel van een schriftelijk verzoek aan het college van B en W kenbaar te maken. Het college is op haar beurt verplicht het verzoek - binnen een termijn van twee weken - over te brengen aan de rechtbank, die vervolgens de deskundigen aanwijst. Binnen vier weken na de dagtekening van het deskundigenadvies dient het college van B en W inhoudelijk op dit advies gereageerd te hebben. Indien de gemeente afziet van haar recht op koop, dan is de betrokken grondeigenaar gedurende drie jaar vrij om zijn bezit van de hand te doen. Het kan echter ook zijn dat de gemeente zich kan vinden in het advies. Ze is dan gedurende drie maanden na het bericht hieraan gebonden. Tijdens deze drie maanden kan de verkopende partij aangeven dat zij zich kan verenigen met de prijs dan wel van de verkoop afziet. Mocht de eigenaar daadwerkelijk afzien van de verkoop van haar eigendom aan de gemeente, dan blijft het voorkeursrecht van kracht.

Wanneer het echter de verkopende partij is die het deskundigenadvies laakt, dan heeft zij de mogelijkheid om zich tot de rechtbank te wenden met het verzoek een oordeel over de prijs te geven. De gemeente fungeert hierbij wederom als doorgeefluik: de grondeigenaar dient het verzoek in bij de gemeente, die het vervolgens op haar beurt binnen twee weken moet doorsluizen naar de rechtbank. Wordt de termijn van twee weken overschreden, dan is de eigenaar wederom het recht toegedaan om haar eigendom gedurende drie jaar aan een derde te verkopen. Indien het verzoek wel op tijd de rechtbank bereikt, dan wordt er ter plaatse - dus op de locatie in kwestie - onderzoek verricht. Uiterlijk drie maanden na afloop van dit onderzoek wordt een advies bij de griffie van de rechtbank neergelegd. In een rechtszitting hebben betrokken partijen vervolgens de mogelijkheid om hun zegje te doen. Uiterlijk vier weken na deze zitting doet de rechtbank uitspraak. Tegen deze uitspraak is geen beroep mogelijk. De verkopende partij kan echter wel beslissen zich terug te trekken.

4.3.4. Het gebruik van de Wvg

Vanaf de inwerkingtreding van de Wvg in 1985 tot aan de eerste herziening van de wet was het enkel mogelijk een voorkeursrecht te vestigen ten behoeve van stadsvernieuwing. Gedurende deze periode is door gemeenten nauwelijks gebruikgemaakt van het instrument; naar alle waarschijnlijkheid hebben slechts elf gemeenten zich destijds aan de vestiging van een voorkeursrecht "gewaagd" (De Wolff et. al. 2000a, p.17). De tweede wetswijziging in 1996 stelde gemeenten voortaan in staat het instrument ook te gebruiken voor de stadsuitleggebieden. Hieraan was wel een stringente voorwaarde verbonden: gemeenten moesten van het rijk dan wel provincie een uitbreidingscapaciteit toebedeeld hebben gekregen. Na het van kracht worden van de hernieuwde wet is het aantal vestigingen van het voorkeursrecht aanzienlijk toegenomen. Tabel 3 laat deze ontwikkeling zien.

Tabel 3: *Het aantal vestigingen van het voorkeursrecht naar type locatie (1996-2000)*
(De Wolff et. al. 2000a, p.34)

Soort locatie	Aantal locaties	Percentage
Stedelijke vernieuwing	53	10
Stadsuitbreiding	278	55
Onbekend ²²	179	35

Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat het voorkeursrecht tussen 1996 en 2000 op zeker vijfhonderd locaties in ons land is gevestigd. Het merendeel van deze locaties betrof stadsuitbreidingsgebieden: in vier jaar tijd is op dergelijke locaties bijna 280 keer een voorkeursrecht gevestigd. Daarnaast is ook het aantal binnenstedelijke locaties, waarvoor een voorkeursrecht is gebruikt, niet te verwaarlozen. Zeker niet wanneer dat aantal afgezet wordt tegen het aantal malen dat het recht tussen 1985 en 1996 is gevestigd: 53 tussen 1996 en 2000, hoogstwaarschijnlijk elf in de periode ervoor. Een aanzienlijke stijging dus. Alhoewel duidelijk is dat gemeenten in de tweede helft van de jaren '90 steeds meer gebruik zijn gaan maken van de Wvg, is niet exact bekend hoeveel gemeenten daadwerkelijk zijn overgaan tot het vestigen van een voorkeursrecht. De Wolff et. al. (2000b, p.5) schatten dat tot het jaar 2000 ongeveer éénderde van alle gemeenten van het instrument gebruik hebben gemaakt.

Het onderzoek van De Wolff et. al. heeft zich tevens toegespitst op de gehanteerde grondslagen die de basis vormden voor de bovenstaande voorkeursrechtvestigingen. In tabel 4 zijn de uitkomsten van dit onderzoek weergegeven.

Tabel 4: *Grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht bij eerste vestiging voor de locaties (1996 tot 2000)* (De Wolff et. al. 2000a, p.40)

Grondslag eerste vestiging	Aantal	Percentage
Artikel 8	35	7%
Artikel 8a	350	69%
Ontwerp-bestemmings of structuurplan	44	9%
Bestemmingsplan of structuurplan	52	10%
Onbekend	29	6%

Het blijkt dat in bijna zeventig procent van de eerste vestigingen artikel 8a - een voorstel van het college van B en W tot gemotiveerd raadsbesluit - als grondslag fungeerde. Grondslagen als bestemmingsplan en structuurplan, al dan niet in ontwerpvorm, volgen op grote afstand.

²² In een groot deel van de gevallen bleek, op basis van de omschrijving in de Staatscourant, het type locatie niet vast te stellen.

4.4. Onteigening

4.4.1. Introductie

Naast de Wvg en koop hebben gemeenten de beschikking over een derde instrument ten behoeve van grondverwerving: onteigening. Onteigening stelt lokale overheden in staat het eigendomsrecht van onroerendgoedeigenaren af te nemen (Overwater 2002, p.79).

Onteigening betekent derhalve dus een inbreuk op het van oudsher sterke eigendomsrecht, waarbij de eigenaar de beschikking over zijn eigendom en het genot ervan geheel wordt ontnomen (Gerzon 1996, p.57). In dit opzicht verschilt het instrument wezenlijk van de Wvg en koop; daar waar bij de Wvg en koop de bereidheid van eigenaren om hun bezit aan de gemeente aan te bieden centraal staat, worden bij onteigening de gronden en opstallen onder dwang verworven. Het feit dat onteigening inbreuk maakt op het eigendomsrecht is niet alleen vanuit juridisch perspectief ingrijpend te noemen, maar ook om emotionele redenen. Eigenaren worden verplicht afstand te doen van hun bezittingen; eigendommen waarmee ze een verleden/band hebben en die hen verzekerden van bestaanszekerheid in de vorm van een gegarandeerd inkomen dan wel huisvesting. Het kwijtraken van deze eigendommen doet dus de onzekerheid onder dergelijke partijen toenemen (Overwater 2002, p.79). Mede om het bovenstaande, en een aantal nader te bespreken nadelen, wordt onteigening veelal gebruikt als “stok achter de deur”²³, in die gevallen dat onderhandelingen via de minnelijke weg (vooralsnog) niet het gewenste resultaat opleveren.

Er is een aantal voorwaarden verbonden aan het gebruik van onteigening. Allereerst dient door de gemeente aannemelijk te worden gemaakt dat de toepassing van het instrument het algemeen belang ten goede komt (Gerzon 1996, p.57). Conform het Nederlands recht wordt dit belang immers boven het belang van de individuele eigenaar gesteld. Indien de gemeente het belang van gebruik van het instrument voor de samenleving niet kan aantonen, is het overgaan tot onteigening ongegrond. Daarnaast moeten de onteigende eigenaren volledig schadeloos worden gesteld.²⁴ Wigmans (1995, p.18) merkt in dit kader op dat “de onteigende persoon niet slechter, maar ook niet beter mag worden van de onteigening”. Eigenaren dienen zowel voor als na het gebruik van het instrument in dezelfde vermogens- en inkomenspositie te verkeren. Bij het bepalen van de schade wordt naar een aantal componenten gekeken. Terpstra (1988, p.55) noemt allereerst inkomensschade. Hieronder schaaft hij kosten die ontstaan ten gevolge van verplaatsing van een bedrijfsvoering dan wel huishouden, kosten voor het tijdelijk onderbreken van werkzaamheden en aankoopkosten van een nieuwe vestiging.²⁵ Daarnaast wijst hij op vermogensschade die wordt veroorzaakt door onteigening. Hiermee doelt hij op de (verkeers)waarde van de betreffende onroerendgoedobjecten. Wigmans (1995, p.18) geeft aan dat tevens de liquidatiewaarde van de inventaris en voorraden meegenomen dient te worden bij de bepaling van de vermogensschade.

²³ Dit wordt in de literatuur ook wel het “ultimum remedium” genoemd. Zie onder andere Overwater (2002, p.79).

²⁴ Gemakshalve zijn alleen de eigenaren genoemd. Er zijn echter twee andere partijen die ook recht hebben op een (andersoortige) schadevergoeding: zij die een zakelijk recht hebben op een onroerende zaak (erfpacht, opstalrecht) en persoonlijke gerechtigden zoals huurders en pachters.

²⁵ Wigmans (1995, p.18) betitelt deze aankoopkosten ook wel als bijkomende schade. Hiermee refereert hij dus aan de kosten die gemaakt worden in het kader van het gebruik van deskundige bijstand (makelaar, advocaat, notaris etc.).

Een derde voorwaarde, verbonden aan het gebruik van onteigening ten behoeve van grondverwerving, is dat gemeenten de beschikking moeten hebben over een bepaalde titel/doel, op basis waarvan/waarvoor ze de onteigeningprocedure kunnen starten (Overwater 2002, p.80). Deze titels zijn nader uitgewerkt in de uit 1851 daterende Onteigeningswet. Verreweg de meeste gronden worden onteigend “in het belang van de ruimtelijk ontwikkeling en de volkshuisvesting” (titel IV). Omwille van deze reden wordt er in het resterend deel van dit hoofdstuk enkel aandacht geschonken aan de onteigeningprocedure op basis van titel IV.²⁶ Tot slot een laatste voorwaarde: gemeenten dienen te beschikken over een grondslag om over te gaan tot onteigening. In dit rapport wordt aandacht geschonken aan twee belangrijke grondslagen: het bestemmingsplan en het bouwplan. In subparagraaf 4.4.3 zullen beide uitvoerig worden besproken.

4.4.2. Motieven

Waarom gaan gemeenten over tot onteigening van gronden en opstallen? In principe bestaan er legio motieven om van het instrument gebruik te maken. Terpstra (1988, p.53-54) wijst echter op vijf kernsituaties waarin onteigening toepasbaar is. In zijn ogen kan van onteigening gebruik worden gemaakt:

- ✓ ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand, overeenkomstig een bestemmingsplan;
- ✓ ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan in het belang van de volkshuisvesting of van een bouwplan, dan wel van werken geen bouwwerk zijnde, of werkzaamheden in het belang van de reconstructie van de bebouwde kom of een gedeelte daarvan;
- ✓ ten behoeve van de ontruiming van oppervlakten in het belang van de volkshuisvesting;
- ✓ ten behoeve van de verwijdering van één of meer ontruimde, onbewoonbaar verklaarde woningen of één of meer niet in gebruik zijnde andere gebouwen;
- ✓ ten behoeve van woningverbetering en het wegwerken van achterstallig onderhoud.

4.4.3. Grondslagen

Zoals net al is aangegeven, bestaan er primair twee plannen op basis waarvan gemeenten over kunnen gaan tot het onteigenen van gronden. Allereerst het bestemmingsplan: van een dergelijk plan wordt verreweg het meest gebruikgemaakt bij onteigening. Indien er geen (actueel) bestemmingsplan voorhanden is, bestaat er onder bepaalde omstandigheden ook de mogelijkheid om te onteigenen op grond van een bouwplan. Van Delden (1998, p.367-376) geeft inzicht in de werking en het gebruik van beide plannen als grondslag.

Op de eerste plaats het bestemmingsplan. De toepassing van een dergelijk plan als onteigeningsgrondslag ligt voor de hand, indien het gemeentelijk planologisch beleid ten aanzien van de te onteigenen percelen overeenkomt met het ter plaatse vigerende bestemmingsplan. Als ten aanzien van dat gemeentelijke beleid een bestemmingsplan in procedure is gebracht, kan reeds de administratieve procedure worden doorlopen.

²⁶ Overigens is onteigening op basis van Titel II (infrastructurele aangelegenheden) een goede tweede.

Hieraan is wel de eis verbonden dat er een opschortende/ontbindende voorwaarde wordt opgenomen in het onteigeningsbesluit, betrekking hebbende op de onherroepelijkheid van het plan. Pas als het plan onherroepelijk is verklaard, kan de gemeente - indien dit noodzakelijk is - overgaan tot dagvaarding van grondeigenaren. Binnen het bestemmingsplan bestaan er twee deelgrondslagen: de globale bestemming en de globale eindbestemming. In principe is alleen het benoemen van een globale (eind)bestemming niet toereikend als grondslag van een onteigening. De Kroon stelt, als duidelijke eis bij de beoordeling van de onteigeningsbesluiten, dat wordt aangetoond dat de onteigening plaatsvindt in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling. In het geval van een plan waarin een globale bestemming sec is aangegeven, zullen er uitwerkingsdocumenten ter onderbouwing worden gevraagd. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een schetsontwerp en een inrichtingskaart. Bij een bestemmingsplan waarin de globale eindbestemming openbaar wordt gemaakt, is het een vereiste dat een gemeentelijk beleidsstuk (bijvoorbeeld een stedenbouwkundig plan aangevuld met een verkavelingschets) inzicht verleent in hoeverre de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied door middel van het plan wordt geborgd. Een stringente voorwaarde is dat deze beleidsstukken niet meer gewijzigd mogen worden vanaf het moment dat ze ter visie zijn gelegd. Gebeurt dit toch, dan zal de onteigening geen doorgang kunnen vinden.

In die gevallen dat gemeenten niet de beschikking hebben over een vigerend bestemmingsplan bestaat er voor hen de mogelijkheid om gronden te onteigenen op basis van een bouwplan. Het hanteren van een dergelijk plan als grondslag voor onteigening is echter wel aan een aantal voorwaarden gebonden. Allereerst is er een sterke mate van detaillering van het plan vereist. Alle aspecten van het bouwplan dienen tot in de kleinste details beschreven te worden. Derhalve worden grond-, bouw- en geveltekeningen gevraagd door de Kroon. Daarnaast dient een bouwplan aanwezig te zijn voordat de onteigeningsprocedure wordt opgestart. In dit opzicht verschilt onteigening op basis van een bouwplan wezenlijk van onteigening op grond van een bestemmingplan. Immers, het bestemmingsplan behoeft nog niet onherroepelijk te zijn wanneer gemeenten starten met het administratieve gedeelte van de onteigeningsprocedure.

Op de derde plaats - maar zeker niet onbelangrijk - kan onteigening op basis van een bouwplan alleen doorgang vinden indien Gedeputeerde Staten van de provincie vooraf een verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven voor het bouwplan. De procedure ter verkrijging van deze verklaring dient dus helemaal doorlopen te zijn alvorens een administratieve onteigeningsprocedure gestart kan worden. Dit neemt minimaal vier maanden in beslag. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de ontwerptijd die aan een bouwplan voorafgaat.

Een vierde voorwaarde is dat bouwplanteigening alleen kan plaatsvinden als een bouwvergunning kan worden verleend. Tenslotte kan deze vorm van onteigening uitsluitend plaatshebben in het belang van de volkshuisvesting.²⁷ Hieraan is één uitzondering verbonden: onteigening ter uitvoering van een bouwplan voor de bouw van gebouwen van openbaar nut.

²⁷ Bouwplanteigening in het belang van de vernieuwing van de bebouwde kom behoort tot de mogelijkheden wanneer het belang ervan kan worden aangetoond.

4.4.4. De onteigeningsprocedure

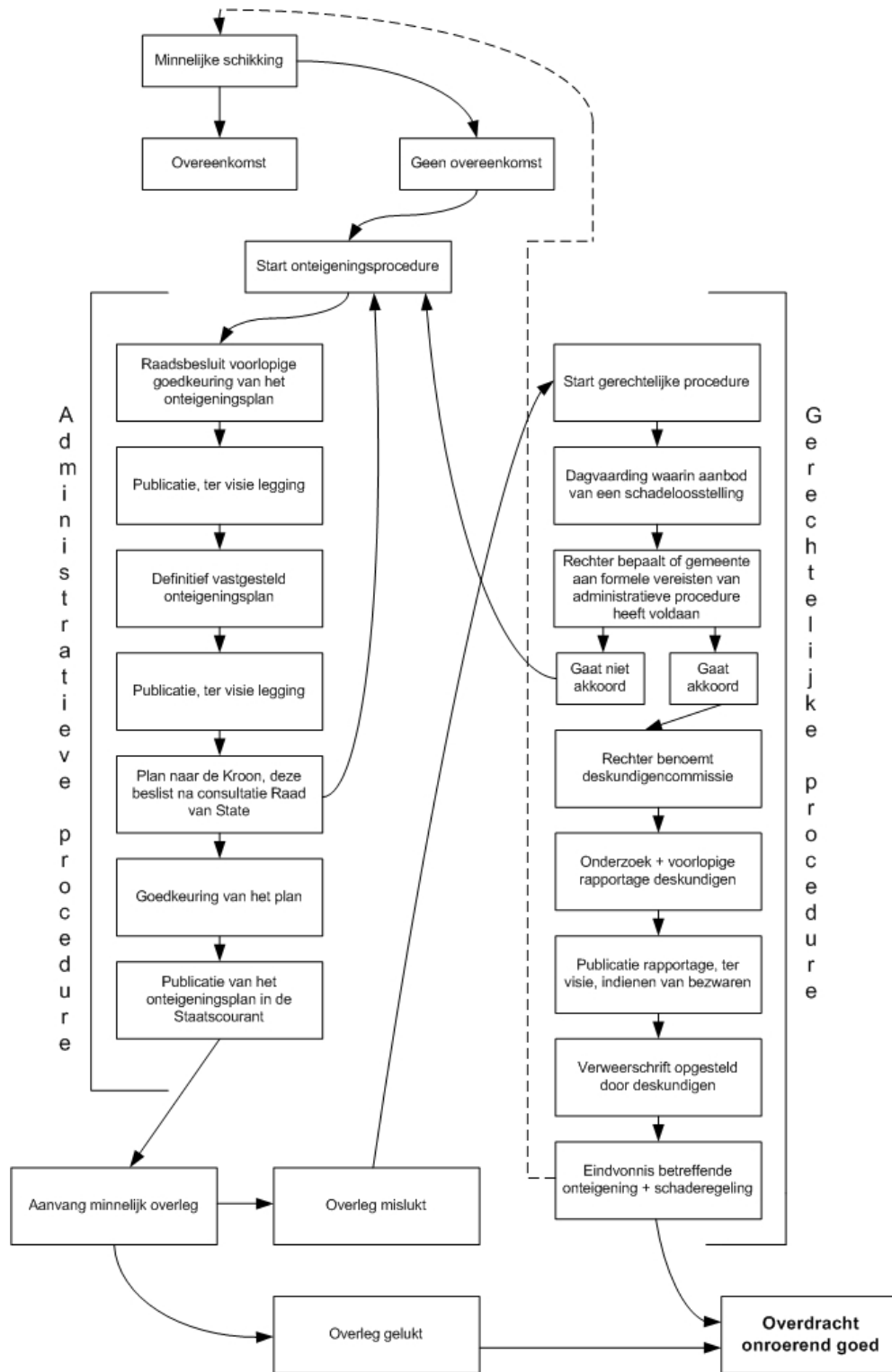
Alvorens een onteigeningsprocedure op te starten, dient een gemeente via een minnelijke schikking getracht te hebben de gewenste gronden in handen te krijgen. Indien dit om wat voor reden dan ook niet gelukt is, kan zij overgaan tot onteigening. Hierbij moet zij wel aan de in paragraaf 4.4.1 beschreven voorwaarden voldoen. Kortom, het onteigenen van gronden dient ten goede te komen van het algemeen belang, te geschieden op basis van een wettelijk verankerde titel en een bepaalde grondslag te hebben.

De onteigeningsprocedure bestaat uit twee delen: de administratieve en gerechtelijke procedure. Zowel Overwater (2002, p.82-85), Terpstra (1988, p.53-59) als Gerzon (1996, p. 57-58) werpen een blik op beide procedures. Hun beschrijvingen c.q. bevindingen vormen de leidraad van deze paragraaf en zijn tevens vervat in figuur 4.2.

Het administratieve gedeelte van de onteigeningsprocedure start met een onteigeningsbesluit op basis van bijvoorbeeld een door de gemeenteraad al dan niet onherroepelijk vastgesteld bestemmingsplan. Indien dit plan nog niet onherroepelijk is verklaard, kan niet worden gedagvaard. Tevens vervalt het onteigeningsbesluit als aan het bestemmingsplan definitieve goedkeuring wordt onthouden. Een volgende stap wordt gevormd door het voorlopige onteigeningsplan te publiceren en gedurende vier weken ter visie te leggen. Tijdens deze periode hebben belanghebbenden de mogelijkheid om bezwaren ten aanzien van het plan aan de gemeente kenbaar te maken. Na het verstrijken van deze vier weken stelt de gemeenteraad het onteigeningsplan definitief vast. Vervolgens wordt het plan wederom gepubliceerd en vier weken ter visie gelegd, alvorens het wordt opgestuurd naar de Kroon.²⁸ Gedurende deze periode hebben betrokken actoren wederom de kans om hun zienswijzen te verduidelijken. Ditmaal dienen zij echter hun bedenkingen door middel van een schrijven aan de Kroon kenbaar maken. Laatstgenoemde neemt de ingezonden zienswijzen vervolgens mee bij het beoordelen van het onteigeningsplan. Bij de beoordeling, die maximaal zes maanden in beslag neemt, wordt het onteigeningsbesluit allereerst aan een zogenaamde “materiële” toetsing onderworpen. Hierbij wordt gekeken of het plan voldoet aan het ruimtelijk ontwikkelings- en volkshuisvestingsbelang, aan het publieke belang en tevens of er een bepaalde urgentie en noodzaak aan de onteigening ten grondslag ligt. Daarnaast wordt er door middel van “formele” toetsing bekeken of de gemeente de procedure juist heeft doorlopen en voldaan heeft aan de vormvoorschriften. De Kroon is bij deze toetsing uiterst precies. Een geringe afwijking kan al betekenen dat het onteigeningsbesluit wordt vernietigd. Gedurende de beoordelingsperiode wordt tevens de Raad van State om advies gevraagd. Daarna wordt de beslissing van de minister per brief voorgedragen aan de koningin, die op haar beurt door middel van ondertekening het besluit bekrachtigt. Indien het onteigeningsplan is goedgekeurd, wordt het gepubliceerd in de Staatscourant. Daarna dient de gemeente nogmaals een poging te ondernemen om tot een schikking te komen met de betrokken grondeigenaren. Mocht dit onverhoopt lukken, dan kan het onteigeningsplan worden ontbonden. Wanneer gemeente en grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de afkoopsom, kan de gemeente overgaan tot

²⁸ De gemeenteraad moet op straffe van verval het besluit tot onteigening binnen zes maanden nadat de terinzageleggingstermijn van het ontwerpbesluit is verlopen, aan de Kroon voordragen. Overigens mag een gemeente opnieuw een onteigeningsprocedure opstarten.

Figuur 5: De onteigeningsprocedure



dagvaarding van de desbetreffende eigenaar. In de dagvaarding dient zij nadrukkelijk aan te geven dat minnelijke schikking de partijen niet tot elkaar heeft gebracht. Tevens moet de hoogte van de geboden schadeloosstelling in het document worden opgenomen. De dagvaarding betekent de start van de gerechtelijke procedure. De gemeente moet, op straffe van verval van het Kroonbesluit, binnen twee jaar na de goedkeuring van het onteigeningsbesluit starten met de gerechtelijke procedure. Dit kan dus alleen indien een tweede poging tot minnelijke schikking mislukt is.

De gerechtelijke procedure wordt dus opgestart door middel van een dagvaarding waarin de hoogte van de aangeboden schadeloosstelling staat vermeld. Indien de te onteigenen partij niet alsnog instemt met de aangeboden schadevergoeding, benoemt de rechtbank een commissie van deskundigen, meestal bestaande uit een beëdigde rentmeester of taxateur en een advocaat die zich gespecialiseerd heeft in het onteigeningsrecht. De commissie heeft als taak de schadeloosstelling te begroten. Hun uitkomsten vervatten zij in een concept-rapport dat ter visie wordt gelegd. Betrokken partijen kunnen gedurende deze periode hun bezwaren ten aanzien van het rapport kenbaar te maken.²⁹ Na de publicatie van het concept-rapport worden verweerschriften door deskundigen opgesteld. Uiteindelijk wordt het eindvonnis met betrekking tot het onteigeningsplan uitgesproken. De rechtbank bepaalt of de Kroon het onteigeningsbesluit van de gemeente in alle redelijkheid heeft kunnen goedkeuren. Bij goedkeuring stelt zij tevens de schadevergoeding vast. De gehele onteigeningsprocedure wordt afgesloten door de overdracht van het onroerend goed waar het allemaal om te doen was. Binnen vijf jaar na onteigening dient de gemeente een start te hebben gemaakt met de werkzaamheden waarvoor de onteigening in den beginne was bedoeld.

4.4.5. Verweer

In de praktijk komen de te onteigenen partijen met allerlei verweren op de proppen om onder de onteigening uit te komen. Overwater (2002, p.86-87) heeft deze samengevat tot vijf standaardverweren. Hierbij heeft hij tevens aangegeven in hoeverre deze ongegrond verklaard kunnen worden:

- ✓ *“De onteigening is niet noodzakelijk omdat het bestemmingsplan waarvoor wordt onteigend niet goed is”*. Dit verweer kan ongegrond worden verklaard vanwege het feit dat het hier om bedenkingen gaat die planologisch van aard zijn en derhalve naar voren gebracht dienen te worden binnen de bestemmingsplanprocedure. Ze kunnen er echter niet toe leiden dat aan onteigening de goedkeuring wordt onthouden.
- ✓ *“Er is niet genoegzaam geprobeerd het te onteigenen minnelijk te verwerven”*. Dit verweer kan in principe de prullenbak in zodra aan zowel het begin van het administratieve gedeelte als voorafgaand aan het gerechtelijke gedeelte van de onteigeningsprocedure door de gemeente getracht is minnelijk te schikken met de te onteigenen partij. Indien de gemeente dit achterwege laat, dan kan dit verweer gegrond worden verklaard.

²⁹ Het is goed om in dit kader op te merken dat de burgerlijke rechter een verweer tegen de noodzakelijkheid van een onteigening slechts toelaatbaar vindt, als dit verweer ook vanaf het begin van de administratieve procedure is gevoerd.

- ✓ “*Er wordt als gevolg van de onteigening van gronden financiële schade geleden, onder andere in de vorm van een waardedaling van overblijvende onroerende zaken*”. Een dergelijk bezwaar kan de aanwijzing van het gedeelte van de onroerende zaak niet in de weg staan. De onteigende eigenaar wordt immers volledig schadeloos gesteld. De hoogte van de schadevergoeding wordt door een panel c.q. commissie van deskundigen bepaald.
- ✓ “*Er wordt geen vervangende grond aan de onteigende grondeigenaar geleverd*”. De Onteigeningswet verplicht een gemeente niet tot het leveren van vervangende grond. Alle schade die geleden wordt, dus ook grondverlies, zal worden vergoed. Compensatie kan zo mogelijk wel een van de gespreksonderwerpen zijn bij de onderhandelingen tussen gemeente en de te onteigenen partij.
- ✓ “*De nood tot onteigening ontbreekt, omdat de eigenaar aangeeft de bestemming zelf te willen realiseren: de zogenaamde zelfrealisatie*”. Van dit standaardverweer wordt, zeker de laatste jaren, het meest gebruik gemaakt. Dit wordt veroorzaakt doordat grondeigenaren steeds vaker contracten afsluiten met ontwikkelaars om de bestemmingen die op hun gronden rusten zelf te realiseren. Het verweer in kwestie heeft van alle standaardverweren het meeste kans op slagen. Het verweer is succesvol wanneer de grondeigenaar (Overwater 2002, p.94):
 - beschikt over voldoende kennis, ervaring en geld;
 - zich bereid verklaart het plan uit te voeren zoals dat de gemeente voor ogen staat en dat aantoonbaar is door het overleggen van plannen, financieringsopzet etc;
 - bereid is een exploitatieovereenkomst te sluiten;
 - bereid is de grond ten behoeve van openbare voorzieningen aan de gemeente over te dragen.

De gemeente kan in bepaalde gevallen echter toch overgaan tot het onteigenen van gronden en opstallen, ondanks een beroep op zelfrealisatie (Overwater 2002, p.93-94):

- indien er sprake is van een plan dat integraal in onderlinge samenhang moet worden uitgevoerd en de benodigde grond niet in zijn geheel in het bezit is van de eigenaar die een beroep doet op zelfrealisatie;
- als het gaat om grond ten behoeve van openbare voorzieningen, zoals verkeer, waterhuishouding en groen;
- als de grond van de belanghebbenden dermate verspreid is gelegen dat van doelmatige zelfrealisering van het plan geen sprake kan zijn, bijvoorbeeld als de eigenaar niet beschikt over voldoende aaneengesloten grond om binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan zelf tot realisering over te gaan of als het te onteigenen perceelsgedeelte geen afzonderlijk deel van het te realiseren complex kan vormen;
- als de wijze van planvoering die de belanghebbende voor ogen heeft in strijd is met de planuitvoering die de gemeente voor ogen staat;

- indien de belanghebbende niet aannemelijk maakt zich te willen conformeren aan de planuitvoering die de gemeente voor ogen staat;
- indien de belanghebbende over te weinig grond beschikt en afhankelijk is van de medewerking van de gemeente en de gemeente niet wil meewerken, bijvoorbeeld door het overdragen van grond aan de belanghebbende.

5. Functioneren van het huidige instrumentarium

5.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een eerste blik geworpen op het huidige grondverwervingsinstrumentarium van gemeenten. Hierbij is voornamelijk aandacht geschonken aan de theoretische achtergronden van deze instrumenten: de te doorlopen procedures en de aan hieraan verbonden voorschriften.

In dit hoofdstuk zal de overstap worden gemaakt naar de praktijk. Er zal worden bekeken hoe de instrumenten minnelijke verwerving, de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening in de dagelijkse verwervingspraktijk functioneren. Kortom, welke voor- dan wel nadelen worden ondervonden bij het gebruik van deze middelen. Op basis van de resultaten van deze analyse zal worden bekeken of een aanpassing van het huidige instrumentarium vanuit gemeentelijk perspectief gewenst is. Daaruit zal een aantal aanbevelingen ten aanzien van verbeteringen voortvloeien. Mogelijke uitbreidingen zullen in hoofdstuk zes in beeld worden gebracht.

5.1.1. Theorie en interviews: een samensmelting

In het kader van het onderzoek naar het functioneren van het bestaande gemeentelijke verwervingsinstrumentarium is allereerst een literatuurstudie verricht. Aan de hand van wetenschappelijke studies, artikelen en het internet is getracht te achterhalen welke voordelen de huidige instrumenten bieden, alsmede de nadelen die aan het gebruik ervan kleven. Vervolgens is door middel van tien interviews met gemeentelijke grondverwerwers getracht in beeld te brengen hoe zij tegen hun instrumentarium aankijken. Deze groep ambtenaren maakt dagelijks gebruik van de instrumenten en wordt derhalve geacht in staat te zijn de sterke en zwakke punten aan te geven. De analyse heeft geleid tot een aantal aanbevelingen ten aanzien van verbeteringen per instrument. Deze aanbevelingen worden aan het einde van dit hoofdstuk gebundeld in tabel 6.

De interviewkandidaten zijn geselecteerd op basis van het inwonertal van de gemeente waarvoor ze werkzaam zijn. In dit kader zijn er twee groepen van elk vijf respondenten te onderscheiden. Allereerst de groep met verwerwers die werkzaam is bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (Rotterdam, Groningen, Nijmegen, Apeldoorn en Zwolle) en op de tweede plaats de groep verwerwers die werkzaam is bij gemeenten die minder dan 100.000 inwoners tellen (Assen, Smallingerland, Noordoostpolder, Dalfsen en Eemsmond). Door het maken van deze onderverdeling is het mogelijk om later in dit hoofdstuk het verschil qua verwervingsmentaliteit tussen beide soorten gemeenten inzichtelijk te maken. Overigens is het wellicht noodzakelijk om binnen de twee groepen gemeenten een tweede splitsing te maken in grote en kleinere gemeenten. Zo is de gemeente Assen bijvoorbeeld qua inwonertal enkele malen groter dan de gemeente Eemsmond. Dit kan tot gevolg hebben dat de verwervingspraktijk binnen beide gemeenten aanzienlijk van elkaar afwijkt.

Of en welke verschillen er bestaan binnen de twee kerngroepen zal aan het einde van dit hoofdstuk inzichtelijk worden gemaakt.

De interviews zijn, zoals in hoofdstuk twee al is aangegeven, mondeling afgenomen (face-to-face) met behulp van een gestructureerde vragenlijst (zie bijlage II). Er is getracht om in sessies van één tot anderhalf uur te achterhalen hoe gemeentelijke grondverwerwers tegen hun instrumentarium aankijken. Hierbij is het overigens niet de bedoeling geweest de vragenlijst strak te hanteren; de lijst fungeerde veelal als leidraad. De respondent werd de vrijheid gegeven om zijn zegje te doen. In de praktijk bleek een dergelijke interviewopzet goed te werken.

Alvorens over te gaan tot de opbouw van dit hoofdstuk (subparagraaf 5.1.2) is het zaak om een kanttekening te plaatsen bij de interviewresultaten. Opvattingen ten aanzien van het bestaande instrumentarium kunnen namelijk niet alleen tussen, maar ook binnen gemeenten verschillen. De ene ambtenaar is de andere niet.³⁰ Zo kan het dus zijn dat de grondverwerwers die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd er een andere mening op nahouden dan hun directe collega's. Bij enkele interviews is dit "probleem" enigszins ondervangen doordat er twee respondenten in plaats van één aan tafel zaten. Echter, honderd procent zekerheid dat de opinies van de verschillende respondenten stroken met de visie die gemeentebreed wordt gedragen, kan niet worden geboden. Dit zou alleen kunnen worden bewerkstelligd indien alle bij de grondverwerving betrokken ambtenaren binnen een gemeente zouden worden ondervraagd. Vanwege de hoeveelheid tijd die hiermee gemoeid zou zijn, is dit achterwege gelaten. Voor de kern van dit onderzoek hoeft de zojuist geschetste handelswijze echter geen belemmering te vormen. Door het in beeld brengen van individuele percepties, kon voor deze studie waardevolle informatie worden vergaard.

5.1.2. Opbouw van het hoofdstuk

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de paragrafen 5.2 tot en met 5.4 zullen respectievelijk minnelijke verwerving, de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening onder de loep worden genomen. Hierbij wordt ingegaan op het gebruik van deze middelen door gemeenten in de praktijk, de voordelen die ze hiervan ondervinden en de nadelen die aan de toepassing ervan kleven. Tenslotte zal per instrument een aantal aanbevelingen worden gedaan, die mogelijk tot verbeteringen kunnen leiden. In paragraaf 5.5 wordt een totaal-overzicht van mogelijke verbeteringen aan het instrumentarium gegeven.

Bij de realisatie van dit hoofdstuk is, zoals in paragraaf 5.1.1 werd vermeld, gebruikgemaakt van zowel literatuuronderzoek als de resultaten van de in het kader van dit onderzoek uitgevoerde interviewronde. De uitkomsten van deze gesprekken zijn vervat in bijlage III. Een overzicht van de geïnterviewde personen is in bijlage I gegeven.

³⁰ Er valt onderscheid te maken tussen ambtenaren behorende tot de oudere garde en ambtenaren die tot de jongere garde kunnen worden gerekend.

5.2. Minnelijke verwerving

5.2.1. Het gebruik

Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten bij verwervingsprojecten minnelijke verwerving c.q. koop te allen tijde prefereren boven alternatieve verwervingsinstrumenten als de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening. Een aantal lokale overheden (Noordoostpolder, Smallingerland en Eemsmond) geeft zelfs aan dat het instrument ook het enige is waarvan binnen hun organisatie gebruik wordt gemaakt. De noodzaak tot het toepassen van alternatieve middelen ontbreekt vanwege de lokale omstandigheden in deze gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan het uitblijven van concurrentie van ontwikkelaars op de grondmarkt, afspraken met grootgrondbezitters als de staat (“gentlemen’s agreement”) en convenanten met lokale marktpartijen en woningcorporaties.

5.2.2. Sterke kanten

Het belangrijkste motief dat de geïnterviewde ambtenaren aandragen voor het veelvuldige gebruik van het instrument, is dat minnelijke verwerving in de regel de snelste weg is naar succes: het in handen krijgen van de gewenste gronden. Daar waar procedures die verbonden zijn aan de Wvg en onteigening enkele jaren in beslag nemen, kunnen minnelijke onderhandelingen binnen enkele maanden zijn beklonken. Dit heeft tot gevolg dat grondposities eerder beschikbaar komen voor ruimtelijke ontwikkelingen, hetgeen deze ontwikkelingen in een stroomversnelling kunnen doen belanden. Overigens merkt één van de respondenten op dat ondanks snelle onderhandelingen de koopakte toch zo nu en dan enige tijd op zich kan laten wachten. Hij wijt dit in feite aan het bureaucratische karakter van een gemeente: een koopakte dient te worden geparafeerd en geaccordeerd door achtereenvolgens het afdelingshoofd van de verwerper, de directie, de wethouder, het college van B & W, de raadscommissie en uiteindelijk de gemeenteraad. Voordat dit traject is doorlopen, en aan de koopakte goedkeuring is verleend, zijn enkele maanden verstreken.

Een bijkomend voordeel van een minnelijke aankoop is verder dat dit de mogelijkheid biedt om eenvoudiger aanvullende bepalingen c.q. voorwaarden aan de transactie te verbinden. Hierbij valt te denken aan bepaalde betalingscondities, maar bijvoorbeeld ook aan de mogelijkheid dat een gemeente de verkopende partij ondersteunt bij het zoeken naar geschikt vervangend onroerend goed of zelf gronden ter beschikking stelt (bijvoorbeeld grondruil bij agrariërs). De koopprocedure is hiermee flexibeler van aard dan de vastomlijnde procedures die verbonden zijn aan de Wvg en met name onteigening. Dit kan eraan bijdragen dat er bij onderhandelingen eerder consensus ontstaat tussen koper en verkoper.

5.2.3. Zwakke kanten

Ondanks het feit dat de ondervraagde gemeenten zeer tevreden zijn over de mogelijkheden die minnelijke schikking hen biedt, vestigen zij toch de aandacht op een aantal negatieve aspecten van het instrument die mogelijk nadelige gevolgen kunnen hebben voor de gemeentelijke grondverwerving. Deze paragraaf zet deze gevolgen op een rijtje.

Transparantieprobleem (1)

Bij een koopovereenkomst met een gemeente als koper van gronden is van belang in hoeverre een gemeente een koper moet informeren. Conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar ook naar aanleiding van het streven van de overheid naar transparantie bij het voeren van grondbeleid, is het wenselijk dat de gemeente haar voornemens ten aanzien van ruimtelijke locaties en haar beweegredenen tot grondaankoop op deze locaties openlijk benoemt. Dit kan echter verregaande gevolgen hebben voor de onderhandelingspositie van de gemeente bij de eventuele koop van onroerend goed binnen een bepaald gebied. Stel dat een lokale overheid een uitbreidingslocatie wil ontwikkelen. Een bestemmingsplanwijziging zorgt ervoor dat de functie van de tot dan toe agrarische gronden verandert in een woonbestemming. Dit heeft primair tot gevolg dat de waarde van de grond aanzienlijk zal toenemen. Indien de verkopende partij weet dat zijn grond in de nabije toekomst veel meer zal gaan opbrengen, dan zal zij daarvan optimaal willen meeprofitieren. Dit tracht zij te bereiken door een (naar verhouding) veel hogere grondprijs aan de gemeente te vragen. Naast de grondeigenaren zijn het ook marktpartijen als ontwikkelaars die hun graantje proberen mee te pikken bij ruimtelijke ontwikkelingen. Door het doen van grondaankopen trachten zij zich van bouwopdrachten te verzekeren. Aangezien zij hun winst maken op de opstalontwikkeling, en niet op de grondaankopen, zijn zij vaak in staat bedragen voor de gronden te bieden die aanzienlijk boven de marktwaarde liggen. Een gemeente kan soortgelijke bedragen vaak niet ophoesten en kan derhalve veelal niets anders doen dan toekijken. Kortom, transparantie kan een gemeente in een lastig parket brengen. Enerzijds kan het prijsopdrijving tot gevolg hebben, anderzijds kan het erin resulteren dat gewenste gronden in handen komen van derden. Hierdoor zijn gemeenten bij de realisatie van projecten verregaand afhankelijk van deze partijen.

Bijna alle respondenten merken op dat hun gemeente wel eens hinder ondervindt van de verplichting tot transparantie. Met hinder wordt op de eerste plaats bedoeld op de hogere prijzen die zij als gevolg van de geboden transparantie op tafel moeten leggen. Echter, het zijn vooral de actief aankopende marktpartijen die zo nu en dan een doorn in het oog zijn. Slechts enkele gemeenten geven aan deze problemen niet te kennen. Als reden hiervoor wordt allereerst aangedragen dat binnen de gemeentegrenzen weinig tot geen marktpartijen actief zijn. Daarnaast kiezen grondeigenaren in deze gemeenten (vaak boeren), zeker gezien de huidige economische omstandigheden, eerder eieren voor hun geld.

Transparantieprobleem (2)

Bij sommige ruimtelijke projecten is het noodzakelijk dat grondaankopen ter goedkeuring aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Dit kan in de eerste plaats gevolgen hebben voor de in het kader van deze projecten resterende grondverwervingen. Raadsvergaderingen, alsmede de agenda's en verslagen van deze bijeenkomsten, zijn veelal openbaar. Geïnteresseerden kunnen vanaf de publieke tribune, of eventueel thuis achter de computer, de gewenste informatie vergaren. Hierdoor is het goed mogelijk dat zij bij de behandeling van een aankoopverzoek te weten komen wat de gemeente bereid is voor een stuk grond op tafel te leggen. Inzicht in de grondexploitatie kan derhalve de

resterende gemeentelijke grondverwervingen op de locaties in kwestie ernstig frustreren. Indien grondeigenaren immers weten te achterhalen welke vierkantemeterprijs hun buurman voor zijn grond heeft gekregen, zullen zij hun gronden bij een eventuele onderhandeling met de gemeente niet voor minder van de hand willen doen. Stel dat de gemeente eenmalig flink in de buidel heeft getast om een grondpositie over te kunnen nemen. Als het aankoopbedrag openbaar wordt, dan kan de gemeente het haast wel vergeten dat zij de resterende gronden voor minder kunnen aankopen. Transparantie van de gemeentelijke organisatie leidt zo ook langs een andere weg tot prijsopdrijving.

Stuklopen onderhandelingen

Het gebruik van het instrument geeft gemeente geen zekerheid over de grondverwerving, zoals bijvoorbeeld onteigening dat wel doet. Er bestaat altijd een kans dat de gemeente en de wederpartij er minnelijk niet uitkomen. Als het onderhandelingsproces na enige tijd stukloopt, kan dit tot vertraging leiden bij de realisatie van projecten. Gemeenten kunnen uiteraard de verwerving doorzetten door het onteigeningsinstrument te hanteren. Het doorlopen van de onteigeningsprocedure kost echter veel tijd. Hierdoor dienen plannings drastisch te worden aangepast.

Bestuurswisselingen

Een verandering binnen of van het college van B&W en de gemeenteraad (als gevolg van verkiezingen) kan gevolgen hebben voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid en dus ook voor de verwervingspraktijk van de gemeente. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat de in het verleden pro-actief aangekochte gronden ten behoeve van woningbouw opeens niet zo belangrijk meer zijn, omdat het huidige bestuur er voor kiest om elders in de stad huizen te gaan bouwen. Daarnaast kan de ene bestuurder anders tegen het gebruik van bepaalde grondverwervingsinstrumenten aankijken dan de andere.

5.2.4. Aanbevelingen

Uit de voorgaande twee subparagrafen blijkt dat minnelijke verwerving een geliefd instrument is bij gemeenten. De geïnterviewde ambtenaren geven echter aan dat zij in de praktijk wel eens op problemen stuiten bij het gebruik ervan. Iedere gemeente gaat op haar eigen wijze met deze situaties om. Deze subparagraaf biedt een overzicht van mogelijke manieren (de aanbevelingen) waarop gemeenten trachten problemen te omzeilen of aan te pakken. Sommige van deze problemen, zoals bestuurswisselingen, zijn echter nauwelijks te ondervangen.

Transparantieprobleem (1)

- ✓ Pro-actieve aankopen³¹: door gronden te verwerven voordat inzichtelijk wordt wat er met deze gronden staat te gebeuren, kunnen behoorlijk wat kosten worden bespaard en marktpartijen buiten de deur worden gehouden. Het gevaar is echter dat in het verleden gekochte gronden in de toekomst geen rol van betekenis spelen binnen ruimtelijke ontwikkelingen. Dit kan enigszins worden ondervangen door binnen de

³¹ Door sommige gemeenten ook wel anticiperende of strategische aankopen genoemd.

gemeentelijke organisatie de wisselwerking tussen de afdelingen ruimtelijke ordening en grondzaken waar nodig te verbeteren.

- ✓ “Stromannen”-constructie: dit is constructie waarbij een persoon of onderneming namens - en dus ook op kosten van - gemeenten de door deze lokale overheden gewenste gronden en opstallen verwerft. Dit kunnen bijvoorbeeld rentmeesters en makelaars zijn, maar ook projectontwikkelaars. De verwerving kan op twee wijzen plaatsvinden: op naam van de gemeente of op naam van de verwerver in kwestie. In het eerste geval wordt aan de verkopende partij kenbaar gemaakt dat het de gemeente is die zijn of haar bezit wil overnemen. Indien rentmeesters of makelaars in opdracht van een gemeente, maar op eigen titel gronden verwerven, blijft de betrokken gemeente vooralsnog buiten beeld, althans qua openlijke betrokkenheid. Dit heeft veelal tot gevolg dat grondeigenaren geen notie hebben van wat met de gronden in feite staat te gebeuren. Dit betekent in de praktijk dat zij een lagere prijs zullen vragen voor hun bezittingen dan in die gevallen dat de gemeentelijke plannen wel bekend zijn en duidelijk is dat het de gemeente is die de gronden wil aankopen.

Navraag bij de geïnterviewde ambtenaren naar het gebruik van dergelijke constructies laat zien dat vrijwel geen enkele gemeente bij grondaankopen gebruikmaakt van de gesloten vorm. Als een gemeente gebruikmaakt van de diensten van rentmeesters of gelijksoortige partijen, dan wordt de verkopende partij altijd van de gemeentelijke betrokkenheid op de hoogte gesteld. Veelal verwerven gemeenten echter zelf. Slechts een beperkt aantal gemeenten geeft aan dat zij derden inschakelt voor de grondverwerving. Makelaars en rentmeesters worden echter wel frequent in de arm genomen voor het geven van advies en het doen van taxaties.

In juridisch opzicht achten de gemeenten het gebruik van de gesloten constructie niet bezwaarlijk. Moreel gezien echter wel. Daarnaast merkt een aantal gemeenten op dat het gebruik van stromannen (gesloten variant) in een later stadium alleen maar tegen de gemeente kan gaan werken. Wanneer het eenmaal openbaar wordt dat een gemeente een grondeigenaar als het ware een hak heeft gezet, zal de geloofwaardigheid van de gemeente een dusdanige deuk oplopen dat de overige grondeigenaren mogelijk weigeren met de gemeente in onderhandeling te treden. Ook deskundigen achten het gebruik van de constructie niet wenselijk. Overwater (2002, p.43) stelt dat een dergelijke gemeentelijke handelwijze in strijd is met de aan het gebruik van het privaatrecht verbonden eisen van billijkheid en redelijkheid. Om die reden zouden gemeenten van het gebruik van dergelijke constructies uitgesloten moeten worden. Naar zijn mening staat het gemeenten niet vrij om informatie met betrekking tot de bestemming en de gemeentelijke doelstelling achter te houden. Indien lokale overheden dit toch doen, moet het voor verkopende partijen mogelijk zijn de koopovereenkomsten te ontbinden.

- ✓ Indien gemeentelijke plannen met een bepaald gebied openbaar worden gemaakt, dient een gemeente zo spoedig mogelijk een voorkeursrecht op het gebied te vestigen. Zo kan onder andere worden voorkomen dat grondeigenaren hun bezit aan marktpartijen verkopen.

- ✓ Gemeenten dienen telkens weer af te wegen wat ze wel of niet naar buiten willen brengen. Transparantie is uiteraard niet te vermijden, maar de vraag is echter wel op welk niveau een gemeente transparant dient te zijn.

Transparantieprobleem (2)

- ✓ Grondbank: een gemeente kan een grondbank oprichten waarmee zij actief gronden kan verwerven zonder dat de gemeenteraad daarvoor toestemming heeft verleend. De verwerver hoeft dus pas achteraf zijn aankopen te verantwoorden. Onder andere de gemeente Groningen maakt voor de locaties aan de stadsrand gebruik van deze methode. Voordeel hiervan is dat de door de gemeente betaalde grondprijzen vooralsnog niet openbaar worden.
- ✓ Het is raadzaam om te overwegen grondexploitaties in een gesloten raadsvergadering te bespreken.

Stuklopen onderhandelingen

- ✓ Onteigeningsprocedure eerder inzetten: veel van de ondervraagde verwervers geven aan dat wat hen betreft het onteigeningsinstrument eerder ingezet mag worden: of tijdens de onderhandelingen of zelfs gelijktijdig aan de start van de minnelijke onderhandelingen. Mocht het minnelijk overleg namelijk stranden, dan kunnen gemeenten vrijwel direct een start maken met het onteigenen. Vaak blijkt dat het afketsen van de koop leidt tot aanzienlijke tijdsverliezen. Mochten gemeenten en verkopende partijen er toch met elkaar uitkomen, dan kan de onteigeningsprocedure altijd nog worden gestaakt.

Overige aanbevelingen

- ✓ Schuiven met ontwikkelingen: de gemeente heeft de mogelijkheid om marktpartijen die grondposities hebben ingenomen buitenspel te zetten door hun ruimtelijke plannen (bijvoorbeeld het structuurplan) aan te passen, dus als het ware schuiven met ontwikkelingen. Dit kan zijn door de bestemming van de desbetreffende locaties zodanig te wijzigen dat het grondbezit de marktpartijen niets oplevert (bijvoorbeeld een park). Het kan ook zijn dat de gemeente de locatie geheel links laat liggen, elders in de stad gronden aankoopt en de oorspronkelijke plannen, bijvoorbeeld woningbouw, daar realiseert.
- ✓ “Praten op gelijk niveau”: een aantal respondenten merkt op dat zij de verkopende partij altijd adviseren een deskundig iemand in te huren om de onderhandelingen voor hem, haar of hun te voeren. Hiermee wordt bewerkstelligd dat beide partijen op hetzelfde niveau met elkaar praten. Dit scheidt duidelijkheid, hetgeen de koopprocedure aanzienlijk kan bespoedigen.

5.3. De Wet voorkeursrecht gemeenten

5.3.1. Het gebruik

Op basis van de interviewresultaten is tabel 5 opgesteld. Aan de hand van deze tabel kan een eerste impressie van het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten worden gegeven. De rest van deze subparagraaf zal in het teken staan van het bespreken van de tabel.

Tabel 5: *Het gebruik van de Wvg door de ondervraagde gemeenten* (Bron: eigen onderzoek)

Gemeente	Wvg in het verleden toegepast? (1985-2004)	Wvg momenteel in gebruik?	Huidige locatie: binnenstedelijk/ of uitleg	Ervaringen
Rotterdam	Ja	Ja	Beide	Gematigd tevreden
Groningen	Ja	Nee	Geen	Positief
Nijmegen	Ja	Ja	Beide	Positief
Apeldoorn	Ja	Ja	Beide	Gematigd tevreden
Zwolle	Ja	Ja	Uitleglocatie	Gematigd tevreden
Assen	Ja	Ja	Beide	Gematigd tevreden
Smallingerland	Ja	Nee	Geen	Negatief
Noordoostpolder	Nee	Nee	Geen	Geen
Dalfsen	Nee	Ja	Uitleglocatie	Geen ³³
Eemsmond	Nee	Nee	Geen	Geen

Uit het bovenstaande schema blijkt dat zes van de tien geïnterviewde gemeenten momenteel een voorkeursrecht binnen hun grondgebied hebben gevestigd. Het zijn vooral de grotere gemeenten die van het instrument gebruikmaken. In dit opzicht vormt Groningen een duidelijke uitzondering. Hoewel deze gemeente in het verleden een aantal keren een voorkeursrecht heeft gevestigd, maakt het momenteel geen gebruik meer van het instrument. Ook Dalfsen kan als uitzondering worden bestempeld. In tegenstelling tot andere kleine gemeenten maakt zij sinds de wetswijziging van 2004 wel gebruik van het instrument, zij het in het kader van slechts één project.

Van de zes gemeenten die momenteel de Wvg toepassen, geven er vier aan dat zij het middel op zowel binnenstedelijke als uitleglocaties inzetten. De overige twee gemeenten maken momenteel slechts op uitleglocaties gebruik van het voorkeursrecht. De ervaringen met het instrument zijn wisselend van aard. Twee gemeenten geven aan dat zij positief tegen het gebruik van de Wvg aankijken. Opvallend hierbij is dat één van deze twee gemeenten geen gebruik maakt van het middel. De respondent noemt twee redenen waardoor zijn gemeente de afgelopen jaren de Wvg links heeft laten liggen. Allereerst geeft hij aan dat het lastig blijkt te zijn om binnen de ambtelijke organisatie de neuzen dezelfde richting op te krijgen. Daarnaast merkt hij op dat het vestigen van een voorkeursrecht behoorlijk wat stof doet opwaaien bij burgers, die vervolgens hun

³³ De gemeente Dalfsen maakt pas sinds kort gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De respondent kan om die reden nog geen oordeel geven over het functioneren van het instrument.

ongenoegen laten blijken aan de gemeenteraad. De politiek blijkt nogal eens gevoelig voor dit soort kwesties, zeker ten tijde van verkiezingen.

De algemene teneur onder de gebruikers van het voorkeursrecht is echter dat ze gematigd tevreden zijn over het instrument. Zo geeft één van de respondenten aan dat het gebruik van het instrument voordelen heeft opgeleverd, maar dat deze voordelen niet moeten worden overdreven. Daarnaast is deze respondent, alsmede een andere ondervraagde ambtenaar, van mening dat het voorkeursrecht niet echt een krachtig middel is. Het rijk zou kunnen nadenken over betere middelen. Ook in een derde gemeente kijkt men met gemengde gevoelens naar de Wvg. De ene keer levert het vestigen van een voorkeursrecht resultaat op, de andere keer niet. Veelal blijkt het instrument in de praktijk pas succesvol te zijn, als de eerste grondeigenaar overstag gaat en zijn bezit bij de gemeente aanbiedt. Dit schudt de overige grondeigenaren wakker.

Daar waar twee gemeenten positief tegen het voorkeursrecht aankijken, past één van de kleine gemeenten (< 100.000 inwoners) het recht vanwege slechte ervaringen in het verleden (onder andere de ontduikingsconstructies) niet meer toe. Ook in twee andere kleine gemeenten wordt momenteel geen gebruikgemaakt van het instrument. Echter hebben zij dat in het verleden ook niet gedaan. De lokale omstandigheden in deze twee gemeenten zijn van dien aard dat gronden vrijwel altijd via de minnelijke weg in gemeentelijke handen terechtkomen (weinig actieve ontwikkelaars/ speculanten, veel grondbezit van de staat). Daarom achten de betreffende gemeenten een toepassing van de Wvg niet noodzakelijk.

5.3.2. Sterke kanten

Het vestigen van een voorkeursrecht biedt gemeenten een aantal voordelen. Op basis van de literatuurstudie en voornamelijk de interviews kunnen de volgende sterke kanten van het middel worden benadrukt:

- ✓ Het vestigen van een voorkeursrecht verstevigt de grip van de gemeenten op het grondgebied waarop het recht rust. Indien particuliere grondeigenaren besluiten hun onroerend goed te verkopen, dienen zij hun bezit eerst bij de gemeente aan te bieden. Deze dient op haar beurt binnen een termijn van acht weken aan te geven of zij wel of niet gebruik wenst te maken van het aanbod. Pas als de gemeente het aanbod afslaat, of als de aan de procedure verbonden termijnen worden overschreden, kunnen grondeigenaren hun bezit aan derden vervreemden.
- ✓ Voortbordurend op het bovenstaande: het gebruik van de Wvg maakt het mogelijk dat lokale overheden verregaande regie kunnen uitoefenen op het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Hier komt bij dat ze ook selectief met het instrument te werk kunnen gaan: op het moment dat een marktpartij bij een gemeente aanklopt met het verzoek een in de ogen van de gemeente minder lucratief deel van een gebied te mogen ontwikkelen, kan een gemeente de Wvg van van de desbetreffende locatie afhalen.
- ✓ Het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten verschaft lokale overheden inzicht in grondbewegingen. Iedere transactie binnen het gebied waarop het voorkeursrecht rust, wordt door het recht inzichtelijk.

- ✓ Het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten voorkomt grondspeculatie. Marktpartijen worden in eerste instantie buitenspel gezet. Grondeigenaren kunnen alleen zaken doen met de gemeente. Hierbij zal de prijs objectief worden vastgesteld door een panel van deskundigen. Vervolgens bestaat er nog de mogelijkheid deze vastgestelde prijs te laten toetsen door de rechtbank.
- ✓ Het vestigen van een voorkeursrecht kan er uiteindelijk in resulteren dat gemeenten gewenste gronden in handen krijgen.

5.3.3. Zwakke kanten

In subparagraaf 5.3.1 werd al gemeld dat bijna de helft van de ondervraagde respondenten gematigd tevreden is over het functioneren van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dit kan niet anders betekenen dat er naast de zojuist benoemde positieve effecten ook aspecten zijn die het functioneren van de Wvg nadelig beïnvloeden:

- ✓ Allereerst kan er gewezen worden op het feit dat de Wvg een passief instrument is: pas als grondeigenaren hun bezit aanbieden, wordt het instrument van kracht. Indien dergelijke partijen niet overgaan tot de verkoop van hun eigendom, dan heeft het vestigen van een voorkeursrecht (vooralsnog) geen effect. Dit heeft in de praktijk nogal eens tot gevolg dat het rendement van het instrument beperkt is.³⁴
- ✓ Daarnaast resulteert het vestigen van een voorkeursrecht, en de eventuele verkoopprocedure die hieruit voortvloeit, erin dat de administratieve activiteiten bij gemeenten aanzienlijk toenemen. Met andere woorden: het instrument is zeer arbeidsintensief. Zo zijn gemeenten bijvoorbeeld verplicht om een registratie van alle handelingen/transacties gedurende de Wvg-procedure bij te houden.³⁵ Daarnaast dienen er collegevoorstellen te worden opgesteld, de betrokken grondeigenaren per brief van de vestiging op de hoogte te worden gesteld, bezwaren te worden behandeld etc.³⁶
- ✓ Lokale overheden dienen bepaalde - in de Wvg-procedure opgenomen - deadlines c.q. termijnen te behalen. Doen ze dat niet, dan verliezen zij gedurende de drie jaren die volgen hun recht op eerste koop. Veel gemeenten, zo ook veel van de geïnterviewde gemeenten, zijn van mening dat bepaalde termijnen aan de korte kant zijn. Neem het doorsluizen van het verzoek om deskundigenadvies: lokale overheden hebben slechts twee weken de tijd om het door de verkoper gedane verzoek om deskundigenadvies aan de rechtbank kenbaar te maken. Indien dit verzoek niet binnen twee weken bij de rechtbank is beland, vervalt het gemeentelijke recht op eerste koop. Op een dergelijke wijze kunnen verkopende partijen dus onder de verplichtingen van het voorkeursrecht uitkomen. Kortom, de Wvg is door alle vormvoorschriften een lastig instrument.
- ✓ Ook de houdbaarheid van bepaalde grondslagen blijkt in de praktijk een probleem te vormen. De periode van twee jaar, die gemeenten hebben om van een vestiging op

³⁴ Zie ook Priemus en Louw (2000, p.54).

³⁵ De respondent van de gemeente Groningen merkt in dit kader echter op dat dit geen probleem hoeft te zijn. Een gemeente kan zo mogelijk gespecialiseerde bureaus in de hand nemen om het Wvg-gebied in de gaten te houden.

³⁶ Zie ook De Wolff et. al. (2000a, p.50) en Groetelaers (2004, p.74)

grond van artikel 8 naar een hervestiging op basis van een (ontwerp-) bestemmingsplan te gaan, blijkt in de praktijk zo nu en dan aan de korte kant te zijn.³⁷

- ✓ Aan de andere kant is een aantal respondenten de mening toegedaan dat bepaalde termijnen binnen de Wvg-procedure te lang zijn. Als voorbeeld noemen zij de periode die de deskundigen nodig hebben om een prijsadvies te geven (drie maanden).
- ✓ De Wvg biedt grondeigenaren ook de mogelijkheid om misbruik te maken van de vastgestelde termijnen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het indienen van een verzoek tot deskundigenadvies door de grondeigenaren tijdens ambtelijke vakantieperiodes. Als een gemeente dit niet heeft ondervangen, kan een dergelijke actie tot gevolg hebben dat de grondeigenaren hun bezit aan derden kunnen verkopen.³⁸
- ✓ De gemeente draait naast haar eigen kosten ook op voor de kosten die door de verkopende partij worden gemaakt tijdens de Wvg-procedure (bijvoorbeeld het deskundigenadvies). Ook wanneer de grondeigenaar afziet van de verkoop blijft de gemeente opgezadeld zitten met dergelijke kosten. Saillant detail in deze is dat dit nadeel in de literatuur nadrukkelijk wordt genoemd, terwijl de geïnterviewde personen er geen acht op slaan.^{39 40}
- ✓ Het is daarnaast ook de vrijblijvende aard van het onderhandelingsproces die gemeenten veelal tegen de borst stuit.⁴¹ Grondeigenaren hebben namelijk te allen tijde het recht om de onderhandelingen te staken c.q. de verkoop af te blazen. Ook in dergelijke gevallen worden de gemaakte kosten op gemeenten afgewenteld.⁴²
- ✓ Daar waar de verkopende partij zich gedurende de gehele procedure kan terugtrekken, kan de gemeente dit maar op een beperkt aantal momenten:
 - bij de eerste aanbieding door de verkopende partij: door of niet van de koopmogelijkheid gebruik te maken of de termijn van acht weken te overschrijden;
 - wanneer zij met opzet het verzoek om deskundigenadvies niet binnen twee weken aan de rechtbank kenbaar maken;
 - een gemeente kan na het prijsadvies van deskundigen afzien van de koop.
- ✓ Wat vaak vergeten wordt, is dat het gebruik van de Wvg voor gemeenten aanzienlijke investeringen met zich meebrengt. Indien een gemeente niet de beschikking heeft over een toereikend vermogen, kan zij niet ingaan op aanbiedingen door grondeigenaren. Dit heeft tot gevolg dat de grondeigenaren hun onroerend goed aan derden mogen verkopen.⁴³

³⁷ Zie ook Cuypers (2004, p.93-97) en De Wolff et. al. (2000a, p.143)

³⁸ Zie ook De Wolff et. al. (2000a, p.59)

³⁹ Zie ook De Wolff et. al. (2000a, p.53)

⁴⁰ Overigens bestaat er wel de mogelijkheid dat de rechtbank besluit dat een deel van de kosten door de verkopende partij gecompenseerd dienen te worden.

⁴¹ Van de geïnterviewde gemeenten die al enige tijd gebruikmaken van het instrument acht enkel de gemeente Nijmegen acht dit niet bezwaarlijk.

⁴² Zie ook Overwater (2002, p.57-58)

⁴³ Zie ook Cuypers (2004, p.101)

- ✓ Het vestigen van een voorkeursrecht kan kwaad bloed zetten bij die grondeigenaren waarmee de gemeente via de minnelijke weg nog in onderhandeling wil treden. Hierdoor kan een minnelijk onderhandelingstraject ernstig worden verstoord.
- ✓ Het vestigen van een voorkeursrecht door een gemeente heeft tot gevolg dat het eigendomsrecht van particulieren wordt aangetast. Dit kan tot gevolg hebben dat burgers hun beklag doen bij de lokale politiek. Die kan, vooral ten tijde van verkiezingen, nog wel eens overstag gaan.
- ✓ De lange duur van sommige projecten staat het effectief inzetten van het instrument wel eens in de weg. Het te vroeg inzetten van de Wvg resulteert namelijk in hoge rentekosten, terwijl het te laat inzetten tot gevolg kan hebben dat marktpartijen ondertussen al hun slag hebben geslagen en grondposities hebben verworven.
- ✓ Er is een aantal auteurs dat de prijsdempende werking van het instrument in twijfel trekt. Zij wijzen erop dat gemeenten veelal de marktwaarde voor de gronden op tafel moet leggen.⁴⁴
- ✓ Een ander nadeel van de Wvg is dat de vestiging van een voorkeursrecht als een soort “reclamebord” fungeert.⁴⁵ Gemeenten geven hiermee immers aan dat zij bepaalde ontwikkelingen met de gronden in kwestie voor ogen hebben. Met andere woorden: het is een indicator dat er iets staat te gebeuren met de gronden. Ook dit kan prijsopdrijving tot gevolg hebben. Grondeigenaren willen meedelen in de waardestijging van de grond als gevolg van een bestemmingsplanwijziging.
- ✓ Het grootste nadeel van het gebruik van de Wvg was tot voor drie jaar de zogenaamde ontwijkingsconstructie, die de werking van de wet ondermijnde. Dergelijke constructies, ook wel artikel 26- of zelfrealisatieconstructies genoemd,⁴⁶ hadden betrekking op overeenkomsten c.q. rechtshandelingen tussen grondeigenaren en derden, waarmee grondeigenaren het voorkeursrecht trachtten te omzeilen. Het betrof hier situaties waarin sprake was van verkapte eigendomsoverdracht. Door middel van voorlopige koop- en optieovereenkomsten werd het economisch eigendom door de oorspronkelijke eigenaar overgedragen aan een kopende partij, veelal een ontwikkelaar. De feitelijke vervreemding vond niet direct plaats. De ontwikkelaar werd eerst door de eigenaar in de gelegenheid gesteld de door hem gewenste bestemming te realiseren. Deze diende overigens wel te passen in het geldende bestemmingsplan. Indien dit namelijk niet het geval zou zijn, konden gemeenten de gronden door middel van onteigening alsnog in handen krijgen. In ruil voor het ter beschikking stellen van de grond - eerst tijdelijk en later permanent - ontving de grondeigenaar vaak een vooruitbetaling en werd hem een van tevoren vastgesteld winstaandeel toegezegd. Zodra de bestemming was gerealiseerd, verviel het voorkeursecht en konden de gronden juridisch worden overgedragen. Volgens de letter van de wet bestond destijds geen bezwaar tegen de bovenstaande overeenkomsten, mits deze tot doel hadden de door de gemeente gewenste bestemming te realiseren. Indien dit niet het geval was, was er sprake van ontduiking.

⁴⁴ Onder andere Overwater (2002, p.58-59) en De Wolff et. al (2000a, p.82)

⁴⁵ Overwater (2002, p.58-59) en De Wolff et. al. (2000a, p.82)

⁴⁶ Zie Groetelaers (2004, p.75-76)

Volgens veel gemeenten was er van ontduiking ook sprake als de grondeigenaar geen enkel risico liep bij het aangaan van een zelfrealisatieconstructie. Een uitspraak van de Hoge Raad verwierp echter deze gedachte (Groetelaers, 2004, p.79). Het hoogste rechtsorgaan sprak uit dat indien een samenwerkingsconstructie tot doel had de locatie conform gemeentelijke plannen te ontwikkelen, zelfrealisatie geen enkel probleem vormde. Als extra voorwaarde voegde zij hieraan toe dat de realisatie binnen de regiefunctie van de gemeente moest passen.

Met de wijziging van de Wvg, die op 1 september 2002 in werking is getreden ("de aangescherpte Wvg"), is het stelsel van uitzonderingen aangepast. Sindsdien geven overeenkomsten gericht op vervreemding van een onroerende zaak nog maar heel beperkt recht op vrijwaring van de aanbiedingsplicht uit art. 10 lid 1 van de Wvg:

- net zoals voorheen moet de overeenkomst aantoonbaar gesloten zijn voor vestiging van het voorkeursrecht;
- er gelden strengere vormvereisten (een met name genoemde partij, een met name genoemde of bepaalde prijs, de akte waarin overeenkomst is opgenomen moet zijn ingeschreven in de Openbare Registers);
- de vervreemding moet binnen zes maanden na inschrijving van de overeenkomst plaatsvinden;
- 'verlenging' van de overeenkomst is niet mogelijk, omdat er drie jaar niet opnieuw een recht op vrijwaring kan ontstaan als een tweede overeenkomst wordt gemaakt en geregistreerd.

In het kader van de nieuwe wet is het niet meer nodig na te gaan of belangen van gemeenten zijn geschaad door een bepaalde rechtshandeling. Het is voldoende om vast te stellen of een rechtshandeling inbreuk maakt op de formele voorkeurspositie van de gemeente. Elke rechtshandeling die hier afbreuk aan doet, komt voor vernietiging in aanmerking. Gemeenten moeten wel bewijzen dat de strekking van de handeling inderdaad was om afbreuk te doen aan de voorkeurspositie.

De wetgever heeft het recht op zelfrealisatie door de wetswijziging niet willen wijzigen. In welke gevallen kunnen zelfrealisatie-overeenkomsten worden vernietigd met behulp [van](#) de anti-misbreukbepaling? Bij de parlementaire behandeling [van](#) de wijzigingswet heeft de wetgever zich hierover uitgesproken:

"Rechtshandelingen die zodanig zijn opgezet dat geen vervreemding zal plaatsvinden gedurende het bestaan [van](#) het voorkeursrecht, doch waarbij de beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de grond in enigerlei mate worden overgedragen, staan bloot aan vernietiging. Dit betekent dat bij zelfrealisatie de beschikkingsmacht en het economisch belang bij de grond geheel bij de eigenaar moeten blijven. Zoniet dan is de overeenkomst vernietigbaar" (Twente Visie 2005).

- ✓ Tenslotte is ook de leesbaarheid van de wet ronduit slecht te noemen.

5.3.4. Aanbevelingen

- ✓ Aanpakken vrijblijvendheid van aanbidding: er is een aantal gemeenten dat voorstander is van het aanpakken van de vrijblijvendheid van de aanbidding door een grondeigenaar. Momenteel kan een verkopende partij zich te allen tijde terugtrekken uit de procedure ongeacht de hoeveelheid werk en geld die de gemeente in de procedure heeft gestoken. Een voorstel van de kant van de gemeenten is om het deskundigenadvies bindend te laten verklaren.⁴⁷ Dit betekent wel een fundamentele wijziging van het karakter van de wet. Het passieve karakter van het instrument wordt doorbroken. Met de wijziging gaat het instrument meer op de toer van onteigening.
- ✓ Het vereenvoudigen van de hervestiging: een aantal gemeenten heeft de behoefte aan een verandering van de hervestigingsprocedure. Momenteel dient bij een hervestiging van het voorkeursrecht de gehele administratieve procedure opnieuw doorlopen te worden: het op de hoogte stellen van de betrokken grondeigenaren, het behandelen van de ingediende bezwaren etc. Dit levert veel extra werk op. Er wordt door één van de respondenten gepleit voor een soort van een verlengingsbesluit. Hierin kan de gemeente aangegeven dat de in het verleden gedane aanwijzing van het voorkeursrecht van kracht blijft, met als enige wijziging dat er een vervolgrondslag (bijvoorbeeld een bestemmingsplan) gereed is.⁴⁸
- ✓ Bepaling grondprijzen agrariërs: het is een feit dat indien een gemeente een woonbestemming op landbouwgrond legt, de grondwaarde hierdoor aanzienlijk zal stijgen. Deze waardeinstijging komt vaak ten goede aan de agrariër. Lokale overheden willen graag de planbaat inzetten bij minder rendabele projecten elders binnen hun grondgebied. Een voorstel is dan ook om een vaste waardebepaling ten aanzien van grondaankopen van boeren op te stellen, bijvoorbeeld dat de boeren anderhalf keer de huidige marktwaarde van hun gronden krijgen uitgekeerd.
- ✓ Eerder een koppeling tot stand brengen met onteigeningswet: in die gevallen dat het vestigen van een voorkeursrecht geen resultaat oplevert, dient zo snel mogelijk het onteigeningsinstrument te worden ingezet. Hiermee kan tijdswinst worden geboekt.
- ✓ Eerder actief verwerven: het voorkeursrecht heeft een passief karakter. Gemeenten zijn afhankelijk van de mate waarin grondeigenaren bereid zijn hun gronden te verkopen. Het is de gemeenten daarom aan te raden deze aanbiedingen niet af te wachten, maar direct na de vestiging van het voorkeursrecht over te gaan tot actieve minnelijke verwervingen.
- ✓ Aanpassing van termijnen:
 - deskundigenadvies: een aantal gemeenten stelt voor het termijn, die verbonden is aan het doorsluizen van het verzoek aan de rechtbank, op te rekken;

⁴⁷ De respondenten van de gemeente Nijmegen geven aan dat zij het haast niet meemaken dat een verkopende partij besluit zich na het deskundigenadvies terug te trekken. Als reden hiervoor dragen zij aan dat het deskundigenadvies vrijwel altijd positief uitvalt voor de grondeigenaar.

⁴⁸ Zie ook De Wolff et. al. (2000a, p.147)

- artikel 8: het blijkt in de praktijk vaak een hele toer te zijn om binnen twee jaar een bestemmingsplan, al dan niet in ontwerpvorm, te realiseren. Gemeenten zijn dan ook voorstander van het verruimen van de termijn van twee jaar.
- ✓ Dubieuze aanbiedingen door grondeigenaren: het is raadzaam dat een gemeente duidelijk aangeeft of een bepaalde brief wel of niet als aanbieding wordt beschouwd. Hiermee wordt een hoop ellende voorkomen.
- ✓ Het beperken van het zelfrealisatiebeginsel: enkele respondenten geven aan voorstander te zijn van een ontkoppeling van eigendomsrechten en bouwrechten. Hierover in hoofdstuk zes meer.

5.4. Onteigening

5.4.1. Het gebruik

Veel van de ondervraagde gemeenten maken slechts sporadisch gebruik van onteigening. Het ingrijpende karakter van het instrument staat veelvuldig toepassen ervan vooralsnog in de weg. Onteigening maakt inbreuk op het van oudsher zeer sterke eigendomsrecht. Omdat veel gemeenten hieraan niet de vingers willen branden, zetten zij onteigening veelal pas in een laat stadium in: vaak na het mislukken van minnelijke onderhandelingen of na het uitblijven van grondaanbiedingen binnen gebieden waarop een voorkeursrecht rust. In dit kader kan onteigening, zoals eerder al is aangegeven, worden betiteld als een “ultimum remedium”. Desondanks kan het instrument ook fungeren als middel dat een gemeente kan toepassen om tijdens de minnelijke onderhandelingen de druk op de verkopende partij te verhogen.

Er is een duidelijke scheiding waarneembaar tussen grote en kleine gemeenten. Zo maakt de gemeente Rotterdam frequent gebruik van het instrument. Momenteel wordt er bijvoorbeeld op grote schaal onteigend in Rotterdam-Zuid. Daarnaast is er bij andere grote lokale overheden een tendens waarneembaar dat de angst jegens het gebruik van onteigening langzamerhand wegvloeit. Door de veranderende grondmarktverhoudingen ontkomen gemeenten er soms niet meer aan om een onteigeningsprocedure op te starten. Daarnaast zorgt de opkomst van publiekprivate samenwerkingsconstructies ervoor dat het instrument frequenter uit de kast wordt gehaald. Contractuele inspanningsverplichtingen die marktpartijen en gemeenten overeenkomen, dwingt beide partijen ertoe alles in het werk stellen om de gezamenlijke ontwikkeling tot een succes te maken. Daarbij kan het noodzakelijk zijn dat lokale overheden hun grondbeleidsinstrumentarium inzetten.

In kleinere gemeenten kijkt men of wat huiverig tegen het gebruik van onteigening aan of ontbreekt de noodzaak tot het inzetten van het instrument. Een aantal van de geïnterviewde respondenten geeft aan dat minnelijke verwerving (vrijwel) altijd nog resultaat heeft opgeleverd. Daarnaast staat het “ons-kent-ons”-karakter in gemeenten het gebruik van het instrument in de weg. De lijnen tussen bestuurder en burger zijn, anders dan bij grote gemeenten, kort. Een bestuurder zal niet zo snel een bekende willen onteigenen. De houding van de politiek speelt dus een belangrijke rol. Deze houding verschilt niet alleen per (type) gemeente, maar ook naar samenstelling (lees kleur) van het

college van burgemeester en wethouders. Het ene college is eerder geneigd tot onteigening over te gaan dan het andere. Politieke overtuigingen en ambities kunnen grote invloed hebben op gemeentelijk beleid.

Gaan zij daadwerkelijk over tot onteigening, dan maken de ondervraagde gemeenten veelal gebruik van een bestemmingsplan als grondslag. Een dergelijk plan is flexibeler dan een bouwplan. Bij bouwplanonteigening dienen in een vroeg stadium detaillistische tekeningen ter inzage te worden gelegd. Deze kunnen in een later stadium niet meer worden aangepast. Indien een gemeente dat namelijk wel doet, wordt het oorspronkelijke onteigeningsplan vernietigd. Ondanks deze beperking ontkomen gemeenten er soms in de praktijk niet aan gebruik te maken van een bouwplan als grondslag. De gemeente Groningen bijvoorbeeld is momenteel bezig met het treffen van voorbereidingen voor een onteigening op grond van een bouwplan als gevolg van het uitblijven van een bestemmingsplan.

5.4.2. Sterke kanten

Het gebruik van het onteigeningsinstrument biedt lokale overheden een aantal voordelen:

- ✓ Het instrument maakt het uiteindelijk mogelijk dat gemeenten gewenste gronden in handen krijgen.
- ✓ Onteigening kan als stok achter de deur c.q. drukmiddel fungeren bij minnelijke onderhandelingen.
- ✓ De prijs die de gemeenten dienen te betalen aan de grondeigenaren wordt door deskundigen vastgesteld. Hierdoor is een gemeenteraadsgediscussie over de prijs uitgesloten. Er kan hooguit worden gediscussieerd over het wel of niet doorzetten van de onteigening.
- ✓ Het instrument maakt het mogelijk stukken grond die nog niet door middel van de Wet voorkeursrecht gemeenten en minnelijke verwerving zijn aangekocht, toch voor ontwikkelingen beschikbaar te krijgen. Hierdoor kunnen gebieden integraal worden aangepakt.

5.4.3. Zwakke kanten

Aan het gebruik van onteigening zitten ook een aantal schaduwzijden:

- ✓ Allereerst kost het doorlopen van een onteigeningsprocedure veel tijd. Zo kan de toetsingsperiode van het onteigeningsbesluit door de Kroon alleen al (maximaal) zes maanden in beslag nemen. Daarnaast zijn er twee termijnen van inzage in het administratieve gedeelte van de procedure opgenomen, die elk een periode bestrijken van een maand. Gedurende het gerechtelijk gedeelte van de onteigeningsprocedure dient een commissie van deskundigen aangesteld te worden die zich buigt over de schadeloosstelling voor de te onteigenen grondeigenaren. Hun advies laat veelal enige tijd op zich wachten. Belanghebbenden kunnen vervolgens hun reactie op het concept-rapport aan de commissie kenbaar maken, hetgeen ook weer enige tijd in beslag neemt. Kortom, het gebruik van onteigening vergt veel tijd en geduld van de zijde van gemeenten: tijd die lokale overheden vaak niet hebben.

- ✓ Een ander groot nadeel van het gebruik van onteigening is de foutgevoeligheid tijdens de procedure. Een kleine vormfout kan al tot gevolg hebben dat het onteigeningsbesluit wordt vernietigd, hetgeen erin resulteert dat al het door de gemeente in de onteigeningsprocedure geïnvesteerde kapitaal - alsmede de tijd - weggegooid geld blijkt te zijn.
- ✓ Het gebruik van het instrument vergt de nodige deskundigheid en capaciteit van het ambtelijk apparaat. Als gemeenten deze deskundigheid of capaciteit niet in huis hebben, dan dienen zij die in te huren. Hiervoor moet wel geld beschikbaar zijn.
- ✓ De overheid moet bij onteigening van grond met een attractieve bestemmingswijziging fors betalen. De vermogensschade wordt immers berekend aan de hand van locatie/licging van het onroerend goed en - veel belangrijker nog - op basis van recente transacties in de omgeving. Dit heeft onder andere tot gevolg dat speculatieve aankopen in de omgeving de onteigeningsprijs aanzienlijk kunnen opstuwten.⁴⁹
- ✓ Onteigeningsprocedures hebben tot gevolg dat zowel de te onteigenen grondeigenaren als gemeenten gedurende een lange periode in onzekerheid verkeren. Hierdoor worden beide partijen belemmerd in het uitoefenen van hun dagelijkse activiteiten dan wel ontplooiën van nieuwe activiteiten.
- ✓ Vervolgens zijn het ook de zelfrealisatieconstructies die grondeigenaren in staat stellen onder een dreigende onteigening uit te komen. Dit doet in sommige situaties afbreuk aan de regierol die gemeenten voor ogen staat.
- ✓ De politiek kijkt vaak nog wat angstig tegen het gebruik van het instrument aan. Vooral in de kleinere gemeenten zal het bestuur niet zo snel het instrument inzetten. Het feit dat in een kleine gemeenschap iedereen elkaar kent, staat het gebruik in de weg.
- ✓ Het ene college van B en W kijkt anders aan tegen het gebruik van onteigening dan het andere. De politieke samenstelling c.q. kleur van het college kan van invloed zijn op de houding ten opzichte van het instrument.
- ✓ Het instrument is ingrijpend qua aard. Het toepassen ervan heeft verregaande gevolgen voor grondeigenaren. Het eigendomsrecht wordt aanzienlijk aangetast.

5.4.4. Aanbevelingen

- ✓ Verkorten procedure: veel van de ondervraagde gemeenten geven aan dat zij voorstander zijn van het inkorten van de administratieve gedeelte van de onteigeningsprocedure. Alleen al het Kroonbesluit kan negen maanden op zich laten wachten. Een mogelijke oplossing wordt geboden door Bregman en Lubach (2000, p. 95-96): “de kroongoedkeuring en de aansluitende mogelijkheid van beroep op de gewone rechter kan worden vervangen door de mogelijkheid van beroep bij de administratieve rechter. Daardoor kan een behoorlijke tijdswinst worden geboekt. Om dit te bevorderen dient voor het beslissen door de administratieve rechter een termijn van orde in de wet te worden opgenomen. De gewone rechter behoudt een rol bij de vaststelling van

⁴⁹ Zie ook Priemus en Louw (2000, p.52).

de schadevergoeding. Tevens is er een belangrijke rol weggelegd voor de ambtenaren van het Ministerie van VROM die thans in de kroonprocedure de advisering door de Raad van State voorbereiden. Naar analogie van de bestemmingsplanpraktijk, waarin in beroepsprocedures wordt geadviseerd door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak, verdient het de aanbeveling om bij het afschaffen van de kroongoedkeuring van gemeentelijke onteigeningsbesluiten de thans bij het Ministerie van VROM aanwezige deskundigheid in de zojuist genoemde stichting onder te brengen en deze stichting in de beroepsprocedure in onteigeningszaken bij de administratieve rechter in te schakelen.”

- ✓ Eerder onteigenen: een aantal respondenten geeft aan dat wat hen betreft het onteigeningsinstrument eerder of zelfs gelijktijdig met de start van de minnelijke onderhandelingen wordt ingezet. Indien minnelijke onderhandelingen spaak lopen, kost het opstarten van de onteigeningsprocedure veel kostbare tijd. Door de onteigening eerder in procedure te brengen, kan bij vastlopende onderhandelingen eerder worden onteigend en daarmee flinke tijdswinst geboekt worden. Nu komt het vaak voor dat gemeenten tijdens besprekingen met grondeigenaren op een punt komen dat ze niet langer kunnen wachten met de grondverwerving en derhalve het eerder uitgebrachte bod verhogen. Hiermee geven ze een verkeerd signaal af: andere grondeigenaren weten immers dat wachten loont. Overigens dient wel goed naar de wederpartij gecommuniceerd te worden dat het eerder inzetten van het onteigeningsinstrument een formaliteit betreft. Daarnaast vergt het eerder toepassen van onteigening ook een mentaliteitsverandering.⁵⁰
- ✓ Verklaring van geen bezwaar laten vervallen ingeval van bouwplanontteigening.⁵¹ Dit doubleert nu met het planologisch toezicht bij de vergunningverlening.
- ✓ Een bepaling in de wet opnemen dat de deskundigen zo spoedig mogelijk dienen te rapporteren. Eventueel kan hier een bepaalde termijn aan worden gesteld.
- ✓ Onteigenen op basis van andere grondslagen:
 - Onteigening in geval van achterstallig onderhoud en ontsiering (aanschrijving): hiervan heeft de gemeente Rotterdam enige tijd geleden gebruikgemaakt. De grondslag kan gebruikt worden in die gevallen dat mensen hun eigendom niet goed onderhouden. Hiervoor kunnen ze door de gemeente aangeschreven worden op basis van de Woningwet. Met andere woorden: de gemeente verplicht deze mensen onderhoud te plegen aan hun onroerend goed. Doen ze dat om wat voor reden dan ook niet, dan zou de gemeente het onderhoud op zich kunnen nemen en de kosten kunnen verhalen op de eigenaar. Is de laatstgenoemde niet in staat deze kosten op te hoesten, dan kan de gemeente de eigenaar onteigenen, waarna ze het onroerend goed opknaapt om het vervolgens op de vastgoedmarkt aan te bieden om zo de gemaakte kosten terug te verdienen.

⁵⁰ Gemeenten dienen wel op te letten dat ze niet te vroeg starten met een onteigeningsprocedure. Doen ze dit wel, dan bestaat er de mogelijkheid dat het kroonbesluit verjaart.

⁵¹ Bregman en Lubach (2000, p.96).

- Onteigening van overlast veroorzakende panden: om hieraan tegemoet te komen wordt voorgesteld een onteigeningsgrond aan artikel 77 (lid 1) toe te voegen, waarvan gebruik kan worden gemaakt ingeval het gebruik van de onroerend goed in ernstige mate hinder veroorzaakt voor de omgeving.⁵²
- ✓ Een aantal respondenten opteert voor een effectievere afstemming tussen de verschillende wetten: de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en ook de nieuwe Grondexploitatiewet.

5.5. Het functioneren van het grondverwervingsinstrumentarium

Als afsluiting van dit hoofdstuk volgt een oordeel over het functioneren van het bestaande verwervingsinstrumentarium van gemeenten.

Er is qua verwervingsmentaliteit een duidelijk verschil waarneembaar tussen kleine en grote gemeenten. Een enkele uitzondering daargelaten trachten kleine gemeenten vrijwel altijd door middel van minnelijke schikking grondposities te verwerven. Ook grote gemeenten spreken de voorkeur uit voor minnelijke verwerving. In tegenstelling tot kleine lokale overheden maken zij in toenemende mate gebruik van de overige twee instrumenten. Vooral de Wvg wordt frequenter ingezet ten behoeve van de grondverwerving. Hierbij dient echter wel opgemerkt te worden dat ook tussen grote gemeenten qua toepassing wezenlijke verschillen bestaan. Onteigening blijft een beetje een buitenbeentje. Desondanks is wel waarneembaar dat vooral de grote gemeenten steeds meer neigen naar het gebruik van het instrument. De veranderende grondmarktverhoudingen alsmede de opkomst van samenwerkingsconstructies, waarbinnen gemeente en marktpartij(en) contractueel kunnen overéénkomen dat de gemeente onteigening inzet ten behoeve van de planrealisatie, zijn hier debet aan. De noodzaak tot het toepassen van onteigening ontbreekt tot dusverre nog bij kleine gemeenten.

Uit de interviews met gemeentelijke grondverwerwers valt op te maken dat het merendeel van deze respondenten redelijk tevreden tot tevreden is over het functioneren van minnelijke verwerving, de Wet voorkeursrecht gemeenten en het onteigeningsinstrument. Wel geven zij aan dat enige aanpassingen c.q. verbeteringen aan deze instrumenten op z'n plaats zijn. Dat deze constatering niet ongegrond is, blijkt wel uit de hoeveelheid zwakke punten van het instrumentarium die in de voorgaande drie paragrafen aan de orde zijn gesteld. Vooral aan de Wet voorkeursrecht gemeenten zou nog wat kunnen worden gesleuteld. Dit hoofdstuk heeft tot doel gehad mogelijke verbeteringen uit de praktijk en literatuur te onttrekken. Derhalve zal dit hoofdstuk dan ook worden afgesloten met een totaaloverzicht van mogelijke verbeteringen aan het instrumentarium (tabel 6).

⁵² Bregman en Lubach (2000, p.97)

Tabel 6: Aanbevelingen ten aanzien van verbetering van het gebruik van het huidige instrumentarium

Minnelijke verwerving	Wet voorkeursrecht gemeenten	Onteigening
Pro-actieve aankopen stimuleren	Aanpakken vrijblijvendheid van aanbidding door grondeigenaar	Verkorten van administratieve gedeelte van de procedure: vervanging van kroongoedkeuring door administratieve rechter
Oprichten grondbank voor pro-actieve aankopen	Vereenvoudiging van de hervestiging	Het onteigeningsinstrument eerder inzetten
Verrichten van strategische aankopen in die gebieden waar marktpartijen actief zijn	Een bepaling opnemen ten aanzien van de waarde van agrarische gronden	Verklaring van geen bezwaar Gedeputeerde Staten laten vervallen in het geval van bouwplanonteigening
Eerder de Wvg en onteigening inzetten	Eerder koppeling zoeken met Onteigeningswet	Bepaling ten aanzien van termijn oplevering deskundigenadvies in de wet opnemen
Beleid opstellen omtrent wat wel en wat niet openbaar te maken	Aanbiddingen niet afwachten, maar na een vestiging van een voorkeursrecht actief gaan verwerven	Onteigening op grond van aanschrijving
Inhuren derden voor grondverwerving in die gevallen dat grondverwerving door gemeenten om specifieke redenen geen doorgang kan vinden	Verruimen van: - termijn van twee weken die verbonden is aan het overbrengen van het deskundigenadvies aan de rechtbank. - termijn van grondslag Artikel 8	Toevoeging aan de wet met de mogelijkheid tot onteigening van overlast veroorzakende panden
Besloten raadsvergaderingen voor toelichting grondexploitatie	Loskoppeling eigendomsrechten en bouwrechten	Aan te bevelen is niet te vroeg te starten met de onteigeningsprocedure: kans op verjaring kroonbesluit
Schuiven met ontwikkelingen: gronden elders verwerven	Heldere uitleg aan grondeigenaren omtrent vestiging voorkeursrecht. Dit om mogelijke minnelijke onderhandelingen niet te frustreren	Het realiseren van een effectieve afstemming tussen de verschillende wetten: de Wvg, de Onteigeningswet en de nieuwe Grondexploitatiewet
Wederpartij adviseren tot inhuren deskundigen	Als gemeente duidelijk aangeven of een bepaalde brief wel of niet als aanbidding wordt beschouwd	Loskoppeling eigendomsrechten en bouwrechten

6. Nieuwe instrumenten

6.1. Inleiding

Uit het voorgaande hoofdstuk kan worden opgemaakt dat de in het kader van dit onderzoek ondervraagde ambtenaren tevreden zijn over het huidige verwervingsinstrumentarium. Wel zijn zij voorstander van enkele aanpassingen aan met name de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet. Mogelijke verbeteringen aan deze instrumenten, alsmede aan het minnelijke verwervingstraject, zijn in de paragrafen 5.2 tot en met 5.4 in beeld gebracht.

Dit onderzoek heeft niet alleen tot doel het functioneren van het bestaande grondverwervingsinstrumentarium te analyseren, maar spitst zich tevens toe op het in kaart brengen van mogelijke toevoegingen aan dit instrumentarium. In dit kader is allereerst de literatuur geraadpleegd. Als resultaat van dit literatuuronderzoek zijn er vijf potentiële uitbreidingen geselecteerd, die vervolgens in dit hoofdstuk worden omschreven. De interviews zijn tevens gebruikt om de meningen van de respondenten te peilen over de toevoeging van nieuwe instrumenten in het algemeen, en de geselecteerde middelen c.q. maatregelen in het bijzonder. Hierbij is hen tevens de mogelijkheid geboden om zelf met voorstellen ten aanzien van nieuwe instrumenten te komen. Dit alles heeft geleid tot de volgende hoofdstukindeling:

- Paragraaf 6.2. Ontkoppelen eigendomsrecht en bouwrecht
- Paragraaf 6.3. Het voorkeursrecht
- Paragraaf 6.4. Stedelijke herverkaveling
- Paragraaf 6.5. Urban Partnership Zones
- Paragraaf 6.6. De Grondexploitatiewet
- Paragraaf 6.7. Overige toevoegingen

Te zien is dat in elk van de zojuist benoemde paragrafen een specifiek instrument onder de loep wordt genomen, met uitzondering van paragraaf 6.7. Hierbij wordt telkens eerst aandacht geschonken aan de theoretische achtergronden van het instrument in kwestie. Vervolgens wordt per instrument aangegeven welke mening de geïnterviewde grondverwerwers er ten aanzien van het desbetreffende instrument op nahouden. In paragraaf 6.7 worden de eigen toevoegingen van de respondenten aan de orde gesteld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

6.2. Ontkoppelen eigendomsrecht en bouwrecht

6.2.1. De ont koppeling

Het is het Centraal Planbureau geweest (1999, p.120) dat de gedachte heeft geopperd om grondeigendom en ontwikkel- en bouwrecht van elkaar te scheiden c.q. los te koppelen. Het IBO Grondbeleid (1999, p.69-70) doelt op een soortgelijke constructie wanneer zij het

heeft over een bouwrechtvergunning. De ont koppeling heeft tot gevolg dat marktpartijen die door middel van aankopen grondposities hebben ingenomen, bij een bestemmingswijziging niet automatisch verzekerd zijn van het bouwrecht op deze gronden. In plaats daarvan dienen zij met andere marktpartijen te concurreren om het recht een locatie te ontwikkelen. Indien het bouwrecht naar een andere ontwikkelaar of belegger gaat, dan ontvangt de oorspronkelijke eigenaar een marktconforme vergoeding voor de grond en de opstallen.

Aan de toepassing van de ont koppeling kleeft een beperking: een overheid kan gronden namelijk alleen aan marktpartijen toewijzen indien zij de beschikking over de desbetreffende gronden heeft. Derhalve vereist een ont koppeling van eigendomsrecht en bouwrecht een wijziging van de Onteigeningswet (IBO Grondbeleid 1999, p.69-70). Het onteigenen van grondeigenaren die de competitie om het bouwrecht verloren hebben, moet op enigerlei wijze mogelijk worden gemaakt.

Het CPB (1999, p.121) wijst vervolgens op drie toewijzingsmechanismen om onroerend goed door middel van een competitie uit te besteden:

1. Een *veiling*: in een van tevoren bekendgemaakte procedure bieden deelnemers op het bouwrecht van een bepaald stuk grond, waarbij de winnaar diegene is die het hoogste bod heeft uitgebracht. Het onroerend goed waarop wordt geboden, dient expliciet omschreven te zijn. Een veiling stelt een lokale overheid in staat om voorwaarden te stellen aan het verlenen van een bouwrecht.
2. Een *gunning*: betreft een soortgelijke situatie als bij een veiling met dien verstande dat bij dit mechanisme de toewijzing niet transparant is. Daar waar een veiling veelal wordt toegepast bij de verkoop van een goed, wordt gunning meestal gebruikt bij uitbesteding van diensten. Bij een gunning moet tevens worden geverifieerd of een dienst daadwerkelijk is geleverd zoals afgesproken.
3. Een *beauty contest*: bij een dergelijke competitievorm draait het volledig om de prijs-/kwaliteitsverhouding van de ontwerpen die door marktpartijen worden aangeboden. De partij die de beste kwaliteit garandeert tegen de laagste prijs verkrijgt het bouwrecht. Het grote voordeel van dit toewijzingsmechanisme is dat een gemeente verregaande controle kan uitoefenen op het eindproduct. Daarnaast worden marktpartijen geprikkeld tot innovatie, hetgeen de kwaliteit van de ontwerpen kan opstuwten. Tegelijkertijd kan het gebruik van een beauty contest deze innovatieprikkel ook minimaliseren, doordat een gebrek aan transparantie de risico's bij marktpartijen aanzienlijk doet toenemen.

Ondanks het feit dat door een ont koppeling van het bouwrecht van het eigendomsrecht de gemeentelijke grip op de uiteindelijke ruimtelijke inrichting van een gebied zal toenemen, lijkt een dergelijke ingreep in Nederland theoretisch gezien geen voet aan de grond te krijgen. Priemus en Louw (2000, p.71) en Groetelaers (2000, p.223) wijzen erop dat een loskoppeling een zeer grote inbreuk betekent op het van oudsher sterke eigendomsrecht. Hoe sterk dit recht is, blijkt volgens hen wel uit de wettekst van artikel 5.1 lid 1 van het Burger Wetboek: "Eigendom is het meest omvattende recht dat een

persoon op een zaak kan hebben”. Derhalve lijkt het schier onmogelijk het eigendomsrecht aan te pakken, te meer daar het verleden al heeft laten zien dat dergelijke fundamentele ingrepen de gemoederen zowel in de politiek als in de maatschappij hoog doen laten oplopen. Denk maar aan de val van het kabinet Den Uyl als gevolg van de discussie over de waardevergoeding bij onteigening. Met deze ervaring in het achterhoofd moet het niet veel moeite kosten om voor te stellen wat een ontkoppeling van het bouwrecht/eigendomsrecht in onze samenleving zal losmaken.

6.2.2. Visie van de respondenten

De meningen over deze maatregel zijn erg verdeeld. Veel van de respondenten zijn het er in ieder geval over eens dat een dergelijke ontkoppeling, gezien de sterkte van het eigendomsrecht in ons land, een lastig verhaal wordt. Enkele grondverwerwers zijn dan ook de mening toegedaan dat aan het eigendomsrecht niet kan worden getornd. Daarnaast vrezen zij dat een loskoppeling van bouw- en eigendomsrechten zal resulteren in een handel in bouwclaims, met alle gevolgen van dien. De ontkoppeling zal in ieder geval het einde betekenen van een zelfrealisatiebeginsel in ons land. Eén respondent merkt op dat hij dit, gezien de sterke lobby van de bouwwereld bij het rijk, nog niet zo snel ziet gebeuren. Voorstanders van de maatregel merken op dat de ontkoppeling recht doet aan de algemene stelregel “generiek belang boven individueel belang”. Bovendien kan de planbaat van ruimtelijke ontwikkelingen worden afgeroomd en elders binnen de gemeente bij verliesgevende projecten worden ingezet. Daarnaast geven zij aan dat een dergelijke ingreep de concurrentie tussen ontwikkelaars niet alleen bevordert, maar ook structureel verandert. Marktpartijen zullen voortaan met elkaar wedijveren “op de grond” in plaats van “om de grond”, hetgeen tot innovatie kan leiden. Net als de tegenstanders, zien ook de voorstanders de schadeloosstelling van de buitenspel gezette grondeigenaren als een heikel punt. In dit kader doet één van de verwerwers de suggestie om een grondruilsysteem op regionaal niveau op te zetten. Hierdoor kunnen marktpartijen die op locatie X hun eigendoms- en bouwrecht hebben verloren, elders in een regio op locatie Y een vervangend bouwrecht verkrijgen. Of dit principe in de praktijk echter toe te passen valt, is nog maar de vraag. Het vergt in ieder geval een actievere rol van de provincie. Al met al overheerst de gedachte dat een ontkoppeling van het bouwrecht en eigendomsrechten uiteindelijk een vraagstuk betreft, dat hoogstwaarschijnlijk in de politieke arena zal stranden.

6.3. Het voorkooprecht

6.3.1. De achtergronden

Terpstra (1988, p.31) wijst op het voorkooprecht als mogelijk instrument ten behoeve van grondverwerving. In de Regeringsverklaring van 27 april 1965 werd voor het eerst aandacht geschonken aan dit recht. Het toenmalige kabinet - kabinet Cals - sprak over de mogelijkheid van een wettelijke regeling van het voorkooprecht in ons land. Tot een dergelijke regeling is het, mede door de komst van het voorkeursrecht, voorsnog niet gekomen (Adriaansens et. al. 1986, p.78-79).

Het voorkooprecht biedt gemeenten de mogelijkheid om door middel van een eenzijdige verklaring een reeds door partijen gesloten koopovereenkomst te doorbreken. In de praktijk zal dit betekenen dat een lokale overheid bij een koopovereenkomst de koper buitenspel zet

door zichzelf in de positie van koper te manoeuvreren. De eerder door koper en verkoper overeengekomen voorwaarden (prijs, oppervlakte, leveringscriteria) blijven hierbij van kracht.

De procedure⁵³ kan in principe als volgt worden doorlopen: indien de begunstigde een voorkooprecht op zijn grondgebied heeft gevestigd, kan hij pas van dit recht gebruikmaken wanneer een grondeigenaar in het gebied waarop het recht rust zijn eigendom te koop heeft aangeboden. Indien de verkopende partij na onderhandelingen met een kandidaat-koper een overeenstemming over de prijs heeft bereikt, begint de procedure met betrekking tot het voorkooprecht pas echt. Bij het vastleggen van de overeenkomst in een akte, dient de betrokken notaris na te gaan of er een voorkooprecht rust op de bij de (ver)koop betrokken percelen. Indien dit het geval is dan dient hij/zij de verkoop aanhangig te maken bij de begunstigde van het voorkooprecht, de gemeente. Indien deze gemeente verwerving van de percelen niet noodzakelijk acht of bijvoorbeeld te duur vindt, kan de private verkoop gewoon worden afgewikkeld. Anders wordt het wanneer de gemeente wel aangeeft interesse te hebben in de gronden. Dan biedt het voorkooprecht de mogelijkheid om de plaats van de koper in te nemen en de gronden aan te kopen tegen de prijs en de voorwaarden waarover koper en verkoper in eerder stadium een akkoord bereikten. Bij een miskening van het voorkooprecht kan de begunstigde een schadevergoeding eisen. Zo kan een notaris die nalaat melding te maken van een verkoop een fikse boete opgelegd krijgen. Daarnaast bestaat er voor de begunstigde de mogelijkheid om een verkoop nietig te laten verklaren, waarna zij zich alsnog in de plaats van de koper kan stellen.

In tegenstelling tot Nederland wordt er in het buitenland wel gebruikgemaakt van het (wettelijk verankerde) voorkooprecht. Relevante voorbeelden zijn Frankrijk (“Droit de préemption”), Duitsland (het “Vorkaufsrecht”) en België (Wallonië, Vlaanderen en Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Het is De Wolff (2000, p.902-911) geweest die onderzoek gedaan heeft naar de buitenlandse varianten van het voorkeursrecht, die alle voorkooprechten bleken te zijn. Zijn bevindingen, die ook zijn gepubliceerd op de website van het Wvg Kenniscentrum⁵⁴, zijn in bijlage IV opgenomen.

6.3.2. Visie van de respondenten

Iets meer dan de helft van de respondenten is niet bekend met het instrument en ziet ook niets in het gebruik ervan. Zij merken in de eerste plaats op dat toepassing van het recht nadelig kan uitpakken voor een gemeente, omdat het prijsopdrijving tot gevolg kan hebben. Marktpartijen als ontwikkelaars zijn in staat hoge bedragen te betalen voor grondposities. Zij maken hun winst immers op de opstalontwikkeling. Hierdoor moet een gemeente flink in de buidel tasten om de positie van een kopende ontwikkelaar over te nemen. De kapitaalslasten kunnen dus door toepassing van het recht aanzienlijk stijgen. De vraag is maar of lokale overheden dit geld wel hebben. Daarnaast achten enkele respondenten het instrument fraudegevoelig. Verkoper en koper kunnen afspraken

⁵³ Het betreft hier een uit de Vlaamse praktijk ontleende voorbeeldprocedure. Uit de buitenlandse praktijk blijkt dat de diverse voorkooprechten in een aantal opzichten van elkaar verschillen, waardoor er een aantal varianten ontstaat. Het is lastig aan te geven welke variant het meest geschikt is voor ons land. Extra onderzoek zal uitsluitel moeten geven.

⁵⁴ <http://wvgkenniscentrum.tudelft.nl>

maken om bewust de prijs te verhogen in de hoop dat een gemeente hier intrapt en de gronden door middel van het voorkeurecht aankoopt. Vervolgens kunnen de voormalige koper en verkoper de overwinst met elkaar delen. Kortom, bij het gebruik van het recht zal een gemeente te allen tijde moeten controleren of de overeengekomen prijs wel marktconform is. Een ander nadeel dat wordt genoemd, is dat het gebruik van het voorkeurecht gelegenheidsplanologie kan veroorzaken, doordat gemeenten gronden puur vanuit financieel perspectief gaan verwerven. Dit gaat voorbij aan het doel van structuurplannen. Tenslotte zal, ondanks het feit dat het eigendomsrecht anders dan bij het voorkeurecht ongemoeid blijft, het gebruik van het voorkeurecht wel een forse inbreuk betekenen op het kooprecht. De kopende partij wordt zonder pardon aan de kant geschoven.

Voorstanders van een voorkeurecht zijn er ook. Zij wijzen er in eerste instantie op dat het voorkeurecht tot gevolg heeft dat de gemeentelijke zeggenschap op de grondmarkt wordt vergroot. Daarnaast is het een voordeel dat een gemeente niet het gehele onderhandelingstraject hoeft te doorlopen. Zij kan aan het einde van dit traject instromen. Vervolgens geven zij aan dat het recht tot gevolg heeft dat er een marktconforme prijs wordt betaald.

De voorstanders achten het wel noodzakelijk dat er enkele voorwaarden aan het gebruik van het voorkeurecht worden verbonden. Eén van de respondenten merkt op dat het instrument alleen levensvatbaar is indien het op het totale grondgebied van een gemeente rust (een generiek recht).⁵⁵ Een tweede voorwaarde is dat bij de introductie van het voorkeurecht de Wet voorkeurecht gemeenten verdwijnt. De twee instrumenten kunnen naar de mening van de respondenten niet naast elkaar bestaan. Daarvoor lijken ze teveel op elkaar. Het voorkeurecht kan dan ook deels gezien worden als equivalent van het voorkeurecht.

6.4. Stedelijke herverkaveling

6.4.1. Achtergronden

Het rijk herintroduceert in haar nota grondbeleid (VROM 2001, p.73) stedelijke herverkaveling als mogelijk middel om met name herstructureringsprojecten van de grond te krijgen en te ondersteunen. Deze hernieuwde aandacht is niet verwonderlijk gezien de historie van dit instrument. Een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling is namelijk frequent onderwerp van gesprek geweest. Zo werd er in de jaren '40 van de vorige eeuw, na afloop van de Tweede Wereldoorlog, hevig gediscussieerd over het wel of niet grondwettelijk verankeren van een dergelijk instrument. Stedelijke herverkaveling kwam destijds volop in de belangstelling te staan, doordat het - met succes zoals achteraf bleek - werd toegepast op de Rotterdamse binnenstad, die door Duitse bombardementen vrijwel geheel was weggevaagd.⁵⁶ Tot een wet kwam het echter niet. Ook niet toen gedurende de

⁵⁵ Dit hoeft overigens niet tot extra werk bij lokale overheden te leiden. Heldere selectiemechanismen kunnen eraan bijdragen dat gemeenten van tevoren in beeld hebben gebracht welke gronden zij persé willen verwerven. De geselecteerde gronden kunnen vervolgens kenbaar worden gemaakt bij de notaris, zodat die bij het opmaken van een koopakte direct kan zien of hij de gronden dient aan te bieden bij een gemeente.

⁵⁶ Voor een uitvoerige uiteenzetting over de toepassing van herverkaveling in Rotterdam kan worden verwezen naar het boek "De wederopbouw van Rotterdam - Stedelijke herverkaveling in de praktijk" van Prof. Dr. Van Schilfgaarde (1987).

jaren '70 en '80 de pijlen opnieuw gericht werden op herverkaveling, ditmaal primair dienend ter ondersteuning van de stadsvernieuwing. Groot voorstander van de creatie van een "herverkavelingswetgeving" was prof. mr. De Haan. Hij heeft enerzijds op eigen initiatief, anderzijds op verzoek van de toenmalige minister, verregaand onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling (Van Schilfgaarde en De Wolff, vgl. Heidemij 1991, p.6-8). Ondanks twee wetsontwerpen van zijn hand is het echter nooit zover gekomen. Dit werd met name veroorzaakt doordat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ten aanzien van de twee wetsvoorstellen een overwegend negatief advies aan de minister uitbracht. Desondanks bleef de roep om een regeling voor herverkaveling bestaan, hetgeen het niet verwonderlijk maakt dat het rijk wederom het instrument uit de kast trekt.

Stedelijke herverkaveling betreft een aanpak waarbij de beschikkingsbevoegdheid van onroerend goed (grond en opstallen) tijdelijk zodanig wordt overgedragen dat tot planrealisatie kan worden overgegaan. Deze realisatie kan door een externe planuitvoerder en/of de gezamenlijke rechthebbenden zelf ter hand worden genomen. Na de realisatie wordt het (ver)nieuw(d)e vastgoed weer in beheer van de oorspronkelijke eigenaren gesteld (De Wolff 2002, p.1031). Gedurende dit proces kan een fysieke wijziging zijn doorgevoerd in de kavelstructuur, door bijvoorbeeld het splitsen dan wel samenvoegen van kavels. Dit hoeft echter niet per se zo te zijn. In dat geval blijft de herverkaveling enkel en alleen juridisch van aard.

Een voorbeeld dat vaker ter illustratie van de werking van het instrument wordt aangehaald, is de revitalisering van een in verval geraakte bedrijventerrein. De panden op deze terreinen zijn veelal eigendom van diverse particuliere eigenaren, die ieder op hun eigen wijze met hun bezit omgaan. Door achterstallig onderhoud en functionele ouderdom van de panden zelf en openbare voorzieningen als infrastructuur ontstaat er een situatie waarin leegstand door een tanende vraag naar deze panden opruikt. Bij de revitalisering, gericht op de aanpak van de geconstateerde problemen, zou herverkaveling toegepast kunnen worden. De vastgoedbezitters worden in de gelegenheid gesteld hun bezittingen over te dragen aan een centraal gestuurde organisatie van eigenaren of een externe organisatie die vervolgens de herontwikkeling (sloop, nieuwbouw, samenvoeging, upgradering, imagobuilding etc.) voor haar rekening neemt om tenslotte het hernieuwde vastgoed aan de rechtmatige eigenaren over te dragen,

Stedelijke herverkaveling kan verschillende juridische vormen aannemen. Van Schilfgaarde (1989, p.193-205) noemt er zes. Allereerst vestigt hij de aandacht op *stedelijke herverkaveling op grond van de wet*. Alhoewel van wetgeving omtrent herverkaveling officieel (nog) geen sprake is, schaaft hij toch de wederopbouw van Rotterdam onder deze noemer. Als reden hiervoor draagt hij aan dat de juridische basis voor dit herverkavelingsproject enerzijds lag in de onteigening van alle gronden (middels Onteigeningswetgeving) en anderzijds in de Wederopbouwwet en de Wet Materiële Oorlogsschade (Van Schilfgaarde en De Wolff, vgl. Heidemij 1991, p.5). Een tweede vorm waaraan hij refereert is *stedelijke herverkaveling door onteigening*. De dreiging van onteigening van gronden fungeert als de zogenaamde "stok achter de deur" indien de *herverkaveling op basis van aankoop* (minnelijke schikking) om wat voor reden dan ook

moeizaam verloopt. In die situaties waarin betrokken vastgoedeigenaren en -gebruikers zich kunnen organiseren en als één partij kunnen optreden (zoals in het voorbeeld betreffende het bedrijventerrein), spreken we van *stedelijke herverkaveling bij overeenkomst*. Indien er vervolgens een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten tussen een dergelijke organisatie en de overheid, dan is er sprake van *herverkaveling door Publiek Private Samenwerking (PPS)*. Deze vorm lijkt in eerste instantie op een andere soort herverkaveling die Van Schilfgaarde noemt, namelijk *stedelijke herverkaveling als begeleidend proces*. De twee verschillen echter doordat bij herverkaveling op basis van een PPS niet alleen direct betrokkenen maar ook niet-direct betrokkenen, de zogenaamde niet-rechthebbenden, bij de samenwerking worden betrokken.

Van Schilfgaarde en De Wolff (vgl. Heidemij 1991, p.16) wijzen erop dat naast de zes zojuist genoemde herverkavelingsvormen er nog een zevende - vaak vergeten - vorm bestaat: ongecontroleerde verkaveling. Een dergelijke vorm van herverkaveling van onroerend goed is een alledaags verschijnsel: koop en verkoop van panden, vestiging van bedrijven, sluiten en beëindigen van huurcontracten etc. Zoals de naam aangeeft is controle op dit rechtsverkeer nauwelijks tot niet mogelijk. Via kadastrale natrekking is slechts informatie met betrekking tot eigendoms- en gebruiksrechten beschikbaar.

Er gaan dus wederom stemmen op om een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling te realiseren. Nadat De Haan en ook Terpstra (1988, p.30) reeds in de jaren '80 van de vorige eeuw stelden dat verder nadenken over het instrument en een wettelijke verankering ervan wenselijk werd geacht, was het recent de overheid zelf die de discussie over stedelijke herverkaveling nieuw leven inblies. Maar waarom is een wettelijke regeling noodzakelijk? Gemeenten en (grond)eigenaren zouden immers ook op eigen houtje een overeenkomst ten aanzien van een herverkaveling kunnen sluiten, zonder daarbij gebruik te maken van wetgeving. Waarom bestaat er dan toch de behoefte aan een wettelijke regeling? Een verklaring hiervoor wordt aangereikt door De Wolff (2002, p.1031-1035). Naar aanleiding van de hernieuwde interesse van de overheid heeft hij in opdracht van het rijk onderzoek verricht naar de mogelijke toepassing en realisatie van een wettelijke regeling van herverkaveling in ons land. De conclusies van dit onderzoek laten er geen twijfel over bestaan: ze pleiten voor de creatie van wetgeving aangaande stedelijke herverkaveling. Herverkaveling zou als gevolg van gestructureerde wetgeving in meerdere opzichten beter gefaciliteerd kunnen worden en derhalve aan sterkte winnen. Mogelijke elementen van de nieuwe wetgeving zouden kunnen zijn: bepaalde stimulerende bepalingen (fiscale voordelen, subsidies, organisatorische begeleiding), een regeling voor het afdwingen van participatie en het bieden van een bepaalde waarborg voor de betrokkenen.

Het onderzoek van De Wolff heeft zich in eerste instantie gericht op het gebruik van herverkaveling in het buitenland. Doel hiervan was te achterhalen welke mogelijke vormen in de praktijk te onderscheiden zijn, wat de betekenis van deze verschillende vormen in de buitenlandse praktijk is en wat de mogelijke effecten van het gebruik van deze vormen kunnen zijn. Landen als Duitsland, Frankrijk en Zweden zijn gebruikt als onderzoeksgebieden. Op basis van de verkenning heeft De Wolff een drietal mogelijke vormen van stedelijke herverkaveling gevonden:

1. Stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke samenwerkingsvorm
2. Stedelijke herverkaveling als op te leggen samenwerkingsvorm
3. Stedelijke herverkaveling als instrument voor gemeentelijke planrealisatie

De eerste vorm behelst een situatie waarin vastgoedeigenaren in gezamenlijkheid een project c.q. plan trachten te realiseren. Het betreft hier een samenwerkingsverband dat vrijwillig tot stand is gekomen. Van deze vrijwilligheid is bij de tweede optie niet of in mindere mate sprake. Deze vorm van herverkaveling heeft tot doel zogenaamde freeriders uit te bannen dan wel te verplichten tot deelname aan de planrealisatie. Doordat een herontwikkelingsmaatschappij - veelal een groep van onroerend goedeigenaren - het verzoek indient om erkend te worden als samenwerkingsverband dat tevens gebruik kan maken van bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden, kunnen niet-coöperatieve grondeigenaren verplicht worden om zich te laten uitkopen. Als derde vorm noemt De Wolff stedelijke herverkaveling als instrument voor gemeentelijke planrealisatie. Aan de hand van herverkaveling tracht de overheid een bestaande kavelindeling zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de voor de ruimtelijke plannen gewenste verkaveling. Een volgende stap in het onderzoek werd gevormd door het bekijken in hoeverre de drie vormen van herverkaveling toepasbaar zijn in ons land. Uit deze studie kwam naar voren dat de eerste twee vormen van stedelijke herverkaveling die De Wolff noemt, goed kunnen aansluiten op de ontwikkelingen van de werkwijzen in de Nederlandse praktijk. Bij dit laatste valt te denken aan de grotere rol die marktpartijen en vastgoedeigenaren toebedeeld krijgen en innemen. Beide herverkavelingsvormen zouden kunnen bijdragen aan een versterking van het faciliterend grondbeleid, dat bij de overheid steeds meer lijkt te prefereren boven actief grondbeleid getuige de Nota Grondbeleid. Gemeenten zouden door middel van financiële compensaties (bijvoorbeeld vrijstelling van overdrachtsbelasting, vrijstelling onroerende-zaakbelasting of subsidies) de door hen erkende samenwerkingsverbanden (van eigenaren) kunnen ondersteunen bij het herverkavelen van een locatie. Stedelijke herverkaveling ten behoeve van gemeentelijke planrealisatie lijkt op voorhand minder waardevol voor Nederland. Het past minder goed in de ontwikkelingen rond overheidssturing, omdat bij deze vorm van herverkaveling de rol van de overheid erg prominent is. Het instrument zal derhalve volgens De Wolff slechts in een beperkt aantal gevallen toegepast kunnen worden: alleen bij sterk versnipperd grondbezit waarbij de huidige verkaveling afwijkt van de beoogde verkaveling, zou het instrument waardevol kunnen zijn. Overigens weerlegt De Wolff dit argument onmiddellijk door te stellen dat een gemeente in dergelijke gevallen normaal gesproken al snel over zal gaan tot een strategie van actieve verwerving. Ter afsluiting van deze subparagraaf kan worden gesteld dat Nederland zich leent voor het gebruik van twee vormen van herverkaveling: stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke en als op te leggen samenwerkingsvorm. De Wolff geeft echter aan dat er wel een aantal aandachtspunten bestaan. Allereerst dient een gemeente bij de toepassing van herverkaveling het publieke belang voldoende te borgen, zodat de plankwaliteit alsmede andere gemeentelijke doelstellingen met de ontwikkeling niet in het gedrang komen. Tevens dienen de procedures bij een eventuele wettelijke regeling van herverkaveling snel, simpel en transparant te zijn. Daarnaast is een belangrijke succesvoorwaarde dat gemeenten samenwerkingsverbanden van vastgoedeigenaren professionele ondersteuning aanbieden. Tenslotte mag een herverkavelingsvorm nooit

worden gehanteerd indien er onvoldoende draagvlak bestaat onder de eigenaren en gebruikers in het doelgebied.

6.4.2. Visie van de respondenten

Een aantal respondenten geeft aan dat binnen hun gemeente momenteel een soortgelijke constructie wordt toegepast. Zo merkt de gemeente Rotterdam op dat zij een ontwikkelcombinatie, bestaande uit een woningcorporatie en een aantal marktpartijen, momenteel een helpende hand biedt bij de realisatie van een project. De gemeente heeft in dit kader een voorkeursrecht op het gebied in kwestie gevestigd en zet daar waar nodig onteigening in (variant twee van De Wolff).⁵⁷ De gemeente Nijmegen geeft aan dat zij bij het revitaliseren van een bedrijventerrein grondeigenaren de mogelijkheid biedt tot bedrijfsverplaatsing, door elders in de stad vervangende grond ter beschikking te stellen. Het merendeel van de ondervraagde ambtenaren ziet geen reden tot massaal gebruik van het instrument. Een aantal van hen acht stedelijke herverkaveling eigenlijk alleen toepasbaar op in verval geraakte bedrijventerreinen. Daarnaast denkt de grondverwerver van de gemeente Assen niet dat het instrument inzetbaar is in gebieden met veel verschillende grondeigenaren. Samenwerking tussen al deze grondeigenaren is haast een utopie. Mocht het middel frequenter door lokale overheden worden ingezet, dan acht een groot aantal verwerwers het wenselijk dat een wettelijke regeling ten aanzien van het instrument wordt gerealiseerd. Deze noodzaak wordt nog evidentier indien subsidies aan particuliere initiatieven worden verstrekt. Transparantie betreffende deze verstrekking is een vereiste en kan in feite alleen worden bewerkstelligd door een inzichtelijke wetgeving op landelijk niveau. Overigens vindt één van de respondenten een “herverkavelingswetgeving” niet als noodzakelijk. Hij geeft aan dat stedelijke herverkaveling een breed inzetbaar instrument is en dat het om die reden een moeilijke opgave is om hiervoor een wet te realiseren. In zijn ogen kan de wijze waarop het instrument wordt ingezet het beste op individueel gemeentelijk niveau worden bepaald. Vervolgens merkt een aantal ambtenaren op dat zij verwachten dat variant één van De Wolff (stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke samenwerkingsvorm) in de praktijk nauwelijks zal worden gebruikt. Grondeigenaren ontberen vaak de wil om op grote schaal financiële middelen in te zetten en de gemeente prefereert een dergelijke variant niet, omdat zij vrijwel geen invloed heeft op de loop van het project. Tot slot geven enkele geïnterviewde ambtenaren aan dat het al dan niet faciliteren van initiatieven van derden afhankelijk is van de plannen die de gemeente zelf met een gebied heeft. Komen deze overeen met de private plannen, dan hoeft in principe niets de gemeentelijke hulp in de weg te staan.

6.5. Urban Partnership Zones

6.5.1. Het principe

Groetelaers (2004, p.220-221) schenkt aandacht aan de zogenaamde Urban Partnership Zones (UPZ's), een concept van de hand van Adams et. al. (2001). Zij hebben een constructie uitgedokterd waarbij Publiek-Private Samenwerking (PPS) en openbare

⁵⁷ Overigens vraagt één van de andere respondenten zich af of een gemeente zomaar het onteigeningsinstrument ten behoeve van een particulier initiatief mag inzetten.

aanbesteding tezamen de ontwikkeling van een gebied trachten te bewerkstelligen. Binnen dit systeem zijn UPZ's de locaties die door de lokale overheid zijn aangewezen als ontwikkelingsgebied. Door middel van een openbare competitie (veiling of beauty contest) ⁵⁸ zoekt de overheid een ontwikkelingspartner. Het is overigens op dat moment niet noodzakelijk dat één of beide partijen grond in eigendom hebben op de te ontwikkelen locatie. In dit opzicht verschilt een UPZ dan ook van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM), waar gemeente of marktpartij wel een grondpositie innemen binnen het te ontwikkelen gebied. Na het contracteren van een partner richten gemeente en partner een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij op. Hierbij wordt vastgelegd dat de gemeente in ieder geval een bepaald deel van de winst of het verlies voor haar rekening neemt. De primaire gedachte achter deze constructie is dat samenwerking en onderhandeling tussen de ontwikkelingsmaatschappij en grondeigenaren bevorderd kan worden in plaats van het aangaan van de confrontatie zoals dat vaak bij onteigening het geval is. In plaats van gedwongen verkoop (bij onteigening) kunnen grondeigenaren er bij een UPZ voor kiezen hun grond te verkopen aan de ontwikkelingsmaatschappij of om onderdeel te gaan uitmaken van de ontwikkelingsovereenkomst, waardoor ze materieel of financieel kunnen profiteren van de ontwikkeling.

Om ervoor te zorgen dat grondeigenaren hun bezit niet aan andersoortige organisaties verkopen dan de ontwikkelingsmaatschappij kan de betrokken gemeente gebruikmaken van de Wet voorkeursrecht gemeenten door een voorkeursrecht te vestigen op de gronden van de UPZ. Mochten er uiteindelijk nog enkele grondeigenaren dwarsliggen, dan kan te zijner tijd onteigening worden ingezet om de laatste percelen in bezit te krijgen. Gezien het feit dat het hier hoogstwaarschijnlijk nog maar om enkele percelen grond zal gaan, zal de onteigening eenvoudig kunnen plaatsvinden en politiek acceptabeler worden. Voordeel van dit systeem is dat het zowel op uitleglocaties als binnenstedelijke herstructureringslocaties kan worden toegepast. Daarnaast wordt ook de transparantie bevorderd, doordat er voor grondeigenaren meer duidelijkheid ontstaat over de mogelijkheden om deel te nemen in een locatieontwikkeling.

6.5.2. Visie van de respondenten

Uit de interviews blijkt dat de ambtenaren een groot aantal vraagtekens bij het instrument zetten. Hieronder volgen de kernpunten:

- ✓ Slechts de gemeente Apeldoorn maakt gebruik van het instrument. De respondent van deze gemeente merkt op dat zijn gemeente voor een bepaald gebied een alliantie gesloten heeft met een aantal marktpartijen die gezamenlijk geen tot weinig grond hebben in het desbetreffende gebied. Gezamenlijk proberen ze de gronden te verwerven.
- ✓ Een van de geïnterviewden merkt op dat de constructie op een bouwclaimmodel lijkt.
- ✓ Het instrument is niet toepasbaar in woongebieden: te veel mensen met te veel verschillende meningen. Daarnaast kunnen ook emotionele overwegingen effectief gebruik van de constructie in de weg staan. Overigens zou een UPZ volgens enkele

⁵⁸ De werking van deze toewijzingsmechanismen wordt uiteengezet in paragraaf 6.2.1.

respondenten wel bruikbaar zijn op bedrijventerreinen. Daarnaast acht één van de respondenten het instrument goed toepasbaar bij landschappelijke ontwikkelingen.

- ✓ Het concept van waardevermeerdering is illusoir voor binnenstedelijke locaties. In feite kan deze waardevermeerdering alleen optreden op uitleglocaties. In de praktijk blijkt dat in veel van de binnenstedelijke projecten geld moet worden gepompt. Dit doen marktpartijen en vastgoedeigenaren in de regel niet. Ze willen alleen verdienen op projecten. Het geld zal dus van de overheid moeten komen.
- ✓ Risicovol participeren van een gemeente in een UPZ strookt niet met gemeentelijke opvattingen. Veel lokale overheden trachten zoveel mogelijk risico buiten de deur te plaatsen.
- ✓ Er bestaat een kans dat gemeente en marktpartij onenigheid krijgen over de verdeling van risico en kosten.
- ✓ Het is maar de vraag hoe de participatie van alle verschillende grondeigenaren vorm kan worden gegeven: hoe worden risico's verdeeld en zeggenschap verdeeld. Indien alle betrokken grondeigenaren aan de onderhandelingstafel zitten, zal dit de snelheid van de ontwikkeling niet bevorderen. Eén van de ondervraagde ambtenaren merkt op dat wat hem betreft de zeggenschap van de verschillende eigenaren wordt beperkt, maar dat dergelijke partijen wel een minimale opbrengst wordt gegarandeerd.
- ✓ Er zal goed naar het winstverdelingsstelsel moeten worden gekeken. Er wordt verwacht dat de eventuele winstverdeling (of verliesverdeling) in de praktijk problemen gaat opleveren. Gronden kunnen qua bestemming van elkaar verschillen: de ene eigenaar brengt grasland in, de andere gronden met een kantoorbestemming. De vraag is dan welke verdeelsleutel wordt toegepast.

6.6. De Grondexploitatiewet

6.6.1. De wet

Met de introductie van de Grondexploitatiewet wil het kabinet een einde maken aan de onzekerheid welke kosten lokale overheden wel en niet in rekening kunnen brengen aan marktpartijen en corporaties bij het ontwikkelen van bouwlocaties. Het nieuwe instrument zal voor een belangrijk deel de huidige regeling, de zogenoemde baatbelasting, vervangen. Deze regeling zorgt dat er al lang veel onzekerheid bestaat over de hoogte van het kostenverhaal (Blik op nieuws, 2005).

De VNG (2004, p.8) geeft aan dat de nieuwe wet voortborduurde op het bestaande vrijwillige spoor van kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen: "De gemeente sluit privaatrechtelijk een overeenkomst met de ontwikkelaar waarin dit wordt geregeld. Door in het bestemmingsplan de verschillende categorieën woningen voor de bouwlocatie vast te leggen, houden gemeenten de regie over het woningprogramma in handen." Voor het kostenverhaal en de overige locatie-eisen voorziet de nieuwe wet echter in een publiekrechtelijke stok achter de deur, aldus de VNG: "De gemeente stelt dan een exploitatieplan vast. Het daadwerkelijke kostenverhaal vindt plaats bij de bouwvergunning. De ontwikkelaar krijgt de plicht opgelegd de exploitatiebijdrage te voldoen. De verhaalbare

kostensoorten worden bij algemene maatregel van bestuur limitatief vastgelegd.” Alhoewel vrijwillige samenwerking tussen ontwikkelaars en gemeenten nog steeds voorop staat binnen de Grondexploitatiewet, biedt de wet lokale overheden zo ook de mogelijkheid om marktpartijen die weigeren mee te betalen aan de kwaliteit van een locatie, de zogenaamde free-riders, desondanks te verplichten tot een bijdrage aan de realisatie van bijvoorbeeld voorzieningen als riolering, groen, straten etc. (VROM, 2005). De Grondexploitatiewet introduceert zogenoemde kostensoortenlijsten, een uit 2001 daterend initiatief van de VNG en Neprom. Aan de hand van deze lijsten kan een gemeente al in een vroeg stadium van de ruimtelijke ontwikkelingen afspraken maken met marktpartijen en corporaties betreffende eisen waaraan een locatie moet voldoen en de bijdrage die dergelijke partijen leveren voor de aanleg van voorzieningen. Door te werken met dergelijke lijsten, maar ook door de wet in zijn geheel, wordt er veel aan duidelijkheid gewonnen. Voor ontwikkelaars geeft de nieuwe wet bijvoorbeeld duidelijkheid over de grenzen aan de gemeentelijke bevoegdheid. Daarnaast is er de zekerheid dat andere particuliere eigenaren zich niet meer kunnen onttrekken aan kostenverhaal en andere eisen. Voor bewoners biedt het wetsvoorstel meer kans op een vrije kavel (particulier opdrachtgeverschap), meer kans op sociale woningbouw en een betere inrichting van de openbare ruimte. De Grondexploitatiewet is inmiddels beoordeeld door de Raad van State en de ministerraad. Het wetsvoorstel is nu onderweg naar de Tweede Kamer (VROM, 2005).

6.6.2. Visie van de respondenten

De reacties van de geïnterviewde verwervers zijn uiteenlopend. Een aantal van hen heeft geen zicht op de effecten van de wet. Zij verwachten echter niet dat de Grondexploitatiewet verregaande veranderingen tot gevolg zal hebben voor de dagelijkse gang van zaken binnen hun gemeenten: de gemeente blijft de belangrijkste trekker van de ruimtelijke ontwikkelingen, mede door de uitblijvende interesse van marktpartijen. Eén van de verwervers merkt op dat hij de nieuwe wet slechts als vervanging van de huidige exploitatieovereenkomsten ziet. Weer andere respondenten geven echter aan de wet als een wezenlijke aanvulling op het huidige instrumentarium te zien. Hierbij merkt een enkeling op dat de introductie ervan tot gevolg kan hebben dat gemeenten minder actief gaan verwerven. Een gemeente kan gemakkelijker een keuze maken of zij wel of niet actief wil zijn. Het één en ander is echter wel afhankelijk van de betrouwbaarheid van en het vertrouwen in private partners. Treft een gemeente verkeerde partijen, dan is het handig grondposities te hebben. Hiermee wordt meteen de centrale gedachte, die bij de respondenten heerst, aangestipt. Hoewel de Grondexploitatiewet de mogelijkheden van het faciliterend grondbeleid vergroot, zal dat niet tot gevolg hebben dat actief grondbeleid verdwijnt. Een dergelijk beleid zal altijd belangrijk blijven. Lokale overheden kunnen door middel van actief grondbeleid regie blijven voeren binnen ruimtelijke projecten (“vinger in de pap”) en zijn bovendien in staat de verdienpotentie van de gronden uit te nutten. Daarnaast merkt één van de grondverwervers op dat actief grondbeleid ontwikkelingen op gang kan helpen. Wanneer een gemeente grond aankoopt, trekt dit de aandacht van marktpartijen. Er wordt, met andere woorden, een teken gegeven dat er iets met een gebied staat te gebeuren.

6.7. Overige toevoegingen

De meeste behoefte bestaat aan een instrument dat de waardevermeerdering van de grond kan afromen ten gunste van de gemeenschap. Hierdoor zal de noodzaak tot actieve verwerving wat minder worden. Nu is het wel zo dat de gemeente kosten op particulieren kan verhalen, maar de planbaat kan nog steeds niet worden geïncasseerd. Winsten belanden veelal in de zakken van marktpartijen.

6.8. Uitbreiding?

Er bestaan serieuze twijfels bij de ondervraagde grondverwerwers of de voorgedragen instrumenten een effectieve uitbreiding van het bestaande grondverwervingsinstrumentarium kunnen betekenen. Uit de interviews blijkt in eerste instantie dat vooral het UPZ-concept naar de mening van de respondenten door de vele nadelige aspecten geen poot aan de grond zal krijgen in ons land. Daarnaast lijkt stedelijke herverkaveling alleen een optie te zijn bij de revitalisering van bedrijventerreinen; projecten waarbij ook de lokale overheid betrokken dient te worden. Het lijkt namelijk haast een utopie dat grondeigenaren herontwikkelingen vrijwel geheel voor eigen rekening nemen. Het voorkeepsrecht kan het merendeel van de geïnterviewde personen ook niet bekoren. Zij wijzen met name op de prijsopdrijving die het instrument zeer waarschijnlijk tot gevolg heeft, waardoor lokale overheden er mogelijkwijs toe gedwongen worden van toepassing van het recht af te zien dan wel flink in de buidel te tasten om de gewilde grondpositie(s) in handen te krijgen. Een ont koppeling van bouw- en eigendomsrechten kan lokale overheden veel voordelen bieden. Een dergelijke maatregel draagt eraan bij dat de concurrentie tussen marktpartijen als ontwikkelaars niet alleen bevorderd wordt, hetgeen overigens tot innovatie kan leiden, maar ook qua aard fundamenteel wijzigt. De concurrentie tussen marktpartijen zal zich verplaatsen van “om de grond” (grondposities) naar “op de grond” (opstalontwikkeling). Het grootste voordeel van de is echter dat lokale overheden op een dergelijke wijze in staat worden gesteld de planbaat van winstgevende ruimtelijke ontwikkelingen af te romen, om deze vervolgens in te zetten ten behoeve van onrendabele projecten elders in de gemeente. Ondanks deze belangrijke voordelen zijn zowel voor- als tegenstanders van de maatregel de mening toegedaan dat de voorgestelde ont koppeling vrijwel niet haalbaar is in Nederland. Deze zou immers tot gevolg hebben dat het van oudsher sterke eigendomsrecht fors wordt aangetast. Het is maar de vraag of de landelijke politiek hier zijn goedkeuring aan verleent. De respondenten verwachten dit niet, mede door de sterke lobby van de bouwwereld.

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat de instrumenten, die vanuit de literatuur zijn voorgedragen, door de ondervraagde ambtenaren in de meeste gevallen niet als wezenlijke toevoegingen aan het huidige gemeentelijke verwervingsinstrumentarium worden gezien. Sterker nog, zelfs een mogelijke uitbreiding op zich staat ter discussie. Om en nabij de helft van de respondenten geeft aan eerder voorstander te zijn van een optimalisering van het bestaande juridische instrumentarium. Door enkele aanpassingen hieraan door te voeren, zal het instrumentarium in het merendeel van de verwervingsprojecten uitkomst moeten bieden. Daarnaast achten de grondverwerwers het wenselijk dat gemeenten zakelijker gaan opereren. Daarmee doelen ze op:

- ✓ Het nadrukkelijker en sneller inzetten van de Wet voorkeursrecht gemeenten en voornamelijk het onteigeningsinstrument.
- ✓ Weloverwogen beslissingen nemen ten aanzien van welke feiten met betrekking tot ruimtelijke projecten in de openbaarheid worden en moeten worden gebracht.
- ✓ Het nastreven van pro-actieve en strategische grondaankopen.

Er is eigenlijk maar één uitbreiding die op de steun van een aantal van de respondenten kan rekenen: een maatregel waarmee de planbaat door lokale overheden kan worden geïncasseerd. Een mogelijke wijze waarop dit kan plaatsvinden is reeds aangedragen in de vorm van de ontkoppeling van eigendomsrechten en bouwrechten. Een dergelijke maatregel wordt echter door het merendeel van de ondervraagde ambtenaren niet realisbaar geacht. Welk instrument wel kan bewerkstelligen dat planbaten naar gemeenten toevloeien, blijft tot dusverre nog onduidelijk. Ook de geïnterviewde ambtenaren hebben geen ideeën ten aanzien van de realisatie van een “baatverhaalmiddel”. Wel is duidelijk dat de mogelijke realisatie van een dergelijk instrument verregaande gevolgen zal hebben voor de gemeentelijke verwervingspraktijk. Lokale overheden zullen minder actief gaan verwerven. Ze kunnen immers door middel van het faciliterend grondbeleid zowel planbaten innen bij alsmede de gemaakte kosten verhalen op marktpartijen. Desondanks zal actief grondbeleid altijd een belangrijke rol blijven spelen binnen het ruimtelijk beleid. Lokale overheden kunnen door middel van een dergelijk grondbeleid regie blijven voeren binnen ruimtelijke projecten (“vinger in de pap”) en zijn bovendien in staat ruimtelijke ontwikkelingen op gang te helpen, doordat gemeentelijke grondverwerving voor ontwikkelaars/bouwers een teken is dat er iets staat te gebeuren met een bepaald gebied. De laatstgenoemde partijen anticiperen hierop door zelf ook gronden te gaan verwerven ten behoeve van opstalontwikkeling.

7. Conclusie

7.1. Inleiding

Dit hoofdstuk staat in het teken van een terugblik op de belangrijkste resultaten c.q. conclusies van dit onderzoek. Getracht is te achterhalen in hoeverre en op welke wijze het gemeentelijke grondverwervingsinstrumentarium verbeterd zou kunnen worden. In dit kader is er een blik geworpen op het gebruik en functioneren van de huidige verwervingsinstrumenten: minnelijke verwerving, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en onteigening. Daarnaast heeft deze studie tot doel gehad te bekijken in hoeverre er additionele instrumenten bestaan, of gerealiseerd kunnen worden, die een versterking van het actief gemeentelijk grondbeleid kunnen bewerkstelligen. Voorafgaand aan deze verkenningen zijn echter eerst de theoretische achtergronden (voornamelijk procedures en grondslagen) van de huidige instrumenten inzichtelijk gemaakt. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk vier.

7.2. Bestaande instrumenten: het gebruik

Op basis van de resultaten van de afgenomen interviews zijn er een aantal uitspraken te doen ten aanzien van het gebruik van de bestaande instrumenten. Allereerst komt naar voren dat gemeenten bij grondaankopen minnelijke schikking te allen tijde prefereren boven de overige twee verwervingsmiddelen. De snelheid van de procedure alsmede de mogelijkheid tot het opnemen van aanvullende bepalingen in de koopakte maakt het instrument zeer geliefd onder de respondenten. Echter dient er wel opgemerkt te worden dat de Wvg en onteigening steeds meer worden ingezet ten behoeve van de realisatie van ruimtelijke projecten. Kanttekening hierbij is dat het voornamelijk de grotere gemeenten (boven de 100.000 inwoners) zijn die deze instrumenten toepassen. Binnen kleinere gemeenten (minder dan 100.000 inwoners) ontbreekt vaak de behoefte en noodzaak tot gebruik. Hiervoor zijn een aantal redenen op te noemen. Zo levert minnelijke verwerving binnen dergelijke gemeenten vrijwel altijd het gewenste resultaat op: het in handen krijgen van de benodigde gronden. Daarnaast is van concurrentie van marktpartijen binnen deze kleine gemeenten niet of nauwelijks sprake. Indien deze concurrentie zich wel voordoet, zijn het vaak convenanten met marktpartijen en/of corporaties die een uitkomst bieden. Tot slot zijn de lijnen tussen bestuur en burger kort, hetgeen een bestuurder ervan kan weerhouden om een ingrijpend instrument als onteigening te gebruiken.

Het frequenter inzetten van de Wvg en onteigening door grotere gemeenten lijkt nauw samen te hangen met de sterk veranderende verhoudingen op de stedelijke grondmarkt. De monopoliepositie die lokale overheden drie decennia geleden innamen op deze markt is verdwenen. Marktpartijen hebben zich in de tussentijd ontwikkeld tot geduchte concurrenten van gemeenten in de strijd om grondposities. Doordat zij hun winsten genereren met opstalontwikkeling zijn zij in staat meer geld op tafel te leggen voor gronden dan gemeenten. Hierdoor verliezen gemeenten steeds vaker de strijd om grondposities. Dit hoeft geen onoverkomelijke situaties op te leveren indien marktpartijen zich conformeren

aan gemeentelijke plannen. Faciliterend grondbeleid is dan een redelijk alternatief, zeker in die gevallen dat onrendabele projecten door de markt ter hand worden genomen. Wanneer ontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties echter nalaten gemeentelijke ontwikkelvisies te volgen, is het voor lokale overheden uitermate belangrijk dat zij gronden toch zelf in handen krijgen. De Wvg en onteigening kunnen dit eventueel bewerkstelligen.

Naast de sterk veranderende grondmarktverhoudingen zijn het ook de recente aanpassingen aan de Wvg die een bijdrage hebben geleverd aan het nadrukkelijker in beeld komen van het instrument ter ondersteuning van de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen. Hiermee wordt bedoeld op de aanpak van ontdrukkingsconstructies (2002) en de uitbreiding van de Wvg naar alle gemeenten (2004). Ook de houding ten opzichte van onteigening lijkt een verandering te ondergaan. De angst die er in het verleden heerste ten aanzien van het gebruik van het instrument lijkt weg te vloeien bij de grotere gemeenten, en dan met name bij het bestuur van deze overheidsinstanties. Bij de kleine gemeenten is deze angst echter nog wel waarneembaar.

7.3. Bestaande instrumenten: het functioneren

Naast de blik op het gebruik van de bestaande verwervingsinstrumenten ging de aandacht van dit onderzoek sterk uit naar het functioneren van deze instrumenten in de praktijk. Een belangrijke constatering is dat het merendeel van de ondervraagde grondverwerwers over het algemeen redelijk tevreden is over het functioneren van de instrumenten. Desondanks zijn de respondenten de mening toegedaan dat een optimalisering van het instrumentarium in een verbeterde toepassing ervan kan resulteren. Hiermee zullen de mogelijkheden tot het voeren van een actief grondbeleid aanzienlijk verruimen. De optimalisering kan volgens de geïnterviewde verwerwers op de eerste plaats worden gerealiseerd door een aantal fundamentele aanpassingen aan de Wvg en het onteigeningsinstrument door te voeren. Met name aan de Wvg blijkt, ondanks de recente verbeteringen, nog een behoorlijk aantal haken en ogen te zitten, hetgeen paragraaf 5.3.3 ons heeft laten zien. Mogelijke aanpassingen zouden kunnen zijn: het verruimen van een aantal termijnen (deskundigenadvies en artikel 8), het aanpakken van de vrijblijvendheid van de aanbieding door de grondeigenaar, het vereenvoudigen van de hervestigingsprocedure en het opnemen van een bepaling in de wet ten aanzien van de waarde van agrarische gronden.

Ook de Onteigeningswet kan naar de mening van de ondervraagde ambtenaren op een aantal plaatsen wezenlijk worden verbeterd. Hierbij kan met name worden gedacht aan het verkorten van het administratieve gedeelte van de procedure, het opnemen in de wet van een maximumtermijn ten aanzien van oplevering van het deskundigenadvies, het wettelijk verankeren van de mogelijkheid van onteigening van overlast veroorzakende panden en het laten vervallen van de verklaring van geen bezwaar door Gedeputeerde Staten in geval van bouwplanontteigening.

Het zijn echter niet alleen aanpassingen die in een verbeterd gebruik van het verwervingsinstrumentarium kunnen resulteren. Gemeenten zouden ook een grote stap voorwaarts kunnen maken indien zij de huidige verwervingsmiddelen effectiever en sneller inzetten. Het is allereerst aan te bevelen dat lokale overheden het gebruik van de huidige instrumenten beter op elkaar laten aansluiten. Indien bijvoorbeeld minnelijke onderhandelingen met grondeigenaren niet snel resultaat opleveren, zal sneller de

koppeling met onteigening moeten worden gezocht. Enkele respondenten spreken zelfs hun voorkeur uit voor het gelijktijdig laten oplopen van de koop- en onteigeningsprocedure. Ook bij het vestigen van een voorkeursrecht is het aan te bevelen grondaanbiedingen door eigenaren niet af te wachten, maar als gemeente zijnde direct na vestiging de boer op te gaan door actief te gaan verwerven. Met een dergelijke werkwijze kunnen aanzienlijke tijdswinsten binnen ruimtelijke projecten worden geboekt.

Uit dit onderzoek is tenslotte naar voren gekomen dat gemeenten zich zakelijker op de grondmarkt moeten gaan opstellen door zich nog meer te richten op strategische en pro-actieve grondaankopen. Hierbij is het wel een vereiste dat binnen het ambtelijk apparaat de wisselwerking tussen de grondverwerwers en ruimtelijk strategen optimaal moet zijn.

Voor een totaaloverzicht van alle aanpassingen en aanbevelingen wordt doorverwezen naar tabel 6 in paragraaf 5.5.

7.4. Nieuwe instrumenten

Uit het onderzoek komt naar voren dat er bij de meeste ondervraagde ambtenaren serieuze twijfels bestaan of de voorgedragen instrumenten (een loskoppeling van bouw- en eigendomsrechten, het voorkeurrecht, stedelijke herverkaveling, Urban Partnership Zones en de Grondexploitatiewet) in een effectieve uitbreiding van het bestaande grondverwervingsinstrumentarium kunnen resulteren. Sterker nog, zelfs een mogelijke uitbreiding op zich staat ter discussie. Een groot deel van de respondenten merkt op eerder voorstander te zijn van een optimalisering van het huidige instrumentarium. Daarnaast laten de bij de kleinere gemeenten werkzame ambtenaren weten dat zij de behoefte aan nieuwe instrumenten vanwege lokale omstandigheden binnen hun gemeenten niet ervaren. In feite is er slechts één instrument dat een aantal respondenten voordraagt ter uitbreiding van het huidige verwervingsinstrumentarium: een maatregel/middel waarmee planbaten kunnen worden afgeroomd. Gemeenten zijn momenteel enkel in staat de door hun gemaakte kosten (aanleg openbare voorzieningen) te verhalen op marktpartijen. De waardevermeerdering van gronden, een gevolg van bestemmingsplanwijzigingen, belandt vaak echter in de zakken van marktpartijen. In dit rapport is de gedachte geopperd om bouw- en eigendomsrechten van elkaar te scheiden en zodoende te bewerkstelligen dat gemeenten planbaten kunnen afromen omwille van de gemeenschap. Een dergelijke loskoppeling is echter door het merendeel van de geïnterviewde ambtenaren van de hand gewezen. Het blijft daarom vooralsnog in het midden welke maatregel gemeenten wel in staat stelt de planbaat te incasseren. Opvallend genoeg kan de realisatie van een dergelijk instrument wel tot gevolg hebben dat de noodzaak tot het voeren van actief grondbeleid afneemt. Lokale overheden kunnen immers zowel gemaakte kosten verhalen als de waardevermeerdering van de gronden afromen. Desondanks is het te verwachten dat actief grondbeleid nooit geheel uit beeld zal verdwijnen. Hierdoor zullen lokale overheden immers de regie op ruimtelijke ontwikkelingen op hun grondgebied uit handen geven. Zonder regie zal de ruimtelijke ordening in ons land onderhevig zijn aan de grillen van de vastgoedmarkt; een markt waarop de meeste spelers enkel oog hebben voor winsten en rendementen en minder voor maatschappelijke gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

7.5. Slotbeschouwing

Terugkijkend op de inhoud van dit rapport, en antwoordend op de hoofdvraag, kan worden gesteld dat het grondverwervingsinstrumentarium van gemeenten zeker voor verbetering vatbaar is. Dit betekent echter niet dat de huidige instrumenten minnelijke verwerving, de Wvg en onteigening totaal niet functioneren. In tegenstelling zelfs. Het merendeel van de geïnterviewde ambtenaren geeft aan redelijk tevreden te zijn met de middelen die gemeenten momenteel voor handen hebben. De verbetering van het instrumentarium moet voor een groot deel gezocht worden in aanpassingen aan het huidige verwervingsinstrumentarium (voornamelijk de Wvg en onteigening) en in het effectiever en sneller toepassen van dit instrumentarium. Uitbreidingen, uitgezonderd een instrument ten behoeve van de planbaatafoming, blijken vooralsnog niet op voldoende steun te kunnen rekenen.

Bronnenlijst

Primaire data

Interviews:

- ✓ Gemeente Zwolle: dhr. Wout Ritsema (21 juni 2005).
- ✓ Gemeente Nijmegen: de heren Erik Top en Stef van Woenburg (22 juni 2005).
- ✓ Gemeente Rotterdam: de heren Wim van Nieuwaal en Ron Eringaard (28 juni 2005).
- ✓ Gemeente Eemsmond: de heren Hans Veldhuis en Bouwe Luurtsema (4 juli 2005).
- ✓ Gemeente Apeldoorn: dhr. Harry Nijland (5 juli 2005).
- ✓ Gemeente Groningen: dhr. Peter van Oostrum (6 juli 2005).
- ✓ Gemeente Smallingerland: de heren Piet Bos en Simon Regnerus (1 augustus 2005).
- ✓ Gemeente Assen: dhr. Henry Tibben (3 augustus 2005).
- ✓ Gemeente Noordoostpolder: dhr. Ben van Dijk (4 augustus 2005).
- ✓ Gemeente Dalfsen: dhr. Pieter van Staveren (11 augustus 2005).

Secundaire data

Hoofdstuk 2:

- ✓ Hart, H. 't, J. van Dijk, M. de Goede (1998), *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- ✓ Swanborn, P.G. (1987), *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Meppel: Boorn.
- ✓ Verschuren, P. en H. Doorewaard (2000), *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.
- ✓ Zee, F. van der (2004), *Kennisverwerving in de empirische wetenschappen: de methodologie van wetenschappelijk onderzoek*. Groningen: Bureau voor Markt-Onderzoek en Organisatie-Ontwikkeling.

Hoofdstuk 3:

- ✓ Aalbers, M., J. Winsemius (2002), *Kwaliteit door grondbeleid*. Rooilijn 35 (5), p.218-224.
- ✓ Boogaard, I.S., I.L. Wegkamp, R.S. Zijlstra (2001), *Plan van aanpak Kamperpoort Zwolle - op weg naar het dorp in de stad*. Leusden: Deloitte & Touche Bakkenist.
- ✓ Bork, G. van (1999), *De grondmarkt: waar is de overheid niet aanwezig?* Rooilijn 32 (9), p.439-443.
- ✓ Centraal Planbureau (1999), *De Grondmarkt - Een gebrekkige markt en een omvolmaakte overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers/ Centraal Planbureau.
- ✓ Faludi, A. (1987), *A Decision-centred View of Environmental Planning*. Oxford: Pergamon.

- ✓ Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling - Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Huisman, C. (2004), *Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar? Voorburg*: Neprom.
- ✓ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid (1999), *Grond voor beleid- Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- ✓ Korthals Altes, W.K. (1998), *Grondbeleid, nationaal ruimtelijk beleid en planningmethodologie*. Rooilijn 31 (10), p.504-510.
- ✓ Korthals Altes, W.K., B de Graaf (1998), *Grondmarkt en ruimte voor economische dynamiek: nieuwe spelers, nieuwe samenwerkingsvormen en veranderende preferenties*. Stedebouw & ruimtelijk ordening 79 (3), p.40-46.
- ✓ Ministerie van VROM (1988), *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- ✓ Ministerie van VROM (1989), *Nota Volkshuisvesting in de jaren '90*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- ✓ Ministerie van VROM (2001), *Op grond van nieuw beleid: Nota Grondbeleid*. Den Haag: Ministeries van VROM en Financiën.
- ✓ Ministerie van VROM (2004), *Nota Ruimte*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- ✓ Needham, B. (2000), *Grondbeleid niet langer instrument voor ruimtelijke ordening*. Geografie 9 (2), p.18-19.
- ✓ Overwater, P.S.A. (2002), *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid - Wie de grond heeft, die bouwt*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- ✓ Priemus, H., I. van Aalst, E. Louw (1998), *Publicaties van een vrije grondmarkt en een intensieve stedelijke herstructurering*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Priemus, H. en E. Louw (2000), *Gemeentelijk grondbeleid - Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Terpstra, P.R.A. (1988), *Gemeentelijk grondbeleid*. Zeist: Vonk uitgevers.
- ✓ Terpstra, P.R.A. (1997), *Facilitair grondbeleid*. Rooilijn 30 (3), p.142-146.
- ✓ Wigmans, G. (1995), *Grondbeleid en markt oriëntatie: risicobeoordeling in de grondexploitatie*. Delft: Publicatiebureau Faculteit der Bouwkunde, Technische Univesiteit Delft. Tweede druk.
- ✓ Zundert, J.W. van (1994), *Facilitair grondbeleid*. Openbaar bestuur 4 (4), p.5-10.

Hoofdstuk 4:

- ✓ Cuypers, J.G., J. Mus (red) (2004), *De Wet Voorkeursrecht Gemeenten toegelicht en toegepast*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- ✓ Delden, A.P. van (1998), "*Gemeentelijke plannen als grondslag voor onteigening*". Bouwrecht 35 (5), p. 367-376.
- ✓ Gemeente Apeldoorn (2004), *Notitie Instrumentarium Grondbeleid*. Apeldoorn: gemeente Apeldoorn.
- ✓ Gerzon, R.J. (1996), *Rem op onteigening? Serie: recht rond grondbeleid*. Bouw 51 (2), p.57-60.

- ✓ Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling - Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid (1999), *Grond voor beleid - Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- ✓ Keetell-Homringhausen, I.R., I.A.A. Manders (2002), *Ontwikking van het voorkeursrecht voorgoed verleden tijd?* *Bouwrecht* 39 (1), p. 30-35.
- ✓ Overwater, P.S.A. (2002), *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid – Wie de grond heeft, die bouwt*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- ✓ Priemus, H. en E. Louw (2000), *Gemeentelijk grondbeleid - Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Terpstra, P.R.A. (1988), *Gemeentelijk grondbeleid*. Zeist: Vonk uitgevers.
- ✓ Wigmans, G. (1995), *Grondbeleid en marktoriëntatie: risicobeoordeling in de grondexploitatie*. Delft: Publicatiebureau Faculteit der Bouwkunde, Technische Univesiteit Delft. Tweede druk.
- ✓ Wolff, H.W. de, J. de Greef, D.A. Groetelaers, J. de Jong, W.K. Korthals Altes (2000a), *Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Wolff, H.W. de, J. de Greef, D.A. Groetelaers, J. de Jong, W.K. Korthals Altes (2000b), *Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Zundert, J.W. van (1997), “*Toepassingsperikelen bij de Wet voorkeursrecht gemeenten*”. *Bouwrecht* 34 (8), p. 633-641.

Hoofdstuk 5:

- ✓ Bregman, A.G. en D.A. Lubach (2000), *Modernisering gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium*. Deventer: Kluwer.
- ✓ Cuypers, J.G., J. Mus (red) (2004), *De Wet Voorkeursrecht Gemeenten toegepast en toegepast*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- ✓ Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling - Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Overwater, P.S.A. (2002), *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid – Wie de grond heeft, die bouwt*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- ✓ Priemus, H. en E. Louw (2000), *Gemeentelijk grondbeleid - Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Wolff, H.W. de, J. de Greef, D.A. Groetelaers, J. de Jong, W.K. Korthals Altes (2000a), *Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft: Delft University Press.

Hoofdstuk 6:

- ✓ Adams, D., A Disberry, N. Hutchison en T. Munjoma (2001), *Managing urban land: The case for urban partnership zones*. *Regional Studies* 35 (2), p.153-162.

- ✓ Centraal Planbureau (1999), *De Grondmarkt - Een gebrekkige markt en een omvolmaakte overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers/ Centraal Planbureau.
- ✓ Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling - Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Heidemij Adviesbureau (1991), *Stedelijke herverkaveling en mobiliteitsprofielen van bedrijven*. Arnhem: Heidemij Adviesbureau.
- ✓ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid (1999), *Grond voor beleid - Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- ✓ Ministerie van VROM (2001), *Op grond van nieuw beleid: Nota Grondbeleid*. Den Haag: Ministeries van VROM en Financiën.
- ✓ Priemus, H. en E. Louw (2000), *Gemeentelijk grondbeleid – Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*. Delft: Delft University Press.
- ✓ Schilfgaarde, P. van (1987), *De wederopbouw van Rotterdam: stedelijke herverkaveling in de praktijk*. 's-Gravenhage: VUGA.
- ✓ Schilfgaarde, P. van (1989), *Stedelijke herverkaveling: Een taak voor de wetgever of een methodiek voor publiek private samenwerking*. Rechtsvorming in de sociale rechtsstaat. p.193-205.
- ✓ Terpstra, P.R.A. (1988), *Gemeentelijk grondbeleid*. Zeist: Vonk uitgevers.
- ✓ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004), *Inperking macht projectontwikkelaars*. VNG Magazine 58 (43), p.8.
- ✓ Wolff, H.W. de (2000). *Nederlands voorkeursrecht in internationaal perspectief*. Bouwrecht 37 (11), p. 902-911.
- ✓ Wolff, H.W. de (2002), *Stedelijke herstructurering en stedelijke herverkaveling*. Bouwrecht 39 (12), p.1027-1035.

Internet

- ✓ <http://www.apeldoorn.nl>
- ✓ <http://www.assen.nl>
- ✓ <http://www.blikopnieuws.nl>
- ✓ <http://www.cbs.nl>
- ✓ <http://www.dalfsen.nl>
- ✓ <http://www.eemsmond.nl>
- ✓ <http://www.google.nl>
- ✓ <http://www.groningen.nl>
- ✓ <http://www.minfin.nl/pps>
- ✓ <http://www.noordoostpolder.nl>
- ✓ <http://www.nijmegen.nl>
- ✓ <http://www.otb.tudelft.nl>
- ✓ <http://www.rotterdam.nl>
- ✓ <http://www.smallingerland.nl>
- ✓ <http://www.twentevisie.nl>
- ✓ <http://www.vrom.nl>
- ✓ <http://www.wvgkenniscentrum.tudelft.nl>
- ✓ <http://www.zwolle.nl>