

Memo

Onderwerp: Versnippering gronden en gevolgen voor de gemeentepraktijk

Door: E.J. (Evert Jan) van Baardewijk, E. (Erik) Berkelmans en K. (Kristian) van de Laar, Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling B.V.

Datum: April 2019

Versnippering gronden en gevolgen voor de gemeentepraktijk

De versplintering van gronden kan grote gevolgen hebben voor een gemeente indien de gemeente op die gronden ook een ontwikkeling heeft voorzien. Het is niet zo dat een ontwikkeling onmogelijk is, maar de versplintering zal zeker voor extra werkzaamheden en kosten zorgen. Deze kunnen van dien aard zijn dat een ontwikkeling daarvoor financieel niet meer haalbaar wordt.

Onderstaand zal stapsgewijs worden aangegeven waar een gemeente mee te maken krijgt als gronden waarop een ontwikkeling is voorzien, versplinterd is. Onderscheid zal worden gemaakt in kostenverhaal en de verwerving van gronden. Hierbij gaan we even uit van een gebied dat voorheen 1 eigenaar had en nu in 100 percelen is versplinterd.

Kostenverhaal

1. Plicht kostenverhaal

Indien een gemeente een gebied wil ontwikkelen dan zal ze daartoe een bestemmingsplan moeten gaan opstellen. Sinds de Wet ruimtelijke ordening is de gemeente verplicht om een exploitatieplan op te stellen behoudens (voor zover in deze van belang) als het kostenverhaal is verzekerd. Het opstellen van een exploitatieplan met vele (in dit geval 100) eigenaren is zeer arbeidsintensief en met hoge ambtelijke kosten als gevolg.

2. Sluiten overeenkomsten

De plicht tot het opstellen van een exploitatieplan is niet aanwezig als de kosten anderszins zijn verzekerd. Dit is aan de orde als de gemeente voor alle gronden in het plangebied een zogenaamde anterieure overeenkomst heeft gesloten.

- De gemeente zal dan dus 100 overeenkomsten moeten sluiten met 100 eigenaren die verspreid door het land wonen. Dit is zeer arbeidsintensief en zal hoge ambtelijke kosten met zich mee brengen.
- Het sluiten van een overeenkomsten met de achterliggende partij (oorspronkelijke eigenaar) is niet mogelijk omdat het niet zeker is dat deze ook tot ontwikkeling over zal gaan. Het is immers niet zeker de aanbiedingsplicht die de particuliere eigenaren hebben ook daadwerkelijk tot stand komt. Immers dit is alleen zo als de taxatiewaarde (rekening houdend met een bestemmingswijziging) hoger is als hetgeen is betaald en dat zal niet vaak zo zijn.

- De gemeente zal alle gesloten overeenkomsten bekend moeten maken. De gemeente zal dus tot maximaal 100 maal een publicatie dienen te doen, als die in verschillende perioden worden gesloten. De gemeente kan er wel voor kiezen om dit in een of meerdere verzamelpublicaties te doen.

3. Opstellen exploitatieplan

Verwacht mag worden dat de gemeente niet overgaat tot het sluiten van overeenkomsten maar een exploitatieplan zal vaststellen. In een exploitatieplan wordt inzicht gegeven in de grondeigenaren, de per grondeigenaar te betalen exploitatiebijdrage, de inbrengwaarde van de gronden per eigenaar, etc. Bij een versplinterd gebied zullen de administratieve kosten van de gemeente beduidend hoger zijn omdat de gemeente met vele eigenaren rekening moet houden.

- Het opstellen van een taxatierapport voor 100 eigenaren met het daarbij behorend kadastraal onderzoek per eigenaar.
- Het opstellen van kaarten met 100 eigenaren.
- Het bepalen en opnemen van de bruto bijdrage en inbrengwaarde per eigenaar.
- Per eigenaar dient schriftelijk te worden medegedeeld dat een exploitatieplan is vastgesteld. Ook moet per eigenaar een beperking in het WKPB worden opgenomen.
- Iedere van de 100 eigenaren kan bij de voorbereiding van het exploitatieplan een zienswijze indienen en beroep instellen tegen het exploitatieplan bij de Raad van State. Dit brengt een groot procedureel risico met zich mee.
- De gemeente moet bijhouden wie de eigenaren in het plangebied zijn.
- Het alleen opnemen van de oorspronkelijke eigenaar (de verplinteraar) is geen optie omdat deze geen zeggenschap heeft ten tijde van de vaststelling van het exploitatieplan omdat een eventuele aanbiedingsplicht pas geldt bij een bestemmingsplan dat onherroepelijk is. Immers op dat moment is er feitelijk pas sprake van een gewijzigde bestemming.
- Hierbij geldt dat geenszins zeker is dat de oorspronkelijke eigenaar in beeld komt omdat er pas sprake is van een aanbiedingsplicht als de getaxeerde waarde boven de oorspronkelijke prijs is gelegen.

4. Jaarlijkse herziening

Na de vaststelling van een exploitatieplan dient het exploitatieplan jaarlijks te worden herzien. Daartegen kan ook een zienswijze en beroep worden ingediend als het een herziening op structurele onderdelen betreft.

- In beginsel lijken hier de minste “extra” problemen te zijn. Immers in beginsel zo kunnen zijn dat bij de 1^e herziening de grondeigenaren hun gronden hebben moeten aanbieden aan de oorspronkelijke eigenaar. Als die situatie zich voordoet is er nog maar 1 eigenaar/partij die zienswijze/beroep kan indienen.
- Dit is uiteraard anders als uit de taxatie blijkt dat er een lagere taxatiewaarde is dan de oorspronkelijke verkoopprijs en de aanbiedingsplicht is vervallen, in dat geval heeft de gemeente weer te maken met 100 potentiële indieners van zienswijzen en indieners van beroep.

5. Plankosten

- De gemeente zal bij een stuk grond dat door 1 eigenaar versplinterd is in 100 kleine percelen beduidend meer plankosten moeten maken. De resultaten van de plankosten scan ingevuld voor 1 eigenaar of voor 100 eigenaren geeft een zeer groot verschil dat in de miljoenen extra loopt.

6. Eindafrekening

Onderdeel van een exploitatieplan is dat de gemeente een eindafrekening moet gaan opstellen. Ze zal dan moeten bijhouden wie de exploitatiebijdrage heeft betaald, waar die woonachtig is, wie de rechtsopvolgers zijn.

- Als de gronden niet terug gaan naar de oorspronkelijke eigenaar dan betekent dit een administratieve last voor de gemeente om al die gegevens voor bijvoorbeeld een periode van 10 jaar bij te houden. Dit geldt overigens wel alleen voor degene die daadwerkelijk iets kunnen ontwikkelen op hun perceel. Bij de meeste versplinteringen zijn de meeste individuele percelen van dien aard dat iemand niet zelfstandig iets kan ontwikkelen (bijvoorbeeld rijenwoningen) en ligt het niet voor de hand dat een vergunning kan worden gekregen. De eigenaren zullen dan moeten samenwerken en hun gronden moeten gaan samenvoegen om iets te kunnen ontwikkelen. Het bijhouden geldt dus alleen voor zover de individuele eigenaren daadwerkelijk een vergunning kunnen krijgen.

Wet voorkeursrecht gemeente en onteigening

1. Vestigen voorkeursrecht op basis van Wet voorkeursrecht gemeenten

Een van de mogelijkheden die de gemeente heeft om eigendomsposities te bevrozen is het vestigen van een voorkeursrecht.

- In het geval de gronden wel al zijn versplinterd maar nog niet verkocht/geleverd aan de individuele eigenaren dan zijn er nauwelijks extra werkzaamheden voor de gemeente.
- Indien de gronden al zijn doorgeleverd dan krijgt de gemeente te maken met extra administratieve lasten. De gemeente moet immers kadastraal onderzoek doen naar de 100 eigenaren. Hiernaast moet de gemeente aan iedere van de 100 eigenaren een mededeling van de aanwijzing verzenden per aangetekende brief.
- Alle 100 eigenaren kunnen bezwaar maken tegen de vestiging en daarna in beroep en hoger beroep gaan.
- In het geval een aanwijzing niet meer aan de eisen voldoet dan moet de gemeente ook alle eigenaren daarvan weer berichten.

2. Onteigening

Indien de gemeente besluit tot onteigening van de gronden dan zal de gemeente eerst moeten proberen de gronden minnelijk te verwerven voordat ze een formeel bod doet. Dat is een wettelijke eis die niet licht opgevat moet worden.

- De 100 eigenaren wonen verspreid over het land. De gemeente zal per eigenaar meerdere gesprekken moeten voeren, meerdere biedingen moeten doen, telefoongesprekken voeren en vastleggen, e-mails etc. en van iedere eigenaar moet

een logboek worden bijgehouden. Dit is een behoorlijke administratieve last. Stel dat e.e.a. per eigenaar 24 uur kost, dan gaat het in totaal over 2.400 uur, hetgeen gepaard gaat met een hoop tijd en kosten.

- Procedureel wordt hierdoor in de administratieve procedure de kans op vormfouten ernstig vergroot.
- In de gerechtelijke procedure betekent 100 eigenaren ook 100 dagvaardingen, 100 procedures, 100 maal beroep, 100 maal kostenvergoedingen voor advocaten. Dit betekent heel veel beslag op het gerechtelijk apparaat en gaat ook gepaard met zeer hoge kosten. Als bijvoorbeeld de advocaatkosten € 30.000 per procedure zijn, dan gaat het al om een bedrag van € 3.000.000. De eigen kosten van de gemeenten komen daar nog bij, de gemeente kan die wel verhalen (middels een exploitatieplan of opnemen in de gronduitgifteprijs), maar dan komt de vraag aan de orde in hoeverre een plan dan nog haalbaar. De gemeente raamt haar kosten op basis van de regeling plankosten. Per onteigening wordt gerekend met 160 uur aan inzet. Hierbij past wel de opmerking dat de zaken voor een groot deel een gelijke inhoud hebben.
- De gemeente zal rekening moeten houden met het onteigenen van alle 100 eigenaren omdat de verwachting is dat in veel projecten de taxatiewaarde van de gronden niet boven het oorspronkelijke bedrag komt te liggen en de aanbiedingsplicht dus vervalt.

Bijkomend probleem

Een bijkomend probleem is dat een (groot) deel van degenen die een stukje grond hebben gekocht op leeftijd zijn. In geval van overlijden krijgt de gemeente maken met de erfgenamen die een onverdeeld eigendom hebben gekregen.

- Het feit dat de gemeente te maken krijgt met erfgenamen kan zorgen voor een nog grotere administratielast omdat het aantal eigenaren beduidend groter wordt, adressen onbekend zijn etc.