

Private grond voor Publieke doelen

Sanne Holtslag-Broekhof

**Colofon**

S.M. Holtslag-Broekhof
Private grond voor Publieke Doelen
55 pagina's

Mede mogelijk gemaakt door: Het Kadaster

Omslagontwerp & illustraties: Buro BlauwBrug
Vormgeving: S.M. Holtslag-Broekhof
Drukwerk: Proefschriftmaken.nl | | Uitgeverij BOXPress

Copyright 2016 | Sanne Holtslag-Broekhof

Inhoud

Verkopen of verzetten, een duivels dilemma	7
Onteigening, beruchte stok achter de deur	15
Risicovolle grondaankopen door de overheid?	25
Over geld en emotie	33
Als het maar eerlijk is!	39
Samenvatting van proefschrift	47
Bronnen	55

Voorwoord

Wanneer je proefschrift ter sprake komt, hoor je als promovendus regelmatig 'ik weet niet of ik het helemaal ga lezen'. Soms volgt daarna een verontschuldigende blik of opmerking in de trant van, 'het schrijven van een proefschrift doe je toch ook vooral voor jezelf'. Vaak loopt het gesprek verder in een lachend, 'ik probeer de samenvatting of het dankwoord wel te lezen', of 'maar je hebt vast mooie plaatjes, dan kijk ik daar wel naar'.

Ik heb dan ook niet de illusie dat mijn proefschrift door iedereen die het ontvangt helemaal gelezen zal worden. Het onderwerp van mijn onderzoek is in de afgelopen jaren actueel geweest en de professionals en eigenaren die ik tijdens mijn onderzoek heb gesproken of geïnterviewd gaven stuk voor stuk aan geïnteresseerd te zijn in de resultaten. De belofte om ook een verkorte en Nederlandse versie van het proefschrift te maken werd door de meesten met open armen ontvangen. Het resultaat van deze belofte heeft u nu in handen.

Ik heb er bewust voor gekozen om dit boekje geen samenvatting van het proefschrift te laten zijn. De rode draad in dit boekje is een vijftal maatschappelijk relevante thema's dat in mijn onderzoek naar voren is gekomen. Een Nederlandse samenvatting van mijn proefschrift is voor de liefhebber te vinden in de bijlage. Mocht u enthousiast zijn geworden en meer willen weten dan is het natuurlijk altijd mogelijk om het proefschrift te lezen. Ik verwijs op verschillende punten in dit boekje naar een hoofdstuk of paragraaf van mijn proefschrift, zo kunt u eenvoudig meer over een specifiek onderwerp terugvinden in het proefschrift 'Dealing with private property for public purposes. An interdisciplinary study to land transactions from a micro-scale perspective'.

De verantwoording van de teksten in dit boekje is grotendeels terug te voeren op mijn proefschrift en het onderliggende empirisch materiaal. Daar waar dit niet het geval is, wordt in de tekst middels een eindnoot verwezen naar de onderliggende bron.

Verkopen of verzetten, een duivels dilemma

1



Het zal je maar gebeuren; de overheid die bij je op de stoep staat om je grond te kopen. Voor de een is het een nachtmerrie, terwijl het voor de ander een spannend avontuur is.

De eigenaren die ik tijdens dit onderzoek heb gesproken, kregen stuk voor stuk te maken met de overheid die iets met hun eigendom wilde. Voor de meesten van hen was dit een ingrijpend proces dat ze voor de eerste keer (of soms voor een tweede keer) in hun leven meemaakte.

Voor de grondverwerwers die ik gesproken heb, was het aankopen van grond juist dagelijkse praktijk. De meesten van hen hadden al vele eigenaren uitgekocht of bijgestaan tijdens een verkoop. De grondverwerwers gaven me inzicht in hoe een grondverwerving verloopt, welke wetgeving hierbij van belang is en wat volgens hen de belangrijkste beweegredenen zijn van eigenaren om wel of niet te verkopen.

Voordat de overheid aangeeft grond te willen kopen is zij vaak al jaren bezig om plannen voor het betreffende gebied uit te werken. Afhankelijk van de strategie die de overheid kiest om de bevolking te betrekken, worden lokale belanghebbenden daar meer of minder bij betrokken. Over het algemeen zijn eigenaren al snel op de hoogte dat er plannen zijn voor het gebied en beginnen ze zich hier vanaf het eerste moment een mening over te vormen. Zodra de plannen serieus worden en de overheid zich actief op de grondmarkt gaat begeven, wijzigen veel eigenaren hun gedrag en strategie.

“Kijk, wij waren met de hele club boeren die in het gebied zaten, tot oktober 2006, het ook allemaal met elkaar eens, geen OVW. Maar dan, zo gauw als het plan vastgesteld is, dan begint de eerste al te zoeken van jongens het bedreigt toch, dus jongens we gaan ons zekerstellen. Dus de eerste ging toen al weg volgens mij, 2006.” (Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

Anders dan de keuze voor het kopen van bijvoorbeeld een brood bij de bakker, is het verkopen van grond aan de overheid niet iets dat zomaar besloten wordt. Het is vaak een lastige beslissing waar veel bij komt kijken. De verkoop van je grond vraagt tijd om na te denken, te overleggen en een strategie te bepalen. Voor sommige eigenaren betekent dit een nachtje erover slapen, terwijl dit proces voor anderen jaren kan duren. Een van de grondverwerwers beschreef het heel treffend als een rouwproces.

“Het is in feite, ik heb het wel eens met iemand anders die er verstand van had over gehad, het is een soort rouwproces... wat je doet is, je brengt min of

meer schokkend nieuws, voor de een is het minder schokkend dan de ander, maar woningen zijn inderdaad wel altijd ingrijpend. Je brengt nieuws, dat moet dan even bezinken en dan komt er, dan moet je dat gaan verwerken en je moet als persoon verwerken dat je je huis gaat kwijtraken, op het moment dat je dat helemaal niet wil, want dat is namelijk meestal aan de hand.”
(Grondverwerper)

Het verloop van dit acceptatieproces, of rouwproces zoals deze grondverwerper het beschrijft, verschilt van persoon tot persoon en duurt soms zo lang, dat de overheid overgaat tot een onteigeningsprocedure. Het verschil tussen eigenaren die zich lang blijven verzetten en eigenaren die overgaan tot verkoop van hun grond, zit echter niet zo zeer in hun emotionele verbinding met de grond, woning of het bedrijf, maar vooral in hun verwachtingen ten aanzien van de overheid¹. Eigenaren die inschatten dat ze zelf geen kans maken tegen macht van de overheid accepteren de situatie eerder zoals deze is en gaan over tot verkoop. Terwijl eigenaren die inschatten dat ze (in samenwerking met andere eigenaren) de mogelijkheid hebben om de plannen van de overheid te kunnen tegenhouden, blijven weigeren hun grond te verkopen als ze daar zelf geen duidelijk belang bij hebben. De veranderende houding van de eigenaren ten aanzien van de plannen naarmate deze serieuzer worden laat dit ook mooi zien. Als de plannen nog vaag zijn, is de verwachting dat ze een directe dreiging vormen nog afwezig, maar naarmate de plannen serieuzer worden, verwachten steeds meer eigenaren dat ze geen partij zijn tegen de plannen voor de overheid en beter het beste van de situatie kunnen maken.

Pas nadat eigenaren gewend zijn aan het idee hun grond te verkopen en geaccepteerd hebben dat ze hun grond zullen kwijtraken, kunnen ze echt beginnen met onderhandelen en nadenken over een acceptabele prijs en de bijbehorende verkoopvoorwaarden.

Eigenaren die bereid zijn te onderhandelen over de verkoop van de grond, worden door de overheid geadviseerd om een deskundige in te huren om de onderhandelingen namens hen te voeren. Uiteraard is het van belang dat dit een deskundige is die de eigenaren vertrouwen. Wanneer er een goede klik is tussen de eigenaar en zijn of haar deskundige en wanneer de eigenaar mogelijkheden ziet om van de situatie een kans op vooruitgang te maken, kunnen de onderhandelingen soepel verlopen. Het citaat op de volgende pagina illustreert goed hoe de verkooponderhandelingen door sommige eigenaren positief werden ervaren.

“Iedereen was welwillend. Ik heb ook helemaal geen stress gehad met het hele gebeuren, ik had dikke schik, het hele jaar door, ik vond het prachtig!” (Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

Wanneer de eigenaren geen of weinig vertrouwen hebben in de deskundige en de overheid kunnen de onderhandelingen echter ook als energievretend, oneerlijk en zeer tijdrovend worden ervaren. Onderstaand citaat illustreert dit goed.

“Op een bepaald moment dan, dan ben je ook die strijd ben je gewoon moe want het kost gewoon heel veel tijd en energie en je hebt al die kennis heb je niet, dus je moet overal achteraan en mensen moeten je maar weer begrijpen en de provincie heeft gewoon overal zijn mannetje voor en die doet gewoon zijn werk en gaat om 5 uur naar huis.” (Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

Het merendeel van de eigenaren komt na een bepaalde tijd tot de beslissing om te gaan verkopen. Ofwel omdat ze daar zelf ook belang bij hebben en kansen zien, ofwel omdat ze bang zijn anders te worden onteigend en verwachten dan nog slechter af te zijn.

Onderhandelen

Nadat een eigenaar de keuze heeft gemaakt om tot verkoop over te gaan, kan hij pas bepalen wat hij als voorwaarden voor verkoop wil stellen. Over de prijs valt maar in beperkte mate te onderhandelen met de overheid. Veel is vastgelegd in wet en regelgeving. Bovendien wil de overheid binnen een project een vergelijkbare prijs aanhouden voor alle eigenaren. Voor veel eigenaren is de prijs op zichzelf ook niet het belangrijkste, maar gaat het vooral om het regelen van een goede oplossing voor de toekomst. De prijs is een belangrijk middel om deze goede oplossing te kunnen realiseren, maar niet alles is te koop. In veel gevallen hangt dit samen met een goede vervangende locatie om een bedrijf voort te zetten of om prettig te blijven wonen. Ondanks een goede prijs kan dit lastig zijn als de grondmarkt in de regio krap is en er slechts weinig grond te koop wordt aangeboden. Voor eigenaren valt voordeel te behalen door af te spreken dat ze hun ‘oude’ grond nog gratis mogen gebruiken tot de start van de werkzaamheden voor de plannen. Bij een snelle verkoop kan dit jaren gratis gebruik van grond opleveren. Soms heeft de overheid een gunstig stuk grond in handen dat ze bereid zijn te ruilen tegen de grond van de eigenaar. Maar een goede oplossing kan ook over hele andere zaken gaan. Onderstaand citaat komt bijvoorbeeld van een appartement eigenaar die het niet eens is met plannen voor een supermarkt onder haar appartement. Voor de realisatie van de supermarkt

zou ze samen met de andere eigenaren in het appartementsgebouw een deel van het gezamenlijk eigendom van de Vereniging van Eigenaren, een deel van haar dakterras en haar garagebox moeten verkopen. De eigenaar is niet van plan hieraan mee te werken en dat heeft weinig met de prijs te maken.

“Dus als je het hebt over geluidsoverlast, dat is een bezwaar dat wij hebben tegen de supermarkt en het andere is een persoonlijk bezwaar dat ik heb, ik zit heerlijk, ik heb uitzicht aan die kant, daar aan die kant hebben ze de flat weer een verdieping hoger gemaakt, maar ik had voorheen kon ik mooi over die andere flat heen kijken... maar ik wil niet boven een supermarkt wonen, want als ik dat had gewild dan had ik wel dat andere huis genomen.”
(Eigenaar van een appartement in Boschveld, Den Bosch)

Eigenaren die niet bereid zijn tot verkoop hebben meestal geen goede oplossing voor de problemen die de plannen veroorzaken. De problemen zijn in zo'n geval niet met het door de overheid geboden bedrag op te lossen. Dit kan te maken hebben met de hoogte van het geboden bedrag, maar kan ook worden veroorzaakt doordat het probleem niet (alleen) met financiële middelen op te lossen is. In het bovengenoemde voorbeeld was voor een deel van de eigenaren van de appartementen de aankoop van hun gehele appartement een welkome oplossing van het geweest. Daar was echter niet voldoende budget voor bij de gemeente.

In sommige gevallen zit het voordeel van verkopen voor de eigenaar niet zozeer in de verkooptransactie zelf, maar in het feit dat de eigenaar na de verkoop af is van de onzekerheid rondom de plannen waar hij in terecht gekomen is. Planvorming zorgt voor onzekerheid over de eigen toekomstige woning en het bedrijf, maar kan er ook voor zorgen dat alle plannen omtrent een bedrijf of woning stil liggen. Wie gaat immers een badkamer vervangen als het niet zeker is of je volgend jaar nog wel in je huis woont? Of welke agrarier investeert nog in

Het gedrag van de grondeigenaren is niet alleen afhankelijk van de bovengenoemde verwachtingen en de oplossingen voor de toekomst, maar hangt met veel verschillende zaken samen. Veelgenoemde zaken zijn bijvoorbeeld de gezinssituatie, de mogelijkheid tot voortgezet gebruik, de financiële situatie, en de dreiging van de onteigeningswet.

Het Oostvaarderswold was een plan van de Provincie Flevoland om een natuurverbindingszone tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold – Veluwe aan te leggen. Om dit plan te realiseren wilde de provincie Flevoland grond van de eigenaren (veelal agrariërs) in de betreffende zone aankopen.

Meer lezen over beweegredenen van agrariërs om grond wel of niet te verkopen? Hoofdstuk 4 in het proefschrift en het intermezzo 'to sell or not to sell' gaan hierover. In paragraaf 4.4. worden de resultaten van een case-study van plannen voor het Oostvaarderswold beschreven.

Onteigening, beruchte stok achter de deur

2



De meeste mensen hebben wel eens van onteigening gehoord, maar weten niet precies hoe het werkt en wat het eigenlijk inhoudt. Eèn van de grondverwerpers antwoordde op de vraag of mensen bekend zijn met onteigening:

“Nee dat weten mensen niet, nee, alleen het woord kent men, dus dan wordt alles afgepakt hè dat is dan een beetje het verhaal, zomaar hupsakee. Mensen zien dat ook als een beeld van dat ze met hun koffers op straat staan ofzo, sommigen. Dus dat leg je dan uit dat het niet zo werkt en noem maar op, maar het is voor heel veel mensen toch een schrikbeeld.” (Grondverwerper)

Kan dat echt; je huis of bedrijf verplicht moeten afstaan aan de overheid? Ja, dat kan echt, maar niet zomaar natuurlijk. En in Nederland kom je zeker niet met je koffers op straat te staan. Wat is onteigening dan wel? In de onteigeningswet is bepaald dat overheden in het publiek belang eigenaren kunnen verplichten hun grond aan de overheid af te staan. Zij moeten in ruil hiervoor altijd volledig schadeloos worden gesteld en er moet voldoende vrijwillige onderhandeling hebben plaatsgevonden voordat een eigenaar kan worden gedagvaard voor onteigening. Eigenaren die kunnen aantonen dat zij het plan van de overheid (het publiek belang) zelf kunnen realiseren en dit ook doen, mogen niet onteigend worden. Een ontwikkelaar die grond bezit en in staat en bereid is daar woningen op te realiseren, kan bijvoorbeeld niet worden onteigend voor woningbouwplannen. Bij de aanleg van een weg is dit beroep echter heel lastig. Dat zou ook wat worden, allemaal een stukje van de weg aanleggen. Bovendien valt er aan de aanleg van infrastructuur veel minder financieel voordeel te behalen dan aan de aanleg van woningbouw, bedrijven of kantoren.

Van alle grond die op basis van de onteigeningswet wordt aangekocht (met andere woorden, waar de overheid overgaat op een gerechtelijke onteigening als de eigenaar na vrijwillige onderhandeling zijn of haar grond niet wil verkopen) eindigt slechts een klein percentage daadwerkelijk in de rechtbank.

De dreigende werking van de onteigeningswet, zoals deze in 1851 door Thorbecke bedacht is¹, werkt dus best goed. De meeste eigenaren komen tijdens de onderhandelingen, soms met wat lichte druk, vrijwillig tot een akkoord en verkopen hun grond voordat de formele onteigeningsprocedure wordt doorgezet.

Desondanks wordt de werking van onteigening als stok achter de deur door veel eigenaren als vervelend ervaren.

“Kijk als ze aan tafel zitten en ze zeggen het gaat op vrijwillige basis, maar als je niet meewerkt dan gaan we onteigenen. En die man die zegt ook gewoon, ik ben hier om een onteigeningsdossier aan te leggen. Als je een bedrijf aanbiedt en je zegt nee, je mag dan 3 keer nee zeggen. Nou ons is dan nooit wat aangeboden, maar dat was wel een bedreiging ja. Want als ze dat echt gaan doen hè, je komt voor de rechter dan krijg je voor onteigening een zak geld, waar je niks mee kan.” (Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

“Er werd gewoon gezegd dat er anders wel onteigend zou kunnen worden en dan hoef je alleen maar geld te bieden, geen vervangende grond. Maar met dat geld kan je nooit op de vrije markt een nieuw bedrijf kopen.” (Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

De angst voor onteigening zit hem, zoals bovenstaand citaten ook illustreren, vooral in de dreiging geen vervangend grond, bedrijf of woning te krijgen.

Niet alle eigenaren ervaren de onteigeningswet echter als een vervelende dreiging. Eigenaren die een voordeel kunnen halen uit de verkoop van hun grond, bedrijf of woning, pakken hun kansen en zijn tevreden over het resultaat. De onteigeningswet zorgt er immers ook voor dat eigenaren volledig schadeloos worden gesteld en dus meer compensatie krijgen dan alleen de marktwaarde van de grond. Eigenaren die geen of weinig voordeel zien in de plannen en geloven dat ze een kans maken om (samen met andere eigenaren) de plannen tegen te houden, zullen ook onder de druk van de onteigeningswet blijven weigeren hun grond te verkopen. Eigenaren die weinig of geen voordeel kunnen halen uit de plannen, maar bang zijn voor druk van de onteigeningswet, verkopen hun grond onder de druk van onteigening. Deze laatste groep eigenaren gaf aan dat ze het gevoel hadden dat ze geen keuze hadden:

“Ja, je hebt niet zoveel keuzes niet hè. Kijk eh, wij zijn erop vooruit gegaan dat we twee bedrijven naast elkaar hebben. Kijk, maar op het moment dat wij voor de keuze gesteld werden van wij moesten ermee instemmen of niet, ja dan hadden we het niet kunnen doen, maar dan hadden we het niet gehad natuurlijk. En ik denk nog wel eens van nou we hadden dit of dat nog moeten proberen, maar ja we hadden gewoon geen keuze op dat moment niet. We werden gewoon voor het blok gezet.” (Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

De perceptie van de onderhandelingen en hoeveel flexibiliteit er is om zelf eisen te stellen, verschilt behoorlijk tussen eigenaren onderling. Feit is echter dat er in de onteigeningswet en de jurisprudentie die hierover heeft

plaatsgevonden in de afgelopen 150 jaar, is vastgelegd waar een eigenaar recht op heeft bij een volledige schadeloosstelling. Het gaat hierbij om:

1. De marktwaarde van de grond. Ook wel de prijs waarvoor een redelijk handelend koper en verkoper de grond bereid zijn te (ver)kopen.
2. Het verlies in waarde op het overblijvende eigendom. Ook wel het verschil tussen de waarde van het eigendom voor de verkoop en na de verkoop.
3. Het verlies in inkomen en andere financiële schade. Met andere woorden, alle extra kosten die een eigenaar maakt, die direct voortkomen uit de verkoop en alle inkomen dat hij structureel of tijdelijk mist door de verkoop.

Hoewel er in Nederland slechts weinig grond daadwerkelijk in een rechtszaak onteigend wordt, wordt er voornamelijk voor de aanleg van infrastructuur wel regelmatig op basis van de onteigeningswet aangekocht². Eigenaren hebben dan recht op een volledige schadeloosstelling, berekend volgens de systematiek van de onteigeningswet.

Wanneer iemand echt niet bereid is om vrijwillig zijn grond af te staan, zal de overheid na voldoende onderhandeling een laatste schriftelijk bod uitbrengen met een dagvaarding voor een onteigening. Veel eigenaren gaan in deze fase nog akkoord. Maar wat gebeurt als ze dat niet doen?

In een rechtszaak wordt vastgesteld of de onteigening terecht is en wat de juiste schadeloosstelling zou moeten zijn. Tijdens de eerste zitting wordt alleen naar deze eerste vraag gekeken. De eigenaar krijgt een voorlopige schadeloosstelling die over het algemeen wordt vastgesteld als 90% of 100% van het laatste bod dat door de overheid is gedaan. Het vonnis van onteigening wordt vervolgens in de openbare registers van het Kadaster ingeschreven samen met een betalingsbewijs. Het eigendom gaat daarmee officieel over op de overheid. In een (of meerdere) vervolgzaken wordt ingegaan op de schadeloosstelling. De rechter wordt hierin bijgestaan door drie onafhankelijke en ervaren taxateurs. Zij brengen rapport en advies uit over de hoogte van de schadeloosstelling, ook de onteigende en de overheid mogen nog een keer beargumenteren hoe hoog de schadeloosstelling volgens hen zou moeten zijn. Op basis van deze adviezen komt de rechter tot een uitspraak. De partijen kunnen hiertegen in cassatie gaan bij de Hoge Raad³.

Is het verstandig om het op een gerechtelijk onteigening aan te laten komen? De meeste eigenaren doen dit niet omdat het veel spanning

geeft en energie vergt, maar bovenal ook omdat ze bang zijn voor het scenario van alleen geld en geen vervangende woning, bedrijf of grond.

In veel gevallen zullen de eigenaren hier ook verstandig aan doen, maar soms kan een onteigening wel degelijk financieel voordeel voor de eigenaar opleveren. Door in 89 onteigeningszaken het verschil tussen het laatste bod voor de onteigening en de schadeloosstelling die in de rechtbank werd vastgesteld te bekijken, werd duidelijk dat in deze zaken de gerechtelijke schadeloosstelling fors hoger lag (gemiddeld 52% meer) dan het laatste bod van de overheid.

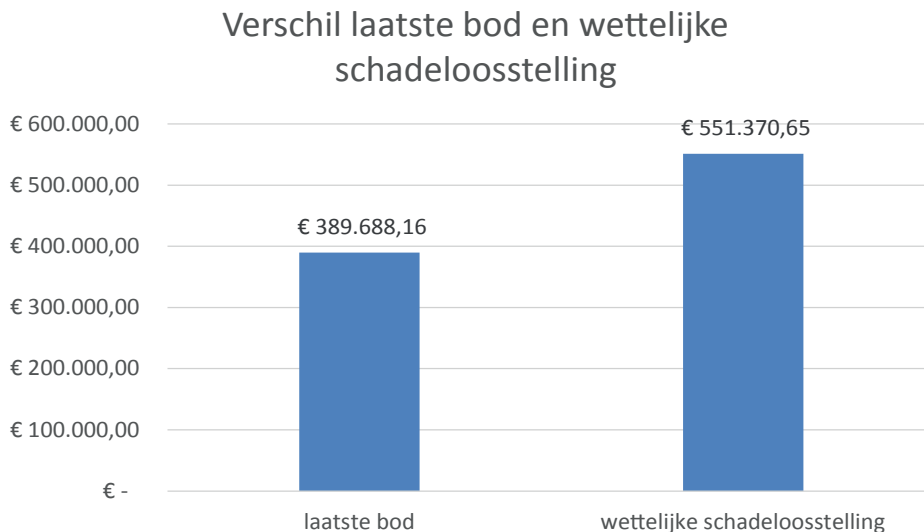
Het absolute verschil tussen het laatste bod en de gerechtelijke schadeloosstelling was € 161.682,49 (figuur 1.1). In slechts 13,5% van de rechtszaken eindigde de eigenaar met een lagere schadeloosstelling dan het laatste bod, in 9% van de gevallen bleef de schadeloosstelling gelijk en in 77,5% van de gevallen eindigde de eigenaar met een hogere schadeloosstelling dan het laatste bod van de overheid. Het grote verschil tussen het laatste bod en de gerechtelijke schadeloosstelling is te zien bij zowel provincies, gemeenten, het waterschap als de staat (figuur 1.2).

Hoe kan het verschil zo groot zijn als er een goede methode bestaat om de schadeloosstelling vast te stellen? En betekent dit dat eigenaren zich het beste kunnen laten onteigenen omdat ze dan een grote kans hebben op een hogere schadeloosstelling? Dat lijkt inderdaad op het eerste gezicht een conclusie uit deze cijfers, maar er zitten een paar addertjes onder het gras:

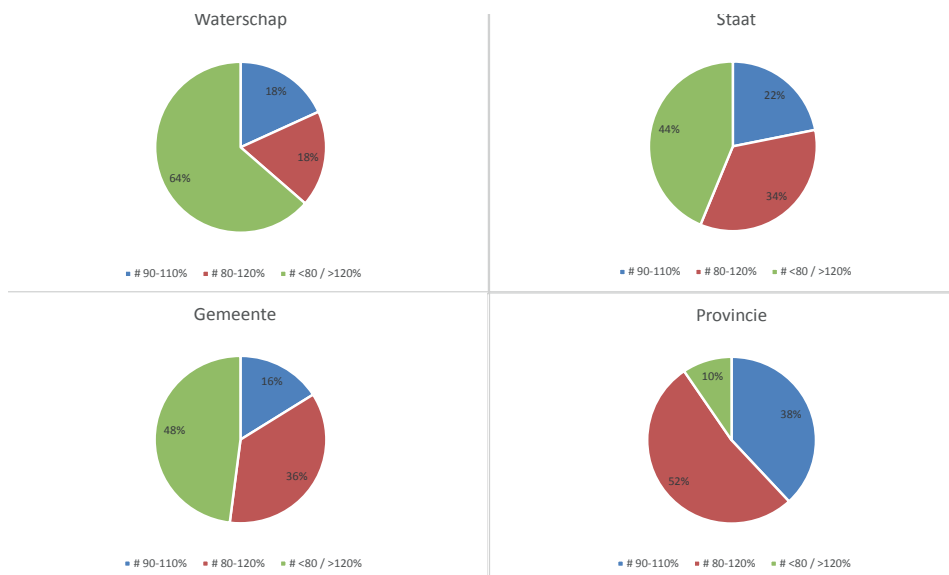
Ten eerste is het niet duidelijk hoe representatief deze 89 onteigeningszaken zijn. Helaas worden niet alle juridische uitspraken centraal geregistreerd of gedocumenteerd, dus het is heel lastig om hier goed zicht op te krijgen, omdat precieze cijfers ontbreken. Met een paar aannames schat ik dat het om 10%-20% van het totaal aantal zaken gaat. Het zou goed kunnen dat binnen deze zaken juist de jurisprudentievormende zaken gerepresenteerd zijn en dat daarmee de groep waarbij de schadeloosstelling gelijk blijft, significant ondervertegenwoordigd is.

Ten tweede, ligt het voor de hand dat de eigenaren die het meeste onenigheid met de overheid hebben over de prijs het meest waarschijnlijk de onderhandelingen aan laten komen op een gerechtelijke onteigening. Wellicht zijn de onteigeningszaken veelal de meest lastige zaken om te taxeren, terwijl er eerder in het proces veel grond wordt aangekocht waarvan de prijs en schadeloosstelling eenvoudiger eenduidig vast te stellen is.

Figuur 2.1. Verschil tussen het gemiddelde laatste bod van de overheid voor de gerechtelijke procedure en de gemiddelde wettelijke schadeloosstelling die in de rechtbank wordt vastgesteld.



Figuur 2.2. Relatieve verdeling van het verschil tussen het laatste bod en de wettelijke schadeloosstelling tijdens de gerechtelijke procedure, per type overheidspartij. Het deel in blauw valt binnen de marge van 90%-110% (wettelijke schadeloosstelling ligt tussen de 10% minder en 10% meer van het laatste bod), het deel in rood zijn alle zaken waarbij dit verschil 10-20% is en het groene deel zijn de zaken waarin de wettelijke schadeloosstelling meer dan 20% afwijkt van het laatste bod.



Ten derde, is de grootste les uit mijn onderzoek dat elke transactie uniek is en dat algemene gemiddelden of getallen gedestilleerd uit een grotere groep, vaak weinig zeggen over individuele transacties. Wat heb je aan het feit dat 77,5% van de 89 onderzochte onteigeningszaken eindigt met een hogere schadeloosstelling in de rechtbank, als jij net tot de groep behoort die met een lagere schadeloosstelling eindigt? Voor elke transactie zal opnieuw moeten worden ingeschat door een deskundige of het zinvol is om een onteigeningsprocedure in te gaan.

Maar nu haal je je eigen onderzoek helemaal onderuit, zult u wellicht denken. Hebben we dan nog iets aan deze gegevens? Zeker wel!

De cijfers, onrepresentatief of niet, laten zien dat er bij een aanzienlijk aantal onteigeningen behoorlijke onduidelijkheid bestaat over wat de juiste schadeloosstelling moet zijn. De overheid is vaak voorzichtig met bieden en wil voorkomen dat ze de ene eigenaar bevoordelen ten opzicht van de ander. Een goede adviseur is onmisbaar bij het inschatten of een eigenaar recht heeft op een hogere schadeloosstelling. De adviseur kan inschatten of het in specifieke omstandigheden zin heeft om een gerechtelijke onteigening in te gaan. De cijfers laten ook zien dat er in bepaalde gevallen aanzienlijk financieel voordeel te behalen valt bij een gerechtelijke onteigening.

De verschillen in de 89 onderzochte zaken zijn vooral te verklaren door de verschillend taxatiemethoden die toegepast zijn, het verschil tussen liquidatie en reconstructie en de moeilijkheid van het vaststellen van verwachtingswaarde.

Meer lezen over de schadeloosstelling bij onteigening? Hoofdstuk 3 in het proefschrift gaat hier verder op in. In paragraaf 3.2 wordt de werkwijze bij onteigening in Nederland beschreven en in paragraaf 3.4 worden de resultaten van een onderzoek naar juridische uitspraken over onteigening beschreven.

Risicovolle grondaankopen door de overheid?

3



De afgelopen jaren was het regelmatig in het nieuws dat gemeenten of woningcorporaties in financiële problemen gekomen waren door het risicovol aankopen van grond. Hoe is dat mogelijk?

Jarenlang hebben gemeenten en woningcorporaties actief agrarische grond aangekocht voor toekomstige ontwikkelingen. Ze deden dit om een positie te houden in het spel van stedelijke ontwikkeling, tussen de projectontwikkelaars en speculanten. Door een grondpositie te vergaren in een gebied dat in de toekomst ontwikkeld zou worden, hielden gemeenten actieve sturing op de ruimtelijk ontwikkeling van het gebied. En het leverde ook nog eens een mooie extra inkomstenbron op. Wat wil je nog meer?

“In Gemeente X hadden we vooral door strategisch aan te kopen heel veel vroegtijdige posities ingenomen, natuurlijk is het risicovol maar het heeft ook wel heel goed uitgepakt, ik denk dat 80-90% in het bezit van de gemeente is gekomen. En ook allemaal vermarkt nog in de goede tijd, die Vinex locatie is bijna klaar dus er zijn nog wat restgebiedjes maar daar heeft de gemeente tientallen miljoenen op de grondexploitatie weten te verdienen en vervolgens in de stad weer kunnen inzetten voor andere dingen.” (grondverwerper)

Toch is deze manier van werken, beter bekend als actief grondbeleid, niet zo vanzelfsprekend als het op het eerste gezicht lijkt. Nederland is in internationaal perspectief een van de weinige landen dat een actieve rol op de grondmarkt inneemt om sturing te houden op de inrichting van ons land¹. Jarenlang is dit succesvol geweest en meer dan eens is de Nederlandse planoloog om dit actieve grondbeleid geroemd door planologen uit andere landen.

Het stagneren van de ontwikkelingen sinds de economische crisis bracht het financiële risico van het actieve grondbeleid van gemeenten naar boven. Dat was niet voor het eerst, want ook tijdens de crisis van de jaren '80 was het risico van actief grondbeleid duidelijk geworden. Toch zijn veel gemeenten na deze crisis weer teruggekeerd naar het bekende en effectieve actieve grondbeleid waarin gronden werden aangekocht, bouwrijp gemaakt en vervolgens uitgegeven aan ontwikkelaars.

“Ik denk dat in het verleden veel mensen keken naar gemeenten en dachten, waarom laten ze zich zo weggagen van de grondmarkt, ze zouden veel actiever ook zelf een rol in moeten nemen en grond op strategische posities aankopen, maar dat je nu ziet waarom dat misschien wel geen goed idee was.” (grondzakendeskundige)

Grond was vaak aangekocht met geleend geld, wat geen probleem

vormt zolang er binnen de geplande tijd wordt ontwikkeld. Maar als de ontwikkelingen langer dan gepland uitblijven kunnen de rentelasten over de aangekochte grond hoog oplopen.

Om mee te kunnen komen op de grondmarkt tussen de ontwikkelaars zijn agrarische gronden niet aangekocht voor agrarische prijzen (die afhankelijk van het gebied grofweg tussen de 3 en 8 euro per m² liggen²), maar voor prijzen die speculeren op een stijging in de grondprijs die plaatsvindt op het moment dat grond van een agrarische bestemming in een stedelijke bestemming wijzigt. Prijzen tussen de 20 en 30 euro per m² waren niet ongebruikelijk, maar in sommige gevallen hebben gemeenten agrarische grond zelfs aangekocht voor nog veel hogere bedragen, oplopend tot 80 a 90 euro per m². Andere gemeenten zijn voorzichtiger geweest met het aankopen van grond.

“Iedere gemeente zit daar weer anders in denk ik. Ben je bereid om daar risico’s in te nemen, hoe ver wil je gaan. Je kan ook zeggen van ik beperk mij tot het maken van bestemmingsplannen en ik laat het lekker aan marktpartijen over, dat kan ook. Alleen die verdienen er dan ook geld aan en dan gaat het in de reserves van private partijen.” (grondverwerver)

De grote financiële voordelen die te behalen zijn bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen hebben wellicht bijgedragen aan de grote overproductie aan kantoren en bedrijventerreinen. Het hoofd van een grondafdeling in een middelgrote gemeente in Nederland met een bovengemiddeld deel aan kantorenleegstand, vertelde zonder schroom dat de gemeente ondanks de grote kantorenleegstand door ging met haar eigen ontwikkeling van nieuwe kantoren. De opbrengsten van deze ontwikkelingen waren al opgenomen in de boeken en het afschrijven ervan zou desastreus zijn voor de financiële boekhouding van de gemeente. De grondafdeling had het gevoel niet anders te kunnen dan doorgaan met de ontwikkelingen. En dat was eigenlijk ook helemaal niet zo erg volgens het hoofd van de afdeling grondzaken. De kantoren die de gemeente zou gaan ontwikkelen waren immers ontzettend mooi en duurzaam en daar zou tegenwoordig veel markt voor zijn.

Sommige grondverwervers schatten (in 2012) in dat de gemeenten, nadat de economische crisis over zou zijn, gewoon weer terug zouden keren naar een actief grondbeleid. Terwijl anderen (in 2012) al inschatten dat de oude tijden van economische groei niet zo snel weer zouden terugkeren en dat gemeenten blijvend voorzichtiger aan zouden moeten doen op de grondmarkt.

De vraag of gemeente er verstandig aan doen om actief grondbeleid te voeren of dat ze er beter aan doet zich op een andere manier op te stellen blijft een politieke vraag. Het gaat in feite om de vraag of je als overheid bereid bent om een financieel risico te lopen met gemeenschapsgeld, om daarmee sturing te kunnen houden en een deel van de winst die wordt gemaakt als agrarische grond een stedelijke functie krijgt, ten goede te laten komen aan de gemeenschap. Verstandig lijkt het wel om bij een actief grondbeleid meer te doen aan risicomanagement. Een verwerver van een commerciële ontwikkelaar vertelde hoe zij dit deden.

“kijk een bedrijf kan tot een bepaald niveau risico lopen, die zegt van ik kan tot zo ver gaan als het gaat om gronden in dit gebied en dat is gelimiteerd al was het maar vanuit je eigen Raad van Bestuur die zegt van ik wil niet meer risico in zo'n gebied lopen dat het toch geen woningbouw wordt, dus ik limiteer de hoeveelheid verwervingen die je daar kunt doen.” (grondverwerver)

Een vergelijkbaar risicobeleid ben ik tijdens mijn onderzoek bij gemeenten niet tegengekomen. Sinds de grote financiële problemen bij sommige gemeenten door risicovolle grondaankopen lijkt hier echter meer aandacht voor gekomen. Daarnaast heeft er een kentering plaatsgevonden waarbij overheden steeds minder bereid zijn om het risicovolle actieve grondbeleid te voeren. Tegelijkertijd blijft de behoefte bestaan om sturing te bieden aan ruimtelijke opgaven. In het landelijk gebied zijn er vaak voldoende mogelijkheden om hier uitvoering aan te geven. Er kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van herverkaveling (het ruilen van gronden om zo een bepaald gebied vrij te maken) of van de grondexploitatiewet (waardoor overheden de kosten voor het aanleggen van publieke voorzieningen zoals openbare riolering, verlichting of infrastructuur kunnen verhalen op de ontwikkelende grondeigenaren).

In het stedelijk gebied is het lastiger om sturing te geven zonder actief ingrijpen en is er momenteel vooral een impasse als het gaat om de huidige opgaven van winkelleegstand, kantorenleegstand, en regionale bevolkingskrimp. Het gaat vaak om opgaven die financieel niet lucratief zijn en die daarmee niet snel door marktpartijen alleen worden opgepakt³. Toch zouden gemeenten graag iets doen om de ruimtelijke kwaliteit van haar grondgebied te waarborgen⁴. Om aan de wensen van gemeenten tegemoet te komen wordt momenteel een wettelijke regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling voorbereid⁵. Of deze regeling gaat bijdragen aan het effectief faciliteren van opgaven in het stedelijk gebied zal de tijd moeten leren.

Mijn onderzoek in twee stedelijke herstructureringsgebieden voor

woningbouw laat zien dat de beweegredenen van eigenaren in het stedelijk gebied veel overeenkomsten tonen met de beweegredenen van eigenaren in het landelijk gebied. Het laat ook zien hoe lastig het is voor gemeenten om in stedelijk gebied vernieuwingen te realiseren zonder actief in te grijpen. Gemeenten zijn zoekende naar manieren om ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied te faciliteren, zonder actief in te grijpen (met andere woorden zonder grond te verwerven). Verschillende alternatieven worden hierbij verkend, waaronder het binnestedelijk ruilen van gronden.

De analyse van twee stedelijke vernieuwingsopgaven laat zien dat het van belang is om een flexibele aanpak ten aanzien van eigenaren te hebben om vernieuwingen in het stedelijk gebied te kunnen realiseren. Bij de vernieuwing van de Deltabuurt (buurt in de Rivierenwijk) in Deventer was deze flexibiliteit in aanpak aanwezig en was de gemeente in staat deze steeds aan te passen naar aanleiding van nieuwe inzichten ten aanzien van de eigenaren en bewoners in de buurt. Het beschikbaar stellen van een subsidie voor de eigenaren bleek niet voldoende om vernieuwingen in de buurt op gang te brengen. Doordat hier snel op werd ingespeeld en de aanpak steeds werd gewijzigd aan de hand van de ervaringen en resultaten in de buurt, kon de vernieuwing binnen een paar jaar tot een succesvol einde worden gebracht. Bij de vernieuwing van een winkelcentrum in Boschveld in Den Bosch, vertaalde de gemeente de flexibiliteit in aanpassingen in het plan, in plaats van het aanpassen van de aanpak ten aanzien van de eigenaren in het gebied. De gewenste planrealisatie werd hiermee echter steeds opnieuw gewijzigd en verkleind en was na 15 jaar planvorming nog steeds niet gerealiseerd. De aanpak naar de eigenaren toe bleef hetzelfde en de aanpassingen in het plan waren niet gebaseerd op inzicht in de belangen van alle betrokken partijen. De gemeente had contact met de bewoners en eigenaren via de wijkvereniging, die geen zicht had op de individuele belangen van de kleine groep aan specifieke eigenaren rondom de vernieuwing van het winkelcentrum.

Een volledig inzicht in de belangen van de betrokken eigenaren is essentieel voor een succesvolle planrealisatie. Bovendien is een goede vertrouwensrelatie tussen de procesbegeleiders en de eigenaren van groot belang om de samenwerking met de eigenaren tot een goed eind te brengen en dit inzicht te verkrijgen. Het inzicht in belangen van eigenaren hoeft niet per definitie te leiden tot grondaankopen door de gemeente. Het inzicht zorgt ervoor dat een gemeente zicht krijgt op de (on)mogelijkheden en randvoorwaarden van de stedelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Het voorkomt hiermee dat zinloze grondaankopen worden gedaan en dat

men plannen binnen een onrealistisch kader probeert te realiseren.

Meer lezen over risicovolle grondaankopen? Lees dan het artikel 'Risicovolle grondaankoop bij regionale gebiedsontwikkeling' van Van Straalen, F. and Holtslag-Broekhof, S.M. (2014) in Rooilijn, jaargang 47, nr. 2, pp 104-113.

Meer lezen over omgang met privaat eigendom in binnenstedelijke gebieden? Hoofdstuk 5 van het proefschrift gaat hier verder op in.

Over geld en emotie

4



Een veel gehoorde uitspraak wanneer het gaat over de verkoop van grond aan de overheid is dat eigenaren dit niet willen omdat ze emotioneel verbonden zijn met hun grond. ‘Grond is emotie’ is een ander veelgehoorde uitspraak. Maar wat wordt hier eigenlijk mee bedoeld? En is emotionele verbondenheid met grond echt de voornaamste reden dat sommige eigenaren hun grond weigeren te verkopen aan de overheid?

Duidelijk is dat emoties een rol spelen tijdens grondtransacties. Dat is alleen al te zien aan het feit dat het woord emotie met name door grondverwerwers vaak in de interviews is genoemd, over het algemeen gerelateerd aan de binding van eigenaren met grond:

“Ja, het is bij de een sterker dan bij de ander en die emotie moet je serieus nemen zoals je iedereen serieus neemt en ja het hangt per streek hangt het er wel vanaf hoe sterk de binding is. Op de Veluwe is de binding met de grond sterker dan hier in de Randstad, maar de binding is er altijd.”
(Grondverwerver)

In de gesprekken met eigenaren blijkt vaak dat emotie lang niet alleen gerelateerd is aan verbinding met grond. Eigenaren praten ook niet zozeer over emotie als begrip, maar over zaken als boosheid, iets moeilijk vinden of onbegrip. En soms kwamen emoties gedurende een interview ook duidelijk nog naar boven. Bij de eigenaren ging het vaak over een gevoel voor oneerlijkheid of onrechtvaardigheid, onmacht tegenover de overheid en het gevoel een slachtoffer te zijn van de situatie.

Meerdere eigenaren gaven aan dat het ze ook uitmaakt waarvoor ze hun grond verkopen. Als het maar niet voor iemand anders is die er weer gaat wonen of werken.

“Goed als ik weg moet voor natuur, dat is dan maar zo, maar ik heb toen nog gezegd als ik maar niet weg moet voor een andere boer. Niet dat er hier een andere boer op komt boeren straks, daar heb ik wel moeite mee, dan denk ik ja dan had ik ook niet weg gehoeven. Daarvoor ga ik niet weg, dat hier een andere boer komt boeren.” (Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

Geld is, naast emotie, de andere veelgehoorde reden dat mensen niet willen verkopen. Onderstaand citaat is een antwoord van een grondverwerver op de vraag wat eigenaren noemen als reden om niet te willen verkopen.

“dat zijn er veel, maar de meest voorkomende is dat we te weinig betalen, dat is er eigenlijk een die altijd wel komt, maar je hebt mensen, oudere mensen,

die zijn geboren in de woning die onteigend moet worden.” (grondverwerver)

De prijs vormt in feite een universele taal waarin het belang en de waarde van het eigendom voor beide partijen tot elkaar moeten komen. Grondverwervers waren het onderling niet eens over het belang van de prijs. Een deel beschreef de prijs als het belangrijkste deel van de onderhandeling en de reden voor eigenaren om wel of niet tot verkoop over te gaan, terwijl een ander deel juist aangaf dat het niet om de prijs zelf gaat, maar om het gevoel dat de eigenaar eraan overhoudt. Vertrouwen tussen de grondverwerver en de eigenaar is hierbij van essentieel belang. Ook eigenaren gaven een gemengd beeld van het belang van een goede prijs. De prijs is van belang als middel om een goede oplossing (vervangende grond, een nieuwe woning, een goed pensioen) te kunnen realiseren, maar de prijs wordt door veel eigenaren ook vergeleken met anderen. Als de buurman meer heeft gekregen dan moet de prijs wel te laag zijn.

Een wat diepere analyse van grondprijzen laat zien dat de prijs van een transactie informatie geeft over de transactie zelf en de waarde die het eigendom had voor de koper en de verkoper. Zonder achtergrondinformatie zegt een individuele prijs echter minder over de waarde van een stuk grond dan dat je wellicht zou vermoeden. Er zijn allerlei redenen die kunnen verklaren waarom een verkoper bereid is voor een bepaalde prijs te verkopen. Om de prijs bij een individuele transactie te begrijpen is het van belang deze redenen en de voorwaarden binnen een transactie te kennen, om te voorkomen dat verkeerde conclusies worden getrokken.

De onderstaande voorbeelden illustreren dit:

- Een eigenaar verkoopt een smalle strook grond aan de overheid voor de komst van een weg. Voor de eigenaar is de grond op zichzelf niet meer waard dan elk ander stukje grond, maar door de komst van de weg over zijn grond, moet hij dagelijks kilometers omrijden om bij de rest van zijn grond te komen. Hij wordt hiervoor in de transactieprijs gecompenseerd door de overheid.
- Een eigenaar verkoopt zijn grond onder druk van de onteigeningswet. Hij vindt de prijs eigenlijk te laag, maar gaat onder de druk toch maar akkoord met de verkoop. Het alternatief is nog langer in onzekerheid te blijven, niet verder te kunnen met zijn bedrijfsvoering, en het risico te lopen onteigend te worden en daarmee geen vervangende grond te hebben.
- Een eigenaar verkoopt zijn woning met een restschuld van 30.000

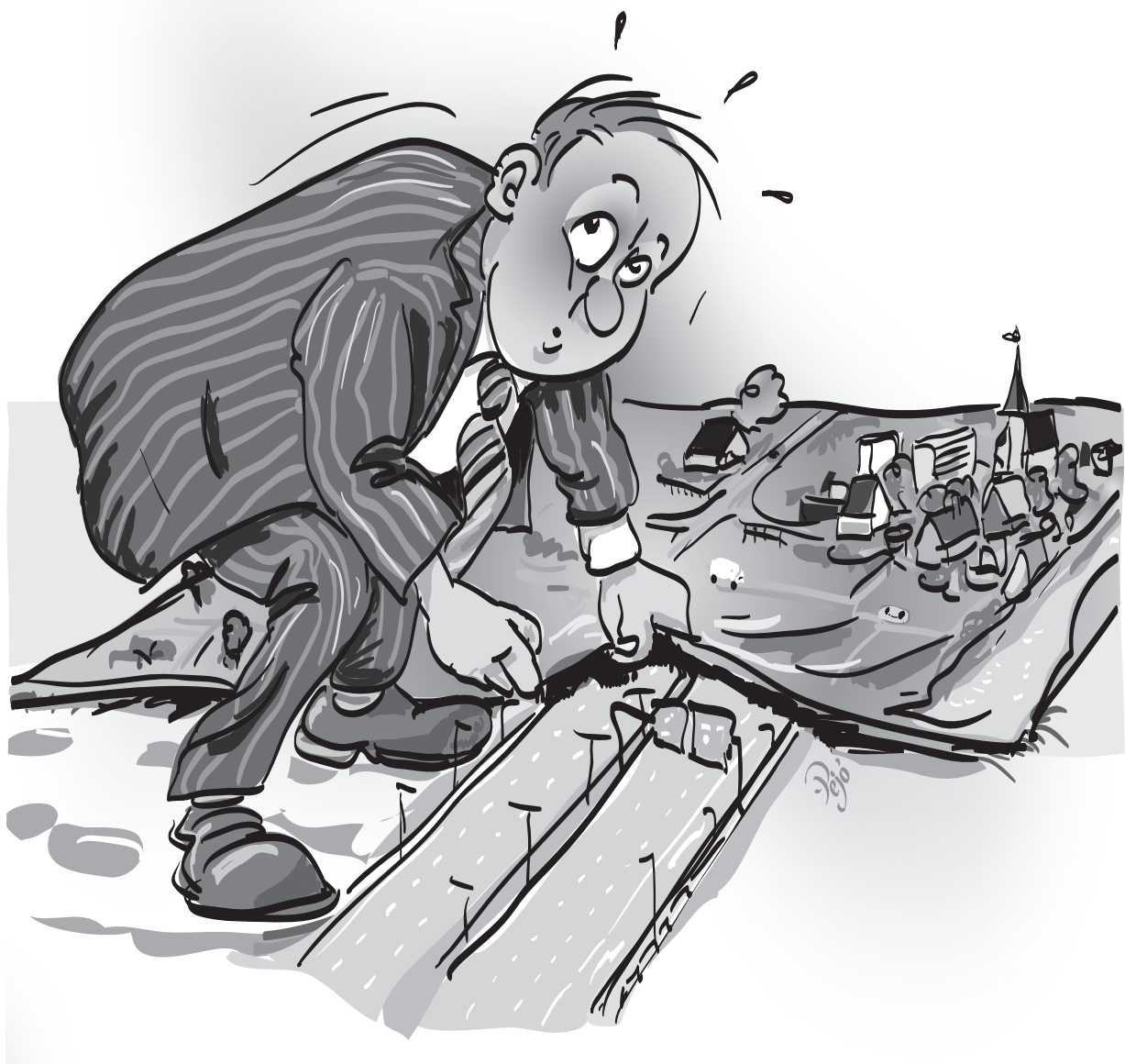
euro. Hij wil dit meefinancieren bij de aankoop van zijn nieuwe woning. Dat kan tot 110% van de marktwaarde van de woning. De woning die hij van plan is te kopen staat te koop voor 300.000 euro. Bij een prijs van 300.000 euro kan hij de volledige restschuld meefinancieren, bij een lagere prijs moet hij een deel van de restschuld tegen hoge rente los financieren. De eigenaar heeft er daarmee belang bij een hoge prijs voor de woning te betalen.

- Een eigenaar verkoopt zijn bedrijf aan zijn zoon. Hij vraagt hiervoor niet de hoofdprijs omdat hij weet dat zijn zoon die nooit zou kunnen betalen en het belangrijk vindt dat het bedrijf wordt overgenomen door zijn zoon.
- Twee overheidspartijen verkopen grond aan elkaar. Ze hebben afgesproken om dit tegen een symbolisch bedrag van 1 euro te doen. Daarbij verrekenen ze met de transactie de kosten die de ene overheid nog aan de andere verschuldigd is.

Deze voorbeelden laten zien dat de context van een transactie en de achterliggende beweegredenen van de koper en verkoper bij de transactie, essentieel zijn om de prijs van een individuele transactie goed te kunnen begrijpen. Daarnaast illustreren de voorbeelden ook dat een prijs meer kan zijn dan de waarde die de grond heeft voor de koper en verkoper, zoals vaak in economische theorieën wordt voorondersteld.

Als het maar eerlijk is!

5



Emotie is niet altijd verbondenheid met een plaats of een stuk grond. Het gaat in veel gevallen ook over een eerlijke behandeling. Het gevoel dat je in je recht staat en goed behandeld bent, op een gelijkwaardige manier als alle anderen. Grondverwerwers die grond moeten aankopen om plannen van de overheid te realiseren staan voor de lastige opgave om eigenaren dit gevoel te geven. Een grote uitdaging is omdat gevoel aan eigenaren te geven die een lagere prijs krijgen dan de eigenaren een paar kilometer verderop die voor stedelijke ontwikkelingen worden uitgekocht.

“Mensen hebben vaak het beeld dat ze meer kunnen krijgen dan waar ze recht op hebben, dat is gewoon ja emotionele waarde soms ook, maar ook vaak omdat ze het beeld hebben van hoe het bij de gemeentes gaat, want als je voor een woningbouwlocatie verkoopt dan krijg je gewoon meer voor de grond, dan als je voor infrastructuur verkoopt en dat is niet uit te leggen, dat is echt onbegrijpelijk voor de meeste mensen en logisch ook want het is ook wel een heel raar verschijnsel.” (grondverwerwer)

Veel grondverwerwers gaven, net zoals het citaat van bovenstaande grondverwerwer, aan dat ze het lastig vinden om het verschil in de prijs van grond voor ontwikkelingen met een winstgevende bestemming en de prijs van grond voor ontwikkelingen met een niet-winstgevende bestemming aan eigenaren uit te leggen. Zeker als dergelijke ontwikkelingen tegelijk in een relatief klein gebied spelen is dit lastig. Eigenaren gaven dit ook als belangrijk punt van onbegrip aan.

“Dan is het eerlijke concurrentie als je gewoon dezelfde prijs krijgt, kijk wij krijgen gewoon alleen 2^e keuze bedrijven. Als het een 1^e keuze bedrijf is, nou die wordt gewoon weggepikt door een eh iemand die een dikke portemonnee heeft, want daar kunnen wij nooit tegenop, nooit.” (Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

Maar het gevoel van eerlijkheid gaat voor veel eigenaren en verwerwers verder dan krijgen van een ‘eerlijke prijs’. Uit een analyse van interviews met zowel eigenaren als grondverwerwers bleek dat er drie kernwaarden gerelateerd aan eerlijkheid terug te vinden waren onder zowel de eigenaren als de grondverwerwers:

- Rechtvaardigheid
- Zorgvuldigheid
- Gelijkwaardigheid

Rechtvaardigheid werd voornamelijk door de grondverwervers gebruikt om hun handelen te legitimeren. Eerlijk handelen werd door de grondverwervers vaak gekoppeld aan handelen volgens de kaders van de (onteigenings)wet. De wet biedt kaders voor het onderhandelingsproces en de vergoeding waar eigenaren recht op hebben. Door eigenaren werd rechtvaardigheid veel minder gebruikt om te beschrijven wat volgens hen goed en eerlijk is, hoewel er door de meeste van hen wel begrip werd getoond voor het feit dat deze wetgeving bestaat.

Zorgvuldigheid werd door zowel eigenaren als grondverwervers gebruikt om aan te geven dat het van belang is om eigenaren op een juiste manier te benaderen. Grondverwervers gebruikte vaak het woord vertrouwen. Hiermee gaven ze aan dat het van belang is dat een eigenaar hen vertrouwt, alvorens hij of zij bereid zal zijn om zaken met hem te doen. Om dit vertrouwen te bewerkstelligen probeert de grondverwerver zich zo goed en kwaad als het gaat in te leven in de situatie van de eigenaar, naar hem of haar te luisteren, en open en transparant te zijn over het proces. Op het moment dat het over ingrijpen in het eigendom gaat, worden gezamenlijke inspraakavonden of een bewonersvertegenwoordiging niet als passend gezien en is er bij veel eigenaren behoefte om individueel betrokken te worden.

“Het is de gemeente die geen communicatie zoekt. De gemeente denkt we praten met de buurtvereniging en dat is genoeg.” (Eigenaar van een appartement in Boschveld, Den Bosch)

Eigenaren gaven aan dat het van belang is om menswaardig behandeld te worden. En om gezien te worden als volwaardige partij, niet als domme burger of boer.

“En nou dan krijg je op een gegeven moment, dat is wel waar, dat vergeet ik nog even dan beginnen die vergaderingen. Nou je houdt het niet voor mogelijk zoo slecht voorbereid en weet je wat ze dan ook doen? En dat is ook zo iets van deze tijd dan hebben ze er een soort clown met een microfoon erbij, zo noem ik het, dat is echt onvoorstelbaar, alsof wij kleuters zijn. Want dat vind ik in het hele proces ook hoor, ze denken allemaal dat wij nergens verstand van hebben dat wij onwetend zijn en dat zij de wijsheid in pacht hebben en al die dingen meer.” (Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

De uitspraak ‘jullie kunnen gewoon verhuizen naar Groningen’ die door een van de Gedeputeerde Statenleden werd gedaan in een openbare bijeenkomst over het Oostvaarderswold, werd door bijna alle eigenaren die hierbij aanwezig waren gememoreerd en beschreven als ronduit slecht en

onzorgvuldig. De uitspraak getuigde volgens de eigenaren van het feit dat dit statenlid geen kennis over en gevoel voor het verleden van het gebied had. Groningen was nu juist waar veel van de eigenaren vandaan kwamen en waar ze absoluut niet naar terug wilde keren.

Gelijkwaardigheid of gelijkheid is tot slot een thema dat door zowel eigenaren als grondverwerwers genoemd werd in relatie tot een eerlijk of rechtvaardig proces. Eigenaren van de appartement in Boschveld gaven aan dat ze niet op een gelijke manier betrokken en behandeld waren als de winkeliers die op de begane grond van het appartementengebouw een winkel hadden.

“Hun visie van hoe dit weer zeg maar 'leefbaar' en dan leefbaar bedoel ik mee dat het commerciële gedeelte leefbaar gemaakt moest worden, dus niet voor de bewoners, maar voor de 'onderlaag' en daar werden de bewoners nooit in betrokken.” (Eigenaar van een appartement in Boschveld, Den Bosch)

“De gemeente is toen de plannen er waren voor de grote supermarkt begonnen met het opkopen van alle winkels, dus ze hebben aan die kant hebben ze winkels opgekocht en aan deze kant hebben ze eigenlijk alle winkels,.. op twee na hebben ze alle winkels gekocht. Dus ze hebben een uitkoopbeleid gehad voor winkeliers, toen hebben wij gezegd, nou als je wilt bouwen is het prima wij willen toch weg, we hoeven niet de hoofdprijs, maar koop ons uit. Dat doen ze niet. Dus toen had ik zoiets van winkeliers wel en eigenaar-bewoners niet, dan gaat het al scheef groeien.” (Eigenaar van een appartement in Boschveld, Den Bosch)

Ook door eigenaren in het Oostvaarderswold werd regelmatig de vergelijking getrokken met anderen. Niet alle eigenaren in het plangebied hadden dezelfde verkoopvoorwaarden met betrekking tot voortgezet gebruik en er was een groot verschil tussen de eigenaren die werden uitgekocht voor de uitbreiding van Almere en de ontwikkeling van het Oostvaarderswold.

“Ik vind dat de agrariërs daar niet eerlijk in zijn behandeld. Ik wilde bijvoorbeeld in mijn contract net als anderen hebben staan dat ik hier nog kon blijven tot de aanleg van het Oostvaarderswold, maar dat kon niet, daar staat bij mijn dus nu 2014. Maar dat staat er bij anderen dus wel in, dat vind ik heel gek.” (Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

Eigenaren voelen zich niet alleen ongelijkwaardig behandeld, maar geven ook aan dat ze machteloos en ongelijk staan in de onderhandelingen met de overheid. Er valt slechts beperkt te onderhandelen over de verkoopvoorwaarden en de regels van het spel worden door de overheid bepaald.

“Natuurlijk valt er wel iets te onderhandelen over de prijs enzo, maar verder kan je dingen aandragen en dat wordt gewoon allemaal afgekeurd, terwijl je wel aan hun voorwaarden moet voldoen, anders gaat het gewoon niet door.”
(Eigenaar van agrarische grond in het plangebied voor het Oostvaarderswold)

Het grootste pijnpunt voor de eigenaren in het plangebied voor het Oostvaarderswold was echter het verschil in prijs van grond die verkocht werd voor stedelijke ontwikkelingen en de prijs van de grond voor de natuurontwikkeling. Voor eigenaren voelt dit duidelijk als een ongelijkwaardige en daarmee oneerlijke behandeling.

Het gevoel van eerlijkheid is niet doorslaggevend bij de vraag of men uiteindelijk bereid is om wel of niet te verkopen, maar bepaalt wel in belangrijke mate het gevoel dat ze aan de verkoop overhouden.

***Meer lezen over gevoelens van (on)eerlijkheid bij grondtransacties?
Hoofdstuk 6 van het proefschrift gaat hier verder op in.***

Bijlagen

Samenvatting van proefschrift

Handelen met private grond voor publieke doelen.

Een interdisciplinair onderzoek naar publiek-private grondtransacties op microschaal.

Hoofdstuk 1 * In dit proefschrift worden de resultaten beschreven van een onderzoek naar grondtransacties tussen de overheid en private grondeigenaren. Grondtransacties hebben vaak een belangrijke invloed op de bestemming van grond en zijn daarmee nauw gerelateerd aan ruimtelijke planning. Een perceel grond is niet te verplaatsen en elk stuk grond is uniek vanwege de ruimtelijke locatie. Dit zorgt ervoor dat elke grondeigenaar een monopolypositie heeft. Voor overheden kan het belang van grond(eigendom) groot zijn als geplande ontwikkelingen niet worden gerealiseerd door de betreffende grondeigenaren zelf.

Er zijn verschillende studies gedaan naar de relatie tussen grondbeleid, grondverwerving en de grondmarkt. Het onderzoek dat zich op deze thematiek richt is gevarieerd en wordt uitgevoerd door onderzoekers van verschillende disciplines. Het onderzoek in dit proefschrift is aanvullend op het bestaande onderzoek door op microschaal naar grondtransacties te kijken. Hiermee kunnen de verschillende aspecten die grondtransacties beïnvloeden in relatie tot elkaar worden onderzocht. In tegenstelling tot de meerderheid aan studies over de grondmarkt, is het doel van dit onderzoek niet om de resultaten te kwantificeren, maar om meer inzicht te genereren in de onderlinge relaties en samenhang tussen de verschillende aspecten. Dit is bereikt door een aantal publiek-private grondtransacties diepgaand te bestuderen. Zes wetenschappelijke stromingen zijn gebruikt als theoretische basis voor het onderzoek: neoklassieke economie, institutionalisme, politieke economie van institutionalisme, gedragseconomie en sociale studies naar eigendomsrecht.

Hoewel er veel is geschreven over grondbeleid en de grondmarkt, zijn er weinig studies die ingaan op het transactieproces. De meeste studies focussen op de uitkomst van het transactieproces (de grondprijs) of op de invloed van een specifiek instrument op grondtransacties, de grondprijs of grondeigenaren. Om een volledig beeld van grond en eigendomsrechten te krijgen is het van belang om de verschillende benaderingen te integreren en in een vervolg op het disciplinair onderzoek ten aanzien van de grondmarkt en grondbeleid met een meer interdisciplinaire benadering te werken. Dit proefschrift vormt een begin om dit wetenschappelijke gat in het onderzoek te vullen en gebruikt daarvoor een analyse op microschaal. De volgende

onderzoeksvraag was leidend tijdens het onderzoek:

Hoe kunnen aspecten, die beïnvloeden hoe publiek-private grondtransacties plaatsvinden, op microschaal worden begrepen en met elkaar in relatie worden gebracht?

Het doel van het onderzoek is om inzicht te creëren in publiek-private grondtransacties vanuit een micro perspectief.

Hoofdstuk 2 * De grondtransacties zijn geanalyseerd met behulp van empirische data uit grondtransactieprocessen in Nederland. In een iteratief proces, veranderde ik continue van een focus op grondbeleid en grondstrategieën, via een focus op de grondmarkt, naar een focus op individuele grondtransacties en terug naar het grondbeleid. Dit iteratieve proces zorgde ervoor dat de verschillende grondtransacties in een groter geheel konden worden geplaatst en konden worden gerelateerd aan het gevoerde grondbeleid. Case studies zijn gebruikt om grondbeleid en grondtransacties te analyseren. Case studies helpen om een specifiek fenomeen in het grotere geheel te plaatsen binnen de realiteit en zijn daarom geschikt om het doel van dit onderzoek te bereiken. Vier verschillende case studies vormde de belangrijkste data voor de analyse: een case voor natuurontwikkeling (Oostvaarderswold, Flevoland), twee cases ten aanzien van stedelijke ontwikkeling (Van Coehoornplein in s’-Hertogenbosch en Deltabuurt in Deventer) en een case ten aanzien van infrastructurele ontwikkeling (Grondverwerving door Rijkswaterstaat bij (delen van) de A2, A4, A5, A9, N18, N31 en N61). De diversiteit aan cases zorgde voor inzicht in een breed palet aan grondverwervingstrategieën en grondbeleidsinstrumenten. De empirische data zijn geanalyseerd met behulp van een analytisch kader dat is gegroeid gedurende het onderzoek. Kwantitatieve en kwalitatieve methodes zijn gecombineerd tijdens de analyse om een beter inzicht te krijgen in het transactieproces. Juist de combinatie van deze methodes was van belang om een diepgaand inzicht in de grondtransacties te krijgen. De belangrijkste methode van data verzamelen was het houden van diepgaande interviews (n=71) met grondeigenaren, grondverwerwers en andere professionals in het vakgebied zoals ruimtelijke planners, beleidsmakers en wetenschappelijke experts. Ten tweede is gebruik gemaakt van tekstuele documenten die beschikbaar waren voor elk van de onderzochte cases. Het ging hierbij voornamelijk om planologische rapporten, politieke verslagen en verslagen van bijeenkomsten en vergaderingen. De derde bron van empirisch materiaal werd gevormd door kadastrale aktes en kadastrale transactiedata. Ten vierde is gebruik gemaakt van 89 juridische uitspraken van onteigeningszaken. Tot slot is gebruik gemaakt van verschillende databronnen

die inzicht gaven in het Nederlandse debat over grondbeleid (2011-2015). Het ging hierbij om o.a. nieuwsberichten, websites, LinkedIn discussies, conferenties, informele gesprekken met mensen uit de praktijk van grond, wetenschappers, familie en vrienden, en zakelijke bezoeken over stedelijke herverkaveling aan gemeenten vanuit mijn rol als adviseur bij het Kadaster.

De data zijn geanalyseerd met behulp van coderingstechnieken, statistische analyse, netwerkanalyse en de historische reconstructie van gebeurtenissen. De triangulatie van databronnen, triangulatie van methoden; het gebruik van collegiale toetsen en een grote variëteit aan cases zorgde voor een onderzoek dat voldoet aan eisen van consistentie, evenals aan de eisen van interne en externe validiteit.

Hoofdstuk 3 * Onteigening staat bekend als onmisbaar instrument om efficiënte planrealisatie te garanderen. Centraal binnen een onteigeningsprocedure is het bepalen van de financiële compensatie die een grondeigenaar kan ontvangen. Veel landen hebben hun eigen set van richtlijnen voor financiële compensatie bij onteigening. Deze richtlijnen wekken de illusie dat financiële compensatie bij onteigening een nauwkeurige en objectieve ‘wetenschap’ is, gebaseerd op een duidelijke set van regels en standaarden die volgen uit de wet en de jurisprudentie. Er zijn echter weinig studies die hebben onderzocht hoe de compensatie voor onteigening wordt bepaald door de overheid en in hoeverre dit eenduidig is. In dit hoofdstuk wordt daarom onderzocht hoe de financiële compensatie voor onteigening wordt bepaald en in hoeverre deze systematiek eenduidig is. Het doel van de studie is te analyseren hoe de compensatie voor onteigening wordt bepaald en in hoe dit resulteert in een grondprijs bij publiek-private transacties. De resultaten tonen dat de onteigeningswetgeving centraal staat bij een begrip van grondprijzen van publiek-private grondtransacties. De vastgestelde schadeloosstelling binnen de onteigeningssystematiek is echter niet altijd zo eenduidig als door de meeste professionals wordt aangenomen. In 89 onteigeningszaken, is de compensatie die door de rechtbank wordt vastgesteld gemiddeld 52,2% hoger dan het laatste bod dat door de overheid (volgens dezelfde systematiek) is gedaan voor onteigening. Deze verschillen in waarde konden voornamelijk worden verklaard door het gebruik van verschillende waarderingsmethodieken en verschillende perspectieven op de verwachtingswaarde van grond.

Hoofdstuk 4 * In dit hoofdstuk worden grondtransacties bestudeerd in de context van publieke natuurrealisatie. Het doel van de studie is om de verschillende aspecten, die het gedrag van grondeigenaren kunnen

beïnvloeden tijdens publiek-private grondtransacties, te verkennen en aan elkaar te relateren. Om dit te bereiken zijn 42 interviews afgenomen met grondverwerwers, grondbeleidsdeskundigen, planologen en grondeigenaren.

Voor de grondeigenaren waren gedurende de transacties de volgende aspecten van centraal belang: onzekerheid, het gevoel van rechtvaardigheid en het planningsproces. Grondeigenaren vertoonde strategisch gedrag op basis van hun persoonlijke situatie en hun verwachtingen met betrekking tot de onzekerheden in het proces. Deze strategieën waren sterk gerelateerd aan de ontwikkeling van de bestemmingswijziging. De bestemmingswijziging vormde daarmee zowel de input waarop de grondeigenaren hun strategie baseerde, als een deel van de uitkomst van hun strategie.

De aspecten die gevonden zijn in deze studie waren sterk aan elkaar gerelateerd en veranderde door de tijd heen. Sommige aspecten waren gerelateerd aan de context, terwijl anderen naar verwachting meer in het algemeen van invloed zijn op publiek-private grondtransacties.

Hoofdstuk 5 * Het belang van eigenaar-bewoners tijdens stedelijke herstructurering is toegenomen door een toenemend aantal binnenstedelijke opgaves, een verminderd budget om deze opgaven uit te voeren en het toenemende aantal woningen dat in bezit is van eigenaar-bewoners. De dominante benadering ten aanzien van het omgaan met eigenaar-bewoners tijdens herstructurering is verplaatsing. De veranderde context geeft aanleiding om het potentieel van alternatieve benaderingen ten aanzien van stedelijke vernieuwing in een gebied met eigenaar-bewoners te verkennen. In dit hoofdstuk worden kritieke aspecten bepaald voor een beter begrip van stedelijke vernieuwing in gebieden met eigenaar-bewoners. Om dit te doen zijn twee cases van stedelijke vernieuwing, waarin verschillende benaderingen ten aanzien van de eigenaar-bewoners zijn gebruikt, onderzocht. Het analytisch kader om de benaderingen te kunnen begrijpen en vergelijken was gebaseerd op vier centrale vragen: Waar is de stedelijke vernieuwing gelokaliseerd? Welke instrumenten worden gebruikt om de vernieuwing te realiseren? Hoe wordt omgegaan met eigenaar-bewoners? Wie wint er en wie verliest er? De resultaten tonen aan dat ten minste vier aspecten kritiek zijn voor het begrip van stedelijke herstructurering in een gebied met eigenaar-bewoners. Het gaat om het belang van 1) flexibiliteit om de benadering te ontwikkelen en aan te passen gedurende het vernieuwingsproces zelf, gebaseerd op de lokale context en de belangen van de eigenaren 2) het belang van actieve 'empowerment' van eigenaar-bewoners 3) het belang van inzicht in de verschillende belangen van eigenaar-bewoners gedurende het proces en 4) het belang van een vertrouwensrelatie tussen de gemeente

en eigenaar-bewoners.

Hoofdstuk 6 * Een aanzienlijk aantal studies heeft de rechtvaardigheid of eerlijkheid van publieke grondverwerving onderzocht, maar slechts enkele van deze studies gaan in op de vraag wat grondeigenaren zelf ervaren als eerlijk. Toch vormen juist individuele percepties een belangrijke onderdeel van maatschappelijke en wetenschappelijke discussies over legitieme en eerlijke grondverwerving. Dit gemis is aangehaald door de percepties van grondeigenaren en grondverwerwers ten aanzien van eerlijke publiek grondverwerving te analyseren. We hebben dit gedaan door het dominante discours over rechtvaardige publieke grondverwerving te verkennen en de verschillende waarden die ten grondslag liggen aan de percepties van rechtvaardige grondverwerving te bestuderen. De resultaten tonen aan dat percepties van eerlijke publieke grondverwerving zijn gebaseerd op gedeelde waarden van rechtvaardigheid, zorgvuldigheid en gelijkheid. Deze waarden werden vertaald in verschillende normen die weer leidden tot verschillende verwachtingen ten aanzien van publieke grondverwerving. Inzicht in de verschillende percepties en het dominante discours ten aanzien van publieke grondverwerving en de onderliggende waarden zorgt voor een beter begrip van grondverwervingsprocessen en grondverwerving strategieën. Ten eerste, wordt het duidelijk dat publieke grondverwerving een inherent element van oneerlijkheid kenmerkt, hetgeen niet kan worden vermeden door een goed proces of een rechtvaardige financiële schadeloosstelling. Ten tweede, geeft het inzicht in verschillende beelden ten aanzien van eerlijke grondverwerving waardevolle input voor het debat over eerlijke grondverwerving. Ten derde, tonen de inzichten dat geld niet altijd een geschikt middel is om eigenaren te compenseren voor hun verlies. De combinatie van voldoende financiële compensatie, de mogelijkheden op een nieuwe locatie, aantrekkelijke verkoopvoorwaarden en een accuraat en open proces zijn allemaal belangrijke voorwaarden om te waarborgen dat publieke grondverwerving door de meerderheid van de grondeigenaren als eerlijk wordt ervaren.

Hoofdstuk 7 * Het bestuderen van grondtransacties op microschaal heeft gezorgd voor een beter begrip van grondtransacties als complexe processen waarin grondbeleid wetgeving, beslissingen van grondeigenaren en grondverwerwers en de interactie tussen hen beiden van centraal belang zijn. Beslissingen van grondeigenaren volgen grotendeels uit hun verwachtingen over de grondverwerving en het planningsproces, terwijl de beslissingen van grondverwerwers meer volgen uit de verwachtingen die voortkomen uit hun kennis over de wet. Verwachtingen van grondeigenaren worden beïnvloed door hun persoonlijke waarden, instituties, hun persoonlijke situaties

en relationele aspecten tussen de grondverwever en de grondeigenaar. Grondeigenaren creëren verwachtingen zodat ze om kunnen gaan met onzekerheden en om 'in te schatten' wat het beste is om te besluiten in de gegeven situatie. De beslissing om wel of niet te verkopen hangt af van de mate waarin a) de eigenaar verwacht persoonlijk te kunnen winnen bij de verkoop en b) de eigenaar het proces en de uitkomst van het proces ervaart als eerlijk. Maar, de dreiging van onteigening kan ervoor zorgen dat een eigenaar besluit om te verkopen ondanks onvoldoende gewin of het gemis van het gevoel van eerlijkheid. Daarnaast is de beste oplossing voor een eigenaar niet altijd om te verkopen tegen goede voorwaarden en een goede prijs. Voor grondverwerwers is grondverwerving een standaard procedure die sterk is geïnstitutionaliseerd afhankelijk van het grondbeleidsinstrumentarium dat is gekozen.

Zowel grondeigenaren als grondverwerwers noemen eerlijkheid als een belangrijke randvoorwaarde voor publiek-private grondtransacties. Hoewel de beelden van eerlijke grondverwerving uiteen liepen, waren ze ook gerelateerd aan drie belangrijke waarden: rechtvaardigheid, juistheid en gelijkheid. Voor zowel de eigenaren als de verwerwers houdt een eerlijke grondverwerving meer in dan een eerlijke schadeloosstelling. Een accuraat, open en sociaal proces om tot deze schadeloosstelling te komen is even belangrijk als de schadeloosstelling zelf.

Door de specifieke kenmerken van publiek-private grondtransacties voldoen zowel de neo-klassieke economische theorie als de hedonische prijsmodellen niet om een volledig begrip van grondtransacties te krijgen. In deze modellen wordt uitgegaan van een vrijwillige koper en verkoper van grond, hetgeen in publiek-private grondtransacties niet aan de orde is. Grondprijzen van publiek-private grondtransacties zijn gebaseerd op de onteigeningswetgeving die voorschrijft wat een volledige schadeloosstelling inhoudt. Zelfs met een uitgebreide jurisprudentie hierover zijn deze prijzen echter niet eenduidig. De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat de volledige schadeloosstelling die in de rechtbank is vastgesteld gemiddeld 52% hoger is dan de laatste compensatie die is geboden door de overheid voordat de onteigening in de rechtbank start. Dit toont aan dat de volledige schadeloosstelling een breed begrip is en geen objectief getal. De verschillen in onderlinge taxaties die bij volledige schadeloosstellingen voor onteigening werden vastgesteld zijn op twee manieren te relateren aan de algemene taxatie van grond. Ten eerste, kan er onduidelijkheid zijn over de methode waarmee grond en opstallen getaxeerd kunnen worden, hetgeen tot verschillende waardes kan leiden. Ten tweede, is er gebrek aan duidelijk taxatierichtlijnen wanneer er sprake is

van verwachtingswaarde.

Een centraal begrip in de literatuur over transactiegedrag is eigen belang. De resultaten van dit onderzoek bevestigen dat eigenaren inderdaad beslissen op basis van hun eigen belang. Maar de resultaten tonen ook dat dit eigen belang niet per definitie gelijk is aan het economische maximum gewin. Het maximale economische nut wordt door ieder individu verschillend geïnterpreteerd. Dit roept de vraag op wat het economische nut is. Immers, als het alles kan zijn dan wordt de theorie een tautologie.

Bronnen

Hoofdstuk 1

1. Het belang van verwachtingen bij menselijk handelen is door nobelprijs winnares Ostrom beschreven: Ostrom, E., 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 355 p.

Hoofdstuk 2

1. Korthals Altes, W.K., 2014. Taking planning seriously: Compulsory purchase for urban planning in the Netherlands. *Cities* 41, Part A, 71-80.

2. Van Straalen, F.M., Korthals Altes, W.K., 2014. Compulsory purchase for biodiversity conservation in the Netherlands. *Land Use Policy* 38, 223-232.

3. Zie bijvoorbeeld: Sluysmans, J.A.M.A., 2011. *De vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken*. Dissertation, University of Leiden, 336 p.

Hoofdstuk 3

1. Van der Krabben, E., Jacobs, H.M., 2013. Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience. *Land Use Policy* 30, 774-783.

2. Grondprijzmonitor ASR, 2015. Grondprijzen. Geraadpleegd op 6 februari 2016, van <http://asrvastgoedvermogensbeheer.nl/landelijk-vastgoed/grondprijzen>.

3. Zie bijvoorbeeld:

Blijie, B., Poulus, C., Brouwer, J., 2012. *Opgave stedelijke vernieuwing en woningbouw*, ABF Research, Delft, 54 p.

Van der Wal, O. 2015. *Steden van waarde, perspectief voor stedelijke vernieuwing*, Platform 31, Den-Haag, 42 p.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2015. *Brief aan de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst met het verzoek om een hoorzitting over de toekomst stedelijke vernieuwing*. Gedownload op 16 december 2015, van <https://www.vng.nl/files/vng/brieven/2015/bassie.pdf>.

4. Commissie Stedelijke Hervekaveling, 2004a. *Grenzen verschuiven*. Eindrapport Commissie Stedelijke Hervekaveling.

5. Schultz Van Haegen, M. 2015. *Letter to the Second Chamber of the State General*, 25th of November 2015, The Hague, 21 p.

A