

Particulier opdrachtgeverschap v

Gemeenten hebben met de Wro uitstekende mogelijkheden om (collectief) particulier opdrachtgeverschap concreet handen en voeten te geven. Ook daar waar de gemeente geen grondeigenaar is. Het inzetten op zeggenschap voor de consument vergt ambtelijke en bestuurlijke daadkracht. De huidige bouwcrisis is hét moment om deze daadkracht te tonen.

mr. M. Fokkema¹

Inleiding

Particulier opdrachtgeverschap (PO) (b)lijkt voor gemeenten een van de hulpmiddelen om de bouwcrisis te bestrijden.² Op dit moment maakt PO ongeveer 10% van de totale bouwstroom uit. Er is sprake van een al jarenlang afnemend percentage. Vanuit de bouwcrisis en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bezien is deze afname opmerkelijk.³ Zo biedt de wetgever sinds 2008 namelijk bewust instrumentarium om PO af te dwingen. De huidige crisis is een uitstekend moment om gemeentelijke daadkracht op dit vlak te tonen. Wat is er in juridisch opzicht mogelijk? Een globale uiteenzetting vanaf de wettelijke fundering.

De fundering: het wettelijk kader

In beton gegoten

Het wettelijk kader is in beton gegoten. Artikel 1.1.1 sub f Bro definieert PO als volgt: 'situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk of krachtens een overeenkomst – ten minste de economische eigendom verkrijgt en volledige zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de woning'. Dat betekent dat een ontwikkelaar die grond verkoopt op basis van PO daar niet de eis aan kan verbinden dat hij ook de woning bouwt. Hij mag natuurlijk wel pogingen doen om de koper daartoe over te halen.

(Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap versus Mede-opdrachtgeverschap

PO heeft betrekking op individuele en collectieve bouw door respectievelijk burgers of een groep van burgers.⁴ Catalogusbouw is een vorm van PO.⁵ Consumentgerichte woningbouw en mede-opdrachtgeverschap (MO) zijn dat niet.⁶ De ontwikkelaar heeft of krijgt gronden bij MO namelijk in eigendom en is verantwoordelijk voor de bouw van de woning. MO is in feite te beschouwen als poldervariant op PO, want het gaat daarbij om (mede)zeggenschap en verantwoordelijkheid voor de woonconsument en winst op de vastgoedexploitatie voor de ontwikkelaar.



vanaf de fundering

Sturing naar (C)PO via Wro

Het systeem van de Wro zit zodanig in elkaar dat de gemeente in een bestemmingsplan een percentage voor PO kan opnemen.⁷

Vervolgens kan de gemeente in het exploitatieplan concrete locaties aanwijzen voor PO om ervoor te zorgen dat het percentage van het totaal aan PO-woningen ook feitelijk wordt gehaald.⁸ Dit laatste is geen noodzaak als de gemeente grondeigenaar is of wanneer de gemeente met een betrokken grondeigenaar (anterieur) contracteert over PO.

Uiteraard staat het de gemeente vrij om (ook) over MO te contracteren, maar in het bestemmingsplan en exploitatieplan kunnen hiervoor geen regels worden opgenomen. Zijn in een exploitatieplan kavels aangewezen voor PO, dan resteert de betrokken eigenaar niets anders dan het uitgeven van de kavels aan (collectieven van) kopers conform de regels van het exploitatieplan. Een afwijkende bouwaanvraag moet worden afgewezen. PO is dus afdwingbaar via de Wro.

De begane grond: de inrichting van basis tot detail

Basis(in)richting

Ten aanzien van PO (en/of MO) als bouwstroom dienen gemeenten allereerst de basis(in)richting te bepalen. Enkele belangrijke vragen die daarbij spelen:

- Concentreren we ons op individueel PO, CPO en/of MO?
- Welk percentage (C)PO en/of MO willen we halen?
- En voor welke doelgroep(en), bijvoorbeeld starters en/of collectieven?

Anterieure overeenkomst

Heeft de gemeente niet de grond in eigendom dan zal (bij voorkeur) onderzocht dienen te worden of de betrokken grondeigenaar een (anterieure) overeenkomst wil sluiten over PO, CPO en/of MO. Dit kan bijvoorbeeld via een exploitatieovereenkomst of een bouwclaimovereenkomst.⁹ Lukt het aangaan van een overeenkomst niet, dan zal de gemeente het exploitatieplan in combinatie met het bestemmingsplan moeten inzetten om (C)PO gericht af te kunnen dwingen.

Grondprijzen en uitgiftesystematiek

De gemeente moet zich houden aan de

beperkingen van de Huisvestingswet bij het bepalen van de wijze van gronduitgifte en het bepalen van de grondprijzen voor de bouw kavels. Wordt een kavel in de vrije sector uitgegeven, dan zijn bindingseisen niet toegestaan.¹⁰ In het stadium van een exploitatieplan geldt voor wat betreft de grondprijzen in de vrije sector dat wordt uitgegaan van een onafhankelijke taxatie of veiling onder toezicht van een notaris.¹¹

Contracteren met een CPO

Bij CPO is de contractuele omgang met (de deelnemers binnen) een CPO van groot belang. Een collectief kan zich verenigen via een stichting (met deelnemers), een vereniging (met leden) of bij overeenkomst.¹² Afhankelijk van de (fiscale) omstandigheden kan het de voorkeur verdienen dat de bouw kavels niet aan het collectief als zodanig worden geleverd, maar direct aan de eindgebruikers (individuele kopers). In verband met de financiering van het project kan het zelfs noodzakelijk zijn dat de gronden via een zogenaamde Groninger akte worden geleverd; juridische levering met uitgestelde betaling, waardoor bij levering van de grond geen btw is verschuldigd.¹³ Ook komt het regelmatig voor dat een CPO nog niet volgelopen is ten tijde van de planvorming, zodat deze de tijd geboden krijgt om deelnemers of leden te werven. In ieder geval zal bij CPO tijdig aandacht moeten worden besteed aan een zogenaamde achtervangconstructie. Na de planvorming kan het immers zo zijn dat er nog steeds, al dan niet vanwege het afhaken van één of meerdere opdrachtgevers tijdens het proces, te weinig kopers zijn voor alle geplande woningen. De gemeente kan dan overwegen om de betreffende kavels niet uit te geven, maar kan ook contractueel bepalen dat in een dergelijk geval een betrokken kavel (en te realiseren woning) wordt afgenomen door een woningcorporatie of, in voorkomend geval, door de betrokken grondeigenaar die daarop alsnog een (projectmatige) woning kan realiseren.

Stimuleren (C)PO

Daarnaast kunnen gemeenten overwegen om (C)PO te stimuleren via subsidies (voor bouwbegeleiding), verlaging van de grondprijzen¹⁴ en het, indien nodig, plaatsen van verkoopadvertenties. Dit zal vooral aan de orde

zijn als de gemeente als (toekomstige) eigenaar over de uit te geven gronden kan beschikken.

1e verdieping: de inboedelverzekering

Grondreservering

Het PO-beleid dient via de aan de orde zijnde overeenkomsten te worden verzekerd. Via de inhoudelijke contractsbepalingen kan het proces van PO, althans vanuit gemeenteperspectief, nog eens goed worden gestroomlijnd. Vaak wordt ervoor gekozen om de door de gemeente uit te geven gronden voor een PO'er of CPO in eerste instantie te reserveren. In de reserveringsovereenkomst wordt een reserveringsvergoeding opgenomen, welke al dan niet wordt verrekend met de uiteindelijke koopsom. Gedurende een bepaalde tijd wordt het collectief of de individuele opdrachtgever de gelegenheid geboden om te komen tot een woningontwerp, van schets- tot definitief ontwerp, welke de toets voor de omgevingsvergunning kan doorstaan. Als het definitieve ontwerp is goedgekeurd volgt de overeenkomst voor de gronduitgifte (de koopovereenkomst).

Koopovereenkomst

In deze overeenkomst wordt niet alleen de grootte van het perceel en de koopsom vastgelegd. Partijen komen vaak ook overeen dat er een bouwplicht geldt. Een dergelijke plicht is vanwege de aanbestedingsregelgeving, in zijn algemeenheid, af te raden bij projectmatige bouw, maar kan aan individuele kopers of collectieven, wederom in zijn algemeenheid, zonder problemen worden opgelegd.¹⁵ Veel gemeenten leggen bij gronduitgifte aan (C)PO'ers een zogenaamd antispeculatiebeding op, in de vorm van een verplichting tot zelfbewoning en verbod tot doorverkoop. Overtreding van dit verbod resulteert meestal in het moeten betalen van een forse boete (bij notarieel transport van de woning aan een nieuwe koper). Met een dergelijke bepaling wordt 'projectmatige' bouw voorkomen. Krachtens de huidige jurisprudentie werkt een antispeculatiebeding goed en moet de koper zich niet de illusie maken dat het eenvoudig zou zijn om daar onderuit te komen. Als de huidige algemene uitgiftesystematiek onvoldoende ingericht zijn op (C)PO verdient het overweging om een op (C)PO toegespitste

versie op te stellen. Een niet onbelangrijk detail hierbij is dat het toepassen van algemene uitgiftevoorwaarden de leesbaarheid van de overeenkomsten zelf zeer kan bevorderen. In dat kader kan zelfs overwogen worden om de uitgiftevoorwaarden te voorzien van een artikelgewijze toelichting in voor (C)PO'ers begrijpelijke niet juridische taal.

Kavelpaspoort

Om het proces voor (C)PO'ers (en de gemeente) verder te vergemakkelijken kan overwogen worden om bij de overeenkomsten een zogenaamd kavelpaspoort als bijlage te voegen. Dit paspoort bestaat dan niet alleen uit de algemeen geldende voorwaarden voor gronduitgifte en een uitgiftetekening, maar bestaat daarnaast uit de van toepassing zijnde bepalingen uit het bestemmingsplan en de geldende stedenbouwkundige randvoorwaarden. Daarmee is in één document duidelijk verwoord waaraan de (C)PO'er ten aanzien van zijn te realiseren woning gehouden is. Bovendien kan dit document erg behulpzaam zijn bij de gronduitgifte als zodanig. Belangstellenden kunnen de verschillende paspoorten naast elkaar leggen en op basis daarvan gemakkelijker een beslissing nemen over aankoop of deelname aan het verkoopproces (bijvoorbeeld via verloting).

Overeenkomst met grondeigenaar en/of exploitatieplan

Is de gemeente geen grondeigenaar dan zullen voorgaande aspecten, voor zover mogelijk en noodzakelijk, in de betrokken (anterieure) overeenkomst met de grondeigenaar moeten worden vastgelegd, al dan niet met gebruikmaking van derden- en kettingbedingen.¹⁶ Slaagt de totstandkoming van een dergelijke overeenkomst niet (of niet met iedere eigenaar), dan zal een exploitatieplan vastgesteld moeten worden met daarin regels voor (C)PO. Daarbij kan ter nadere detaillering van de regels uit het exploitatieplan met de gemeente nog wel een posterieure overeenkomst worden gesloten.¹⁷ De betrokken grondeigenaar dient zijn gronden conform het exploitatieplan, en de eventuele posterieure overeenkomst, uit te geven aan (C)PO'ers. Verder dan dat gaat het recht op zelfrealisatie ingeval van (C)PO niet meer.

Zolder: opslaan, maar vooral doen

Gemeenten moeten de mogelijkheden van de Wro voor PO om te beginnen goed opslaan in hun systeem (van grondbeleid): PO is met de Wro afdwingbaar. PO (b)lijkt binnen het huidige tijdgewricht bij uitstek een geschikt middel ter (gedeeltelijke) bestrijding van de bouwcrisis. Ook ontwikkelende partijen lijken zich steeds meer bewust te zijn van het feit dat ze

bij het ontwikkelingsproces hun toekomstige kopers zeggenschap moeten geven. Dat kan uiteraard via MO. De meest ultieme variant van zeggenschap zit echter besloten in (C)PO. Het is aan gemeenten om ambtelijke en bestuurlijke daadkracht te tonen door het instrumentarium van de Wro in de volle breedte in te zetten. Alleen dan zal PO het funderingsstadium op grotere schaal voorbij kunnen komen.

Noten

- 1 Senior-adviseur bij PurpleBlue en vanuit die hoedanigheid betrokken (gewest) bij diverse PO, CPO en MO-projecten. Dit artikel is afgesloten op 7 januari 2011.
- 2 'Het gaat particulier opdrachtgeverschap voor de wind', Binnenlands Bestuur, 10 september 2010.
- 3 Uit het WoonOnderzoek 2009 blijkt namelijk dat ruim 25% van de woonconsumenten belangstelling heeft voor PO.
- 4 Hierna: CPO.
- 5 Catalogusbouw houdt in dat de consument kan kiezen uit een aantal standaardwoningen in een bepaalde stijl, die door een veelheid van bouwondernemers en ontwikkelaars wordt aangeboden.
- 6 Zie uitgebreid M. Fokkema, 'Een formele fundering voor particulier opdrachtgeverschap', BR 2007, p. 840.
- 7 Artikel 3.1 lid 1 Wro.
- 8 Artikel 6.13 lid 2 sub d Wro jo artikel 6.2.10 sub a Bro. Ik ga niet in op de overige redenen om een exploitatieplan vast te stellen. Zie in dit verband uitgebreid E.J. van Baardewijk, Wegwijzer exploitatieplannen 2010, Kluwer, p. 28 e.v..
- 9 Zie over de verschillen tussen deze overeenkomsten, M. Fokkema, Wegwijzer exploitatieovereenkomsten 2010, Kluwer, p. 53 e.v..
- 10 Zie uitgebreid Recht rond Grondbeleid (2e druk 2007), E.R. Hijmans en M. Fokkema (red.), p. 206.
- 11 Artikel 6.2.10 sub d Bro.
- 12 Zie uitgebreid Recht rond Grondbeleid, p. 349 e.v..
- 13 Zie uitgebreid Recht rond Grondbeleid, p. 357-358.
- 14 Bij zuiver particulier opdrachtgeverschap levert dit geen staatssteun-probleem op.
- 15 Zie hierover uitgebreid de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009 en M. Fokkema, 'Gevolgen Müller-arrest voor reiswijzer en praktijk van Nederlandse gebiedsontwikkeling', GidP juni 2010, p. 9-11.
- 16 Bijvoorbeeld in het kader van een antispeculatiebeding.
- 17 Deze mag namelijk niet afwijken van het exploitatieplan.

Almere biedt alternatief voor sociale huurwoningen

De gemeente Almere komt met een alternatief voor huishoudens die niet langer in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Zij kunnen in Almere hun eigen huis bouwen. Vanaf 1 januari 2011 zijn woningcorporaties verplicht om 90 procent van hun woningen te verhuren aan mensen met een inkomen lager dan 33.614 euro. Met de regeling Ikbouwbetaalbaar in Almere plus (Ibba-plus), een gezamenlijk initiatief van de gemeente Almere en woningcorporatie De Key, kunnen mensen met een iets hoger jaarinkomen tot 46.000 euro hun eigen huis bouwen. De regeling is een uitbreiding van de al bestaande Ikbouwbetaalbaar in Almere-regeling. Die richt zich op mensen met een bruto jaarinkomen vanaf 20.000 euro.

De zelfbouwers betalen alleen het deel van de stichtingskosten dat zij zelf kunnen financieren. Dat moet wel minimaal 52 procent zijn. Het deel dat zij niet kunnen betalen, wordt gefinancierd door de gemeente Almere. Op de lange termijn betalen de bewoners het prijsverschil terug, bijvoorbeeld als hun inkomen stijgt of als zij hun woning verkopen.

Verantwoordelijk wethouder Adri Duivesteyn (Wonen) ziet alleen voordelen: 'Mensen kunnen ontsnappen aan ellenlange wachtlijsten. Als je vandaag een kavel koopt, kun je morgen aan de slag. Je bent niet aangewezen op een standaardwoning, maar je kunt je huis van het eerste ontwerp tot de definitieve afwerking zelf vormgeven. En de huur die je normaal gesproken aan een corporatie of particuliere verhuurder zou betalen, investeer je nu volledig in je eigen woning. Je bouwt niet alleen je woning, maar ook aan je vermogen.'

Bron: Vastgoedmarkt 13-01-2011.