

Vergaderjaar 2022–2023

34 682

Nationale Omgevingsvisie

27 581

Grondbeleid

Nr. 164

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2023

Inleiding

In de afgelopen periode heb ik u onder meer via de Ruimtelijke Ordeningsbrief en de aanbieding van het provinciaal startpakket fysieke leefomgeving geïnformeerd over hoe ik de Rijksregie op de Ruimtelijke Ordening heb hernomen en deze – samen met mijn collega's en de medeoverheden – vormgeef.¹ Daarbij heeft het ruimtelijk beleid centraal gestaan: hoe verdelen we onze schaarse ruimte en maken we keuzes over de invulling van de grote en urgente maatschappelijke opgaven waar we in Nederland voor staan op het gebied van wonen, werken, energie, klimaat, natuur en landbouw?

Grondbeleid is een belangrijk aspect in het ruimtelijk beleid. Waar het ruimtelijk beleid is verbonden met de maatschappelijke opgaven in Nederland – en de daarbij horende verdeling van onze ruimte – gaat het bij grondbeleid om de ontwikkeling en realisatie van die ruimte; dus om de vraag hoe grond, wanneer is besloten om deze een andere bestemming/functie te geven, op een zo efficiënt mogelijke manier kan worden (her)ontwikkeld. Grondbeleid is daarmee dienend aan het ruimtelijk beleid en van groot belang voor gebiedsontwikkeling.

De focus in deze brief ligt op de rol van grondbeleid *bij reeds besloten* gebiedsontwikkeling. De brief gaat dus niet in op de (on)wenselijkheid van bepaalde gebiedsontwikkelingen of op de ruimtelijke vraagstukken die hieraan relateren. Inhoudelijke vraagstukken rondom gewenste gebiedsontwikkelingen – zoals de transitie van ons landelijk gebied, vraagstukken rond mobiliteit en infrastructuur, de bescherming van onze natuur en de ontwikkeling van onze haven- en industriegebieden – zijn uiteraard zeer relevant en actueel. Deze vraagstukken worden al intensief opgepakt in verschillende andere trajecten, waaronder bijvoorbeeld het NPLG, het

¹ Respectievelijk Kamerstuk 34 682, nrs. 92 en 107.

Landbouwakkoord en GRIP. Dat geldt ook voor de vele (andere) ruimtelijke opgaven waar we in Nederland voor staan en de ruimtelijke keuzes die we hierbij moeten maken, bijvoorbeeld ten aanzien van waar we willen wonen en werken, hoe we onze energie-infrastructuur verduurzamen en hoe we water & bodem sturend maken. Deze ruimtelijke opgaven worden al via een veelheid aan nationale programma's ingevuld en komen samen in de hierboven genoemde Ruimtelijke Ordeningsbrief en de startpakketten aan de provincies. Kortom, in deze brief richt ik me op de inrichting van het grondbeleid zelf met als centrale vraag: «Hoe kan het grondbeleid worden gemoderniseerd, zodat het beter ten dienste komt te staan van gebiedsontwikkeling?».

Deze vraag is complex en op onderdelen fundamenteel van aard. Het vereist daarom zorgvuldigheid. Tegelijkertijd is de urgentie groot. Niet alleen door uw Kamer is reeds meerdere keren de oproep gedaan tot maatregelen.² Ook vanuit onder meer gemeenten en sectorpartijen klinkt de roep tot aanpassing van het grondbeleid om gebiedsontwikkeling te kunnen versnellen. Een punt van aandacht is dat er weliswaar grotendeels consensus is over de problemen hierbij – ook over de notie dat het grondbeleid moet veranderen – maar veel minder over de (in)richting van de oplossingen. Daarom begin ik deze brief met een uitgebreide probleemanalyse. Vervolgens kom ik tot een samenhangend voorstel om het grondbeleid – zowel op de korte als middellange termijn – langs drie sporen te verbeteren met daarin voorstellen voor acties, maatregelen en verkenningen. Daarmee geef ik (ook) uitvoering aan de motie van de leden Grinwis en Boulakjar.³ Deze brief is tot stand gekomen mede na overleg met de medeoverheden en betrokken partijen in het veld – waaronder overleggen met stakeholders en bijbehorende expertsessies. Ik wil aan de hand van deze brief met uw Kamer het debat over de modernisering van het grondbeleid voeren. Naast de urgentie om het grondbeleid nu te moderniseren is de horizon van het grondbeleid ook veel langer: aanpassingen moeten ook over tien jaar nog bruikbaar zijn.

Op korte termijn wil ik diverse maatregelen treffen – samen met medeoverheden – zodat de huidige instrumenten van het grondbeleid beter (kunnen) worden ingezet en beter toepasbaar zijn (spoor I). Dit spoor betreft daarmee wijzigingen die grotendeels passen binnen bestaande wetgeving en de bestaande gereedschapskist. Spoor II richt zich op de middellange termijn en bevat maatregelen en verkenningen die erop gericht zijn om – bij faciliterend grondbeleid – de inbrengwaarde van grond te verlagen, zodat de mogelijkheden voor het verhalen van publieke kosten verbeteren. Dit vraagt op onderdelen om nader onderzoek. In spoor III verken ik mogelijke, meer fundamentele wijzigingen. Die zijn gericht op het meer ten goede laten komen van waardeveranderingen van grond – als gevolg van publieke besluiten – aan publieke doelen en opgaven.⁴ Dit laatste spoor vraagt (ook) om een fundamenteel debat, omdat het raakt aan het huidige principe in het grondbeleid dat waarde-stijging van grond als gevolg van publieke besluiten in beginsel aan de grondeigenaar toekomt. Alle sporen wil ik parallel inzetten.

Deze brief is in drie secties opgebouwd:

1. Probleemanalyse: welke vormen van grondbeleid zijn er, wat zijn huidige problemen op de grondmarkt en bij gebiedsontwikkeling, en waar kan het grondbeleid oplossingen voor bieden?

² Commissiedebat Ruimtelijke Ordening, 14 sept. 2022 (Kamerstuk 34 682, nr. 102), Commissiedebat Wonen, 29 sept. 2022 (Kamerstuk 32 847, nr. 974), Wetgevingsoverleg Begrotingsonderdeel Wonen en Ruimte, 14 nov. 2022 (Kamerstuk 36 200 VII, nr. 117).

³ Kamerstuk 32 847, nr. 892.

⁴ Waardeverandering betekent niet altijd ook waardestijging.

2. Aanpak in drie sporen: het verbeteren van grip op grond en het versnellen van de gebiedsontwikkeling, het verbeteren van waarderingssystematiek en kostenverhaal, en het verkennen van fundamentele wijzigingen;
3. Lessen uit andere landen: ik bekijk de modernisering van het grondbeleid ook in de context van andere landen, mede op verzoek van uw Kamer.⁵

1. Probleemanalyse

1.1 Vormen van grondbeleid bij gebiedsontwikkeling

Grondbeleid ondersteunt beslissingen die in het ruimtelijk ordeningsbeleid worden genomen. Met het vaststellen van een bestemmingsplan (na inwerkingtreding van de Omgevingswet: *het omgevingsplan*) kan grond van bestemming/functie veranderen, maar daarmee is het gebruik nog niet aangepast. Daarvoor is initiatief van de grondeigenaar noodzakelijk of moeten overheden actief interveniëren. Daarnaast zijn publieke investeringen, zoals de aanleg van (groen)voorzieningen, energie-infrastructuur, et cetera, vaak onontbeerlijk voor de nieuwe functie(s). Wegen en parken worden aangelegd, zodat een wijk bereikbaar is en het er fijn wonen en werken is.

De kosten van de publieke voorzieningen worden gedekt uit de verkoop van bouw kavels als de gemeente de grondeigenaar is, of middels het zogeheten kostenverhaal op private grondeigenaren, waartoe gemeenten verplicht zijn. De ruimte voor het verhalen van kosten wordt in de Wet Ruimtelijke ordening (binnenkort: *de Omgevingswet*) bepaald door het verschil van de waarde van de grond na de wijziging in bestemming/functie en de marktwaarde van de grond voor deze wijziging (waarover later meer).

Om nieuwe of aangepaste functies te realiseren voeren bestuursorganen grondbeleid, zodat gronden beschikbaar komen. Daarbij hebben zij de keuze tussen:

- a. Actief grondbeleid: het verwerven van grond, bouwrijp maken/realiseren van de openbare ruimte en dekking van kosten door bouwrijpe grond uit te geven aan derden;
- b. Faciliterend grondbeleid: het realiseren van de openbare ruimte en het verhalen van kosten voor de openbare ruimte;⁶
- c. Een mengvorm van beide: het in samenwerking met marktpartijen verwerven van grond en dekken van de kosten van de openbare ruimte door deze uit te geven aan de samenwerkende partijen.

Het grondbeleid volgt het ruimtelijk beleid en voorziet enerzijds in beschikbaarheid van grond die een nieuwe bestemming/functie moet krijgen en anderzijds in de bekostiging van de publieke investeringen die nodig zijn om de nieuwe bestemming/functie te realiseren. Bijlage 1 gaat dieper in op het grondbeleid en de instrumenten die daarvoor al beschikbaar zijn, zoals voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaal en herverkaveling. Grondbeleid speelt niet alleen nu, maar ook op de lange termijn waarin de conjunctuur tussentijds kan fluctueren.

⁵ Kamerstuk 32 847, nr. 892.

⁶ Inclusief kosten m.b.t. ontsluiting/verkeer en riool.

1.2 Inzicht in de problematiek

Uit verschillende rapporten en de gesprekken die ik heb gevoerd met experts en stakeholders blijkt dat problemen bij gebiedsontwikkeling te maken hebben met hoe de grondmarkt werkt, hoe partijen met elkaar samenwerken en hoe overheden de bestaande instrumenten inzetten.⁷ Daarnaast wordt ook een gebrek aan capaciteit en expertise gesignaleerd, en worden er problemen ervaren over de wijze waarop de waardeverandering van grond bij gebiedsontwikkeling wordt bepaald en verdeeld. De problematiek is hiermee breed van aard. Het heeft samenvattend betrekking op de beschikbaarheid van grond, de snelheid van het beschikbaar komen van grond, kosten(verhaal) en waarde(ring) van grond – vooral bij gebiedsontwikkeling – en tot slot de verdeling van waardeveranderingen van grond.

Daarbij zijn het niet alleen publieke organen die deze problemen ervaren; ook private ontwikkelaars lopen tegen belemmeringen aan. Gebiedsontwikkeling is daardoor nu vaak te traag en te duur. Dit is het centrale probleem.

De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:

- A. De verdeling van het grondbezit en de hoeveelheid betrokken partijen;
- B. Het tekort aan kennis, kunde en capaciteit;
- C. Financiële armslag;
- D. De werking van de grondmarkt;
- E. Het publiek en privaats tekort;
- F. De relatie tussen gebiedsontwikkeling en de verdeling van waardeverandering.

Deze punten licht ik hieronder nader toe.

A) De verdeling van het grondbezit en de hoeveelheid betrokken partijen

Gemeenten hebben minder grond in handen sinds de kredietcrisis (2008) en bijkomende crisis op de woningmarkt (2008–2013). De hoeveelheid middelen van gemeenten belegd in grondexploitaties ligt mede daarom op een aanzienlijk lager niveau dan een decennium geleden.⁸ Dat heeft veel gemeenten een afhankelijkere positie bij gebiedsontwikkeling gegeven, waar grondposities immers noodzakelijk zijn.

Gemeenten, corporaties en marktpartijen hebben op dit moment enerzijds nog niet voldoende grond in handen om bijvoorbeeld de woningbouwopgave van 900.000 woningen te kunnen realiseren. Anderzijds is er voldoende plancapaciteit om de doelstellingen tot en met 2030 te halen (ruim 1 miljoen woningen), waarvan een deel nog moet leiden tot bestemmingsplanwijzigingen die woningbouw mogelijk maken.⁹

⁷ Zie bijlage 5 voor verslagen van (enkele) gevoerde gesprekken; verder worden in deze probleemanalyse diverse rapporten en cijfers aangehaald.

⁸ Korthals Altes W. In: gebiedsontwikkeling.nu, dec. 2022, met bron CBS: Grondexploitaties op de gemeentelijke balans (2005–2020). Zo was er in 2010 nog een boekwaarde van € 13,0 miljard, maar in 2020 was dit afgenomen tot € 5,1 miljard. Een deel van de verklaring van deze afname ligt in strengere boekhoudregels.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 986; naar inschatting van de Autoriteit woningcorporaties hebben corporaties grond in handen voor een productie van circa 22.000 woningen (Staat van de Corporatiesector 2022) en de tien grootste marktpartijen hebben voor circa 115.000 woningen grondposities buiten de bebouwde kom (Buitelaar, E. en Krabben, E. van der; Woningbouw en Marktconcentratie). Deze brief gaat niet in op de diverse ruimteclaims. Ook voor andere maatschappelijke opgaven spelen grondposities de komende periode een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij netbeheerders t.b.v. de energietransitie.

Onderhandelingstrajecten met grondeigenaren duren vaak lang. Wanneer sprake is van versnipperd grondeigendom over veel grondeigenaren binnen een gebied dat moet worden ontwikkeld, is de hoeveelheid bij de onderhandelingen betrokken partijen groot. Dan is het voor overheden en ontwikkelaars moeilijk om tot een samenhangende gebiedsontwikkeling te komen en om daarbij ook een vlot proces te doorlopen. Aan de andere kant vindt er ook gebiedsontwikkeling plaats, waarbij juist een beperkt aantal partijen is betrokken met een sterke machtspositie. Grondeigenaren die bereid en in staat zijn de nieuwe functies te realiseren mogen dit ook zelf doen. In het rapport «Woningbouw en Marktconcentratie», in opdracht van de ACM, constateren de onderzoekers dat in verschillende kleine en middelgrote gemeenten de bouwgrond in handen is van één of enkele marktpartijen.¹⁰ Om de bouwopgave te realiseren zal een gemeente met die ene marktpartij tot afspraken moeten komen. Daarnaast staan de onderhandelingen niet alleen in het teken van het grondbeleid, maar passen ze ook in het bredere publieke beleid, waarin beslissingen (in samenhang) moeten worden genomen ten aanzien van bijvoorbeeld concrete aspecten, zoals het parkeren bij een flat en het verleggen van een busbaan, evenals (stads)keuzes ten aanzien van bijvoorbeeld het klimaat.

Onderhandelingen duren dus zowel bij versnipperd grondeigendom als bij een beperkt aantal partijen vaak lang. Dit vertraagt gebiedsontwikkeling. Lange onderhandelingstrajecten zijn aan de orde bij zowel actief grondbeleid (wanneer grond nog moet worden verworven) als faciliterend grondbeleid (samenwerken, afspraken maken over kosten en programma). In het geval dat een gemeente al een grondpositie heeft, is het voeren van regie weliswaar beter mogelijk, maar ook dan kunnen dergelijke lange trajecten aan de orde zijn.

De verdeling van het grondbezit en de lange onderhandelingen vormen momenteel knelpunten. Tegelijkertijd zie ik hier ook kansen voor verbetering van het grondbeleid. Het grondbesit moet er meer aan gaan bijdragen dat grondposities voor de ontwikkelopgaven tegen een redelijke prijs en efficiënt kunnen worden ingenomen. De factor tijd is evenwel ook belangrijk voor het totaalbeeld van kosten en opbrengsten bij partijen die al grondposities hebben. Daarnaast kan de hogere rente het risico op «afwachten» geven en wordt vaak gedacht dat grond in de toekomst ook «vanzelf» meer waard kan worden.

B) Het tekort aan kennis, kunde en capaciteit

Voldoende capaciteit en kennis van grondzaken zijn onontbeerlijk bij het effectief uitvoeren van actief en faciliterend grondbeleid. Mede door de financiële crisis van 2008 en bezuinigingen op ambtelijke capaciteit voor grondzaken, is er in veel gevallen echter een tekort aan capaciteit en kennis bij gemeenten en provincies (zie ook C). Tevens laat de schaal van een individuele gemeente niet altijd toe om gespecialiseerde kennis van grondzaken in dienst te hebben, terwijl het inzetten van procedures moeilijk en risicovol is zonder die expertise. Gemeenten en provincies zijn hierdoor niet altijd meer goed in staat om grondbeleid sturend in te zetten: de bestaande instrumenten voor grondbeleid worden te weinig ingezet en het aangaan van projecten wordt hierdoor belemmerd.

C) Financiële armslag

De kredietcrisis van 2008 heeft – naast gevolgen voor de verdeling van het grondbezit en de verminderde capaciteit – ook tot gevolg gehad dat gemeenten en provincies risicovoller grondbeleid voer(d)en. Dit is

¹⁰ Buitelaar, E. en Krabben, E. van der; Woningbouw en Marktconcentratie, januari 2023.

bijvoorbeeld aan de orde bij gebiedsontwikkelingen voor woningbouw, maar ook bij ontwikkelingen gericht op de energietransitie. De noodzaak bij gemeenten om actief grondbeleid te voeren (en daarmee economisch risico te dragen) is echter toegenomen in het licht van de grote opgaven die voor ons liggen. De aanscherping (na de kredietcrisis) van het Besluit Begroting en Verantwoording (verder: BBV) – waarin wordt bepaald hoe gemeenten hun grondposities ten behoeve van (her)ontwikkeling van locaties moeten classificeren en waarderen – heeft daarnaast geleid tot minder financiële ruimte voor actief grondbeleid. De onafhankelijke commissie BBV herijkt deze regels regelmatig om te bezien of deze nog aansluiten bij de actuele ontwikkelingen en de juiste balans kennen tussen handelingsmogelijkheden en risicobeheersing.

D) De werking van de grondmarkt

Op de grondmarkt wordt bij de aankoop van gronden een inschatting gemaakt over de toekomst, zowel over de in de toekomst toegestane bestemming als de algemeen economische ontwikkeling. De grondmarkt is een markt per opbod en de hoeveelheid grond staat vast. Bij een grote vraag naar grond kan het aanbod dus niet worden verruimd. De potentiële koper met de meest positieve verwachtingen over de toekomst is over het algemeen bereid het hoogste bod uit te brengen. Ontwikkelaars moeten onderhandelen met grondhandelaren, die doorgaans vroegtijdig een positie hebben ingenomen. Ontwikkelaars onderhandelen vervolgens met gemeenten over het kostenverhaal; en zowel ontwikkelaar als gemeenten worden geconfronteerd met tekorten.

Kenmerkend voor de grondmarkt is ook dat het geen markt is waarin het aanbod zich eenvoudig aanpast aan de vraag. Het is niet zo dat er veel alternatieven beschikbaar zijn wanneer locaties niet tot ontwikkeling komen: locaties zijn vaak uniek en niet inwisselbaar, het aanbod is beperkt en de vraag is groot. Hierdoor staat de grondprijs onder druk. Publieke en private eigenaren verlagen in een dalende markt niet snel hun prijzen.¹¹ Daarbij komt dat eigenaren die in staat en bereid zijn woningbouw zelf te realiseren een sterke positie hebben. Ook beschikken partijen niet altijd over dezelfde of onvolkomen informatie, bijvoorbeeld over prijsvorming, waardeestijging van grond of van wie de grond is.

Gevolgen zijn dat overheden vaak moeizame onderhandelingen over de grond voeren en dat zij bij actief grondbeleid de kosten van de publieke investeringen niet kunnen dekken vanuit de opbrengsten, dan wel bij faciliterend grondbeleid lang niet alle kosten voor publieke investeringen kunnen verhalen op de initiatiefnemer. Neemt de grond in (economische) waarde af als gevolg van de nieuwe bestemming/functie, dan heeft de grondeigenaar in beginsel recht op een tegemoetkoming in de schade (planschade/nadeelcompensatie) door de overheid. Publieke kosten kunnen voor rekening van de initiatiefnemer komen voor zover de waardeestijging van de grond bij de nieuwe bestemming/functie dat toelaat, waarbij de verwervingskosten dan wel inbrengwaarden tot deze kosten gerekend worden (de volgende sectie – E – gaat dieper in op de verwervingskosten, tekorten en het systeem van waardebepaling).

¹¹ STEC Rapport Benchmark grondprijzen, december 2022.

E) Het publiek en privaat tekort: hoge verwervingskosten

De verwervingskosten zijn vaak hoog, voor zowel markt- als publieke partijen.¹² Veel onderhandelingen en gesprekken gaan uiteindelijk over de waarde van grond in relatie tot de publieke kosten die uit een nieuwe ontwikkeling moeten worden bekostigd. Mede door deze hoge kosten is het moeilijk om een succesvolle gebiedsontwikkeling en voldoende betaalbare woningen te realiseren: de grondopbrengsten voor betaalbare woningen zijn immers relatief laag. Het aandeel betaalbare woningen in programma's neemt ook steeds meer toe. Daardoor zijn er veel gebiedsontwikkelingsplannen met een publiek en in toenemende mate ook privaat tekort. De kosten zijn hoger dan de opbrengsten, waarbij (binnenstedelijk) circa de helft van de kosten (van de grondexploitaties) al uit de verwervingskosten van de grond bestaat.¹³

De oorzaak van hoge verwervingsprijzen is deels gelegen in optimistische verwachtingen over de opbrengsten van gebiedsontwikkeling, die leiden tot een hoge waardering bij grondverkoop. De eerste grondtransacties in een gebied vinden vaak al plaats op het moment dat nog onduidelijkheid bestaat over de plannen van de gemeente. In de afgelopen jaren heeft dat bijvoorbeeld ertoe geleid dat kopers van grond onvoldoende rekening hielden met de mogelijkheid dat gemeenten veel betaalbare woningen zouden willen bouwen – de doelstelling is dat 2/3 deel van een woningbouwprogramma betaalbaar is voor middeninkomens en lagere inkomens – waaraan minder te verdienen valt.¹⁴

De oorzaak van de hoge verwervingskosten is echter ook gelegen in de wijze waarop de waarde van grond bij aankoop wordt bepaald. Wanneer vanuit publiek belang gronden nodig zijn, wordt bij verwerving en onteigening een zorgvuldig proces doorlopen en wordt een prijs betaald die uitgaat van de marktwaarde bij een veronderstelde vrije verkoop. Deze waarde is bij onteigening onderdeel van de schadeloosstelling en omvat ook de verwachtingswaarde die ontstaat bij eventuele herontwikkeling. Die totale waarde is maatgevend bij onderhandelingen tussen grondeigenaren en de gemeente over de verkoop van hun grond. Het laat zodoende weinig financiële speelruimte over voor de gemeente om te investeren in gebiedsontwikkeling. Deze waarderingsmethode van de grondprijs speelt ook een belangrijke rol bij de verkoop van grond van de grondeigenaar aan ontwikkelaar en bij kostenverhaal.

De Wet Ruimtelijke ordening en de Omgevingswet bieden bouwers en ontwikkelaars de waarborg dat zij in gebieden met hoge verwervingsprijzen een lagere bijdrage aan het kostenverhaal betalen. Dat moet voorkomen dat een bouwproject economisch onhaalbaar wordt. Bij het bepalen van het maximaal kostenverhaal wordt de inbrengwaarde berekend op basis van de waarderingsgrondslag bij onteigening (zie hiervoor in meer detail bijlage 3 en zie ook de voorbeelden in de Boxen verderop). De taxateur kijkt daarbij voornamelijk naar relevante referentie-transacties.

¹² Verslag Ronde Tafel 20 september 2022, Expertsessie 18 januari 2023, tussentijdse enquête-resultaten onderzoek verwervingskosten (Brink), zie bijlage 5.

¹³ Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005–2020, bijlage bij Brief regering Voortgang Betaalbare Woningbouw (Kamerstuk 32 847, nr. 853). Naast economische waarde is er ook maatschappelijke en intrinsieke waarde, vooral bij natuur.

¹⁴ Deze doelstelling is onderdeel van de Nationale Woon- en Bouwagenda en van de reeds gemaakte bestuurlijke afspraken in de regionale woondeals tussen gemeenten, provincies en de Minister voor VRO. Daarnaast is de regering ook van plan om deze doelstelling wettelijk te verankeren in het Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting dat in voorbereiding is (zie ook pagina 19 in deze brief).

Eenzijds wordt er soms veel geld verdiend met grondhandel, al dan niet via tussenhandel en vooruitlopend op een wijziging van een nieuwe ontwikkeling. Anderzijds komen nieuwe ontwikkelingen vervolgens alleen van de grond wanneer er veel publiek geld bij gaat. Zo daalt de *economische* waarde van grond wanneer de ruimtelijke bestemming/functie – als gevolg van een overheidsbesluit – wordt aangepast naar bijvoorbeeld natuur. Ook kan de huidige waarde van grond en vastgoed hoger zijn dan de waarde van grond bij de nieuwe bestemming/functie. In de praktijk leidt dat vaak tot een publieke onrendabele top, vooral in het geval van binnenstedelijke transformaties. Naast de hoge kosten voor noodzakelijke publieke investeringen komen ook lang niet alle publieke kosten ten laste van eigenaren als gevolg van hoge verwervingskosten, in combinatie met een te kort schietende waardestijging. Door de hoge verwervingskosten (en de manier waarop deze worden bepaald) blijft er vaak *te weinig surplus* over om de kosten geheel te verhalen en om de publieke opgaven te realiseren.

Rebel heeft in opdracht van het Ministerie van BZK een inschatting gemaakt van de zogeheten toerekenbare en niet-toerekenbare publieke onrendabele toppen voor de woningbouwopgave tot 2030 in gebiedsontwikkelingen. Het gaat om een bedrag van circa € 26 miljard.¹⁵ Binnenstedelijk heeft 75%-90% van de plannen een tekort en in uitleggebieden is dit 40%-60%. Met onder andere de Woningbouwimpuls, het Mobiliteitsfonds en het Groeifonds wordt ruim € 12 miljard bekostigd. Het beter toepassen van het grondinstrumentarium helpt bij het terugdringen van het tekort. Daarnaast doe ik in deze brief voorstellen om het instrumentarium te verbeteren, zodat gebiedsontwikkeling sneller gaat én het tekort lager wordt. Er hoeft dan minder met publieke middelen te worden bekostigd.

Naast de tekorten zoals hierboven beschreven ontstaan er ook tekorten door de actuele economische ontwikkelingen (zoals de stijging van de bouwkosten). Dat heeft tot gevolg dat voor een nieuwe ontwikkeling de waardestijging tegenvalt en dat de publieke kosten niet kunnen worden gedekt uit de opbrengsten of dat te weinig publieke kosten kunnen worden verhaald, omdat de ruimte hiertoe is afgenomen.

Kostenverhaal is aan de orde bij faciliterend grondbeleid. Maar ook als de overheid zelf actief grond verwerft, speelt dat de ruimte om de kosten te dekken beperkt is. De uitgangspunten voor de waardebepaling van grond zijn dan niet anders.

Box 1. Uitleg waarde(ring) en onrendabele top

Binnenstedelijk zijn de verwervingskosten vaak hoog, mede door de hoge waarde van het bestaande vastgoed inclusief de grondprijzen. Ter illustratie: een grote stad in de Randstad heeft een transformatiegebied met diverse eigenaren, waarin de waarde van het bestaande vastgoed uiteenloopt van € 400,- tot € 1.000,- per m² perceel. Dit bedrag moet worden gecompenseerd om per eigenaar tot een haalbare business case te komen. Stel dat de herontwikkelingswaarde 700,- per m² bedraagt. Dit is het saldo van de grondwaarde van het nieuwe vastgoedprogramma minus de kosten voor publieke investeringen (het kostenverhaal). De percelen waar de huidige

¹⁵ Gebaseerd op Rebel, Verkenning onrendabele toppen Woningbouwprojecten, 23 april 2021. Business case aanpak 14 grootschalige gebieden, 2 juni 2021, Analyse planvoorraad woningbouw van ABF (2021) en aangescherpt op basis van nadere inzichten uit de aanvragen in het kader van Versnellingsafspraken Woningbouw en Mobiliteit, zoals vastgesteld in respectievelijk het BO Leefomgeving en BO MIRT in 2022. Overigens kunnen buitenstedelijk publieke kosten m.b.t. ontsluiting/verkeer hoger zijn dan binnenstedelijk.

waarde € 1.000,- per m² bedraagt kunnen alleen worden herontwikkeld als de hieruit resulterende onrendabele top van € 300,- wordt gedekt. Wanneer op basis van publiek belang deze herontwikkeling plaatsvindt, betekent het dat ruimtelijk beleid (meer) «geld kost». Uiteraard kan een gemeente (eerst) overwegen met de initiatiefnemer het plan te verdichten of het programma aan te passen, waardoor de opbrengsten toenemen en zo te komen tot een financieel haalbaar plan. Doet een gemeente dat niet, dan heeft in dit voorbeeld in het huidige systeem van waardebepaling – bij inbreng van gronden in gebiedsontwikkeling – de grondeigenaar recht op de hoogste waarde van de twee (de bestaande waarde of de herontwikkelingswaarde). De eigenaren die bestaand vastgoed in bezit hebben met een waarde onder de € 700,- per m² zullen zich dus op het standpunt stellen dat zij recht hebben op € 700,- per m² als inbrengwaarde. De publieke kosten betalen zij naar rato.

Het publiek tekort ontstaat soms doordat de marktwaarde van grond en opstallen – bijvoorbeeld van een bedrijf dat we willen herbestemmen naar wonen – hoog is. Verplaatsen van een bedrijf kan maatschappelijk gewenst zijn, maar is ook duur. Aan de andere kant zien we dat marktwaarde van grond soms al onder invloed van positieve verwachtingen over de nieuwe bestemming is gestegen. De grond is verhandeld tegen prijzen onder invloed van positieve verwachtingen over de algemene economie en een lucratief woningbouwprogramma met onvoldoende betaalbare woningen (hiertoe heb ik maatregelen voorgesteld, in het Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, die later in deze brief aan bod komen).

Box 2. Uitleg waarde(ring), referentietransacties en tekort

Ter illustratie wordt in deze Box een ander voorbeeld gegeven dan in Box 1. Een gemeente van een uitbreidingswijk ten noorden van een middelgrote stad in Nederland heeft uitgerekend dat de waarde van de ruwe bouwgrond (de herontwikkelwaarde) bij het gewenste woonprogramma € 25 per m² kavel is. Dat is dus het bedrag dat de gemeente of een ontwikkelaar aan de grondeigenaar kan betalen en waarbij een betaalbaar woningbouwproject mogelijk is en in principe de (publieke) kosten kunnen worden gedekt uit de opbrengsten van de woningen. Eén partij heeft echter een perceel gekocht voor € 40 per m² kavel. Deze transactie vormt een referentie voor de waarde van alle gronden die in ontwikkeling worden genomen. Daarmee ontstaat een tekort van € 15 per m² of zal de gemeente het woningbouwprogramma moeten aanpassen, zodat de opbrengsten worden verhoogd. Dit gaat dan vaak ten koste van het aandeel betaalbare woningen. Om toch voldoende betaalbare woningen te realiseren zet het Rijk de Woningbouwimpuls in om een deel van het tekort te dekken.

De twee boxen zijn bedoeld om het complexe onderwerp te verduidelijken. De praktijk is natuurlijk ingewikkelder. Ten eerste kunnen onvoorziene kosten optreden. Gebiedsontwikkeling neemt vele jaren in beslag, waardoor markten in de loop der tijd veranderen en de balans van kosten en baten wijzigt. In de huidige macro-economische omstandigheden zien publieke en private partijen de haalbaarheid van projecten verder afnemen. De stijgende rente leidt tot lagere vastgoedprijzen. De hogere inflatie heeft geleid tot hogere bouwkosten en dit drukt nu de grondprijzen. Dergelijke omstandigheden versterken hiermee het probleem van de beschikbaarheid en betaalbaarheid. Ten tweede is de toekomstige waarde van grond niet altijd hoger dan de huidige waarde en ook niet

altijd gerelateerd aan het grondbeleid. Ten derde zijn taxaties en kostenverhaal niet altijd op precies hetzelfde moment aan de orde.

F) De relatie tussen gebiedsontwikkeling en de verdeling van waardeverandering

De waarde van grond wordt bepaald door de kenmerken van de locatie, de (huidige en toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen en de economische verwachtingen van de grond in de toekomst. Verandert de omgeving – door bijvoorbeeld een verbeterde bereikbaarheid, meer voorzieningen of het afnemen van hinder van bedrijven – dan neemt de waarde van grond toe. Hier staan echter geen investeringen van individuele grondeigenaren van bebouwde of onbebouwde grond tegenover, terwijl het een surplus voor de eigenaar is.

Nieuwe ontwikkelingen hebben vaak een positief effect op de bestaande omgeving. De waarde van grond hangt nauw samen met wat er op de grond te verdienen valt en wat de locatie te bieden heeft. De bestemming/functie en voorzieningen in de omgeving hebben – naast natuurlijk het effect van de locatieverschillen tussen grotere steden zoals Amsterdam en kleinere steden/dorpen – grote invloed op de waarde van grond. Bij integrale gebiedsontwikkeling zien we dat sommige functies een traag of helemaal geen verdienmodel hebben en daarom niet effectief kunnen optreden in de grondmarkt. Ook die functies, zoals energietransitie en klimaatadaptatie, moeten een plaats krijgen in gebiedsontwikkelingen. Het realiseren van deze functies zal vaak tot gevolg hebben dat de waarde van grond afneemt en de eigenaar zal hiervoor moeten worden gecompenseerd (planschade/nadeelcompensatie). Afgezien van waarde-effecten kan het ook nodig zijn om – met het oog op maatschappelijk gewenste functieverandering van gronden – het gesprek daarover aan te gaan met de eigenaar. Strategische grondverwerving door de overheid kan helpen om marktspeculatie en vertraging tegen te gaan, grip op de waardeontwikkeling te houden, en zo de gewenste regie op het grondgebruik in een regio te realiseren. In het NOVEX-gebied Noordzeekanaalgebied zullen de mogelijkheden voor verwerving van strategische grondposities door de overheid worden verkend.

Een verslechtering van de economische vooruitzichten kan een waarde-daling (lokaal en in het algemeen) tot gevolg hebben en leiden tot (extra) tekorten op projecten. Hierdoor wordt afwachten uitgelokt en dat heeft nadelige maatschappelijke gevolgen voor de voortgang van de ruimtelijke opgaven. Er bestaan daardoor grote fluctuaties in de tijd. Vóór de kredietcrisis van 2008 waren grondwaarden hoog en tijdens/na de kredietcrisis daalden deze aanzienlijk. Zowel overheid als de markt moesten afboeken op hun grondposities. De afgelopen jaren is de grondwaarde – vooral door de lage rente – aanzienlijk gestegen; en nu is de rente weer gestegen. Hoe dan ook, neemt de (economische) grondwaarde toe – mede als gevolg van een nieuwe bestemming – dan is deze in principe voor de grondeigenaar.

Waardestijging van grond kan nu vaak maar voor een deel worden ingezet om gebiedsontwikkeling te bekostigen. Dat komt onder andere doordat, vooruitlopend op gebiedsontwikkeling, al een aanzienlijk deel van de waardestijging is toegekomen aan de grondeigenaar. Daarnaast profiteren ook grondeigenaren die geen bouwplannen hebben van de publieke investeringen, maar wordt deze waardestijging niet ingezet voor het dekken van kosten, omdat daarvoor geen of onvoldoende instrumenten zijn of de instrumenten niet effectief zijn. Ten derde is er vaak sprake van waardevermeerdering van grond en vastgoed, nadat gebieden zijn ontwikkeld. Ook voor deze vorm van waardestijging (na afloop) zijn nu

geen instrumenten of mechanismen beschikbaar, die het mogelijk maken bij te dragen aan de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Wanneer een gemeente eigenaar is van de grond, bijvoorbeeld doordat zij de grond in erfpacht heeft uitgegeven, heeft zij een instrument in handen om te profiteren van waardeestijgingen.¹⁶

Het is een fundamentele vraag aan wie de waardeestijging van grond toekomt. Wanneer een deel hiervan zou terugvloeien naar overheden om het vervolgens (weer) in te kunnen zetten voor het realiseren van openbare wegen, mobiliteit, energie-infrastructuur, verduurzaming van industrieterreinen en andere ruimte ten behoeve van (toekomstige) gebiedsontwikkeling, profiteert immers de hele maatschappij mee. Deze laatste categorie van de opgesomde problemen onderscheidt zich van de voorgaande, doordat hier niet zozeer sprake is van diverse knelpunten of belemmeringen. Het vergt een fundamentele discussie, waarbij de private en publieke belangen goed moeten worden doordacht en afgewogen.

1.3 Samenvatting en conclusie

Samenvattend zie ik – ten eerste – een complexe, brede problematiek, die betrekking heeft op de beschikbaarheid van de grond, alsmede de snelheid waarmee grond beschikbaar komt, kosten(verhaal) en waarde(ring) van grond en de verdeling van waardeverandering van grond. De belangrijkste oorzaken en problemen kunnen als volgt worden samengevat.

- Veel gemeenten en provincies zijn afhankelijker geworden van andere partijen (A). Onderhandelingstrajecten verlopen mede daardoor doorgaans moeizaam.
- Ook is er veelal een tekort aan capaciteit, kennis en financiële armslag bij gemeenten en provincies (B, C). Mede daardoor is er in de afgelopen jaren meer risicomijdend grondbeleid gevoerd.
- Daarnaast zijn de werking van de grondmarkt (D) – grond is schaars – en het publiek/privaat tekort (E) – de hoge verwervingskosten voor zowel markt- als publieke partijen – twee belangrijke, aanvullende problemen. Zo kunnen bij actief grondbeleid de kosten van publieke investeringen niet altijd worden gedekt vanuit de grondopbrengsten en bij faciliterend grondbeleid kunnen vaak niet alle kosten voor publieke investeringen worden verhaald op de initiatiefnemer. De hoge verwervingskosten hangen samen met het bestaand grondbeleid. De waarderingsmethode in het grondbeleid speelt een belangrijke rol bij verkoop, kostenverhaal en onteigening.
- Tot slot, de waardeestijging van grond kan nu onvoldoende worden ingezet om gebiedsontwikkeling te bekostigen (F). Dit laatste probleem is van een andere orde dan de eerdergenoemde problemen, omdat het fundamenteel van aard is.

Ten tweede zie ik dat de genoemde problemen leiden tot gebiedsontwikkeling die **te traag en te duur** is. Vooral de verdeling van het grondbezit en de hoeveelheid betrokken partijen (A) maar deels ook het tekort aan kennis, kunde en capaciteit (B) en financiële armslag (C), leiden ertoe dat *grond te traag beschikbaar* komt. De genoemde problemen bij de werking van de grondmarkt (D) en het publiek en privaat tekort (E, maar ook hier deels B en C) – zijn van belang bij kosten(verhaal), baten en waardeveranderingen, en daarmee op het *te duur (kunnen) zijn van gebiedsontwikkeling*. Dat geldt ook voor de analyse over de relatie tussen de baten en kosten van gebiedsontwikkeling en de verdeling van waardeverandering (F). De baten komen private partijen toe en de kosten van de gebiedsont-

¹⁶ Dit is afhankelijk van hoe een gemeente het erfpachtsysteem heeft ingericht.

wikkeling moeten publiek of door andere private partijen worden betaald. Als gebiedsontwikkeling te duur is, kan dat leiden tot een publiek tekort.

De voornoemde tweedeling tussen te traag en te duur is daarom leidend in de aanpak die ik voorsta.¹⁷ Met de modernisering van het grondbeleid wil ik met andere woorden gebiedsontwikkeling versnellen en (meer) rendabel maken.

Tot slot, bij de probleemanalyse is op onderdelen een nadere verdieping nodig, onder meer omdat de problemen vaak ook locatie-specifiek zijn, waardoor de vraagstukken ook situationeel bepaald zijn. Ik wil de komende periode de probleemanalyse versterken met een verbeterde evaluatie en monitoring. Meer bruikbare feiten en cijfers zijn nodig om nieuwe maatregelen gericht te kunnen uitwerken. Dat betreft onder andere ook onderzoek naar kostenverhaal om de transparantie van informatie te verbeteren, waar ik later in deze brief nog op in zal gaan.

2. Aanpak: agenda in drie sporen

Om de problemen bij de rol van het grondbeleid in (reeds vastgestelde) gebiedsontwikkeling aan te pakken wil ik langs drie sporen werken, die voorstellen bevatten over te nemen acties, maatregelen en verkenningen, danwel nader onderzoek. Die sporen haken in op de hierboven genoemde tweedeling in de problematiek van te traag en te duur. De maatregelen richten zich – zoals in de Inleiding ook werd aangegeven – tot instrumenten binnen het grondbeleid voor gebiedsontwikkeling. De (on)wenselijkheid van bepaalde ruimtelijke keuzes hierbij en de ruimtelijke instrumenten die hiertoe bestaan zijn geen onderdeel van deze brief. Het bestaande grondbeleidsinstrumentarium is evenwel breed toepasbaar. Daarom zal ik de voorstellen ook toetsen op de werking van, en in samenhang met, het hele grondstelsel: de voorstellen hebben niet alleen op zichzelf effect, maar ook in zijn totaliteit op de bredere werking van het grondbeleid, dus in combinatie met het al bestaande instrumentarium. Dat is vooral onderdeel van de verkenningen in sporen II en III.

In spoor I schets ik voorstellen tot maatregelen die op korte termijn kunnen worden ingezet om de beschikbaarheid van grond te verhogen en gebiedsontwikkelingen te versnellen binnen het bestaande wettelijk kader. Dit spoor richt zich op het beter benutten van reeds beschikbare instrumenten.

In het tweede en derde spoor richt ik me meer op de langere termijn en het probleem dat gebiedsontwikkeling vaak te duur is. Spoor II is gericht op het zorgen dat publieke kosten zoveel mogelijk ten laste kunnen worden gebracht van grondeigenaren en baathebbers. In het derde spoor schets ik ten slotte richtingen voor het mogelijk fundamenteel anders inrichten van het grondbeleid, zodat waardeveranderingen van de grond in de eerste plaats zoveel mogelijk ten goede komen aan publieke doelen. Deze laatste twee sporen zijn meer verkennend van aard, waarbij het onderzoek naar (en het gesprek over) het nut, de noodzaak en de uitvoerbaarheid ervan een logisch onderdeel is.

De drie sporen hangen onderling samen en werken op elkaar in (synergie). In onderstaand schematisch overzicht (Figuur 1) wordt ook visueel weergegeven wat de relatie is tussen de problemen en de sporen,

¹⁷ Maar de relatie tussen de problemen en deze tweedeling is niet altijd haarscherp te maken vanwege de samenhang die er is tussen het traag beschikbaar komen van grond en het duur(der) zijn van grond en gebiedsontwikkeling. Om die reden hebben bijvoorbeeld (vooral) de problemen B) en C) betrekking op beide aspecten van de gemaakte tweedeling.

en worden de voorstellen alvast samengevat. Het is de kapstok voor het vervolg van deze brief. Hoewel de scheiding tussen te traag en te duur vanwege de samenhang tussen beide aspecten niet haarscherp is te maken (zie ook voetnoot 17), kunnen de voorstellen grotendeels wel zodanig worden ingedeeld, omdat ze inwerken op de aangrijpingspunten van de hierbij betrokken problemen, zoals in het schema is opgenomen. Zo ook zijn de voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen langs die tweedeling ingedeeld, terwijl ze kunnen teruggrijpen op meer dan één probleem uit de analyse. Onteigenen bijvoorbeeld – en de voorstellen hierbij – grijpt terug op de factor tijd, op financiële belemmeringen en op (het tekort aan) kennis (over procedures). Al die factoren kunnen aan de orde zijn bij een gemeente of provincie, maar ook slechts een deel daarvan. Daarnaast zal ik bij een verdere uitwerking rekening houden met verschillen tussen diverse regio's, want belemmeringen in grondbeleid zijn vaak locatie-afhankelijk.

Figuur 1. Samenvattend overzicht van problemen, sporen en voorstellen

Probleem	Aangrijpingspunt	Voorstellen
Gebrek aan tempo 'te traag'	I. Verhogen beschikbaarheid van grond en versnellen van gebiedsontwikkeling	
	Grond en grondinstrumenten beter koppelen aan ruimtelijke visie	1) Bundelen van kennis en capaciteit (kennissnetwerken, opleidingen) 2) Experts grondzaken toevoegen aan Expertteam Woningbouw
	Voorkeursrecht	1) Voorkeursrecht meer en eerder inzetten (verlengen termijnen) 2) Financiële arrangementen voor het (gezamenlijk met medeoverheden) verwerven van grond t.b.v. woningbouw
	Onteigenen	1) Onteigeningsprocedure tegelijk met onderhandelingen starten 2) Belemmeringen in het BBV dan wel via financiële arrangementen wegnemen
	Overig	1) Verlengen termijn waarvoor corporaties grondposities mogen aanhouden 2) Actievere houding Rijk (investeringscoalitie, ontwikkelbedrijf, rijksvastgoed)
Publiek tekort 'te duur'	II. Beter dekken of verhalen van publieke kosten	
	Kostenverhaal	1) Duidelijkheid bieden over de kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkelingen 2) Verkenning vaste, vooraf vastgestelde bijdragen 3) Model nota bovenwijkse voorzieningen/nota grondbeleid ontwikkelen
	Taxaties	1) Nieuwe afspraken over taxaties bij gebiedsontwikkeling
	Waardering	1) Verkenning inbrengwaarde meer o.b.v. grondwaarde bij bestaand gebruik
	III. Waardeverandering van grond beter benutten voor publieke doelen	
	Belastinginterventies/fundamenteel	1) Verbeteren baatbelasting 2) Verkennen heffing ter voorkoming speculatieve grondhandel

SPOOR I: GROND SNELLER BESCHIKBAAR EN VERSNELLEN GEBIEDSONTWIKKELING

De beschikbaarheid van grond op de juiste plek en op het juiste moment is vaak van groot belang voor gebiedsontwikkeling, omdat dan snelheid en regie op het proces kan worden behouden. Het bestaande grondbeleidsinstrumentarium biedt al veel mogelijkheden om te voorkomen dat grond te traag beschikbaar komt en te zorgen dat gebiedsontwikkelingen sneller tot stand komen. Actief grondbeleid kan hieraan bijdragen, maar de inzet van de actieve instrumenten hierbij kan beter. Overheden kunnen hun procesregie versterken door instrumenten van het grondbeleid vroegtijdig en effectiever in te zetten. Dit verbetert de betaalbaarheid en versnelt gebiedsontwikkelingen. Het vraagt echter om de juiste, ondersteunende wettelijke procedures en voldoende capaciteit, kennis en middelen. Ook moet worden bekeken of de instrumenten en/of procedures zelf dienen te worden aangepast. In het onderstaande doe ik suggesties om dit geheel te verbeteren. Deze voorstellen hebben met

name betrekking op gemeenten, maar in voorkomende gevallen – bijvoorbeeld in buitengebieden – ook op provincies en waterschappen.

Voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen

A) Grond en grondinstrumenten beter koppelen aan ruimtelijke visie: meer kennis en capaciteit

Gemeenten kunnen hun grondbeleid beter verbinden met hun ruimtelijke visie (onder de Omgevingswet: de omgevingsvisie). Ik realiseer mij dat het vroegtijdig koppelen van ruimtelijk beleid aan grondbeleid – en het inzetten van de respectievelijke wettelijke instrumenten – veelal om grote deskundigheid en capaciteit bij overheden vraagt. Daarom wil ik de kennisontwikkeling bij gemeenten en provincies op het vakgebied van grondzaken, planeconomie en gebiedsontwikkeling stimuleren. Ook kunnen overheden meer dan nu het geval is kennis bundelen. Ik denk daarbij aan kennisnetwerken en het gericht benutten van opleidingen voor de diverse functies die nodig zijn om grondbeleid goed vorm te geven en uit te voeren. Een bijkomend voordeel van samenwerking, uitruil of bundeling van capaciteit op regionaal niveau is dat dit bijdraagt aan continuïteit van beleid: zo lekt minder kennis weg.¹⁸

Ik ga de komende maanden met het IPO en de VNG (en met partijen zoals VvG, SKG en eventueel marktpartijen) verder kijken naar mogelijkheden voor bundeling van kennis en capaciteit, bijvoorbeeld door regionale samenwerkingsverbanden. Ik ga daarnaast op korte termijn experts met kennis van grondzaken toevoegen aan het Expertteam Woningbouw om overheden te begeleiden. Gemeenten kunnen een beroep doen op deze expertise in verschillende fases van visievorming en planontwikkeling. De verschillende handreikingen die de laatste tijd hierover zijn uitgebracht kunnen daarbij nu al goed worden benut.¹⁹

B) Voorkeursrecht meer en eerder inzetten, en financiële arrangementen voor het verwerven van grond

Veel gemeenten maken al gebruik van het zogeheten voorkeursrecht, maar kunnen dat meer en eerder inzetten om zo meer grip op grond te krijgen, regie te voeren, gronden (tijdig) beschikbaar te krijgen en (toenemend) versnipperd grondeigendom te voorkomen. Gemeenten (en provincies) hebben hiervoor wel meer expertise en capaciteit nodig, zoals in het bovenstaande werd verwoord.

De termijnen die in het voorkeursrecht gelden – voor wat betreft het vaststellen van een omgevingsplan – worden door de betrokken overheden als krap ervaren. Ik ga met de stakeholders bespreken of en hoe het verlengen van de termijnen ertoe bijdraagt dat deze beter aansluiten bij de praktijk die nodig is om ruimtelijke opgaven te realiseren.

De financiële armslag bij overheden is een beperking bij het voeren van sturend grondbeleid en het meer inzetten van het voorkeursrecht. Als het Rijk als achtervang kan optreden bij het leggen van voorkeursrecht en kan

¹⁸ Een voorbeeld van samenwerking van overheden op het gebied van grondbeleid is verwoord in de Kamerbrief Versnellingsaanpak energietransitie | Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 maart 2023 (Kamerstuk 31 239, nr. 1193). Onderdeel van de brief is een beslismodel voor gemeenten en provincies dat helpt om keuzes te maken om grond beschikbaar te krijgen voor de aanleg van bijvoorbeeld elektriciteitsstations.

¹⁹ Handreiking vertraging voorkomen met grondbeleid | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland, <https://iplo.nl/@258698/handreiking-grondeigendom-omgevingswet/>, <https://iplo.nl/@258640/handreiking-kostenverhaal-financiele-bijdragen/>, <https://iplo.nl/zoeken/@260018/handreiking-nadeelcompensatie/>, Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1193

participeren in aankoop van gronden, wordt de drempel voor het inzetten van het voorkeursrecht verlaagd. Daarom ga ik experimenteren met financiële arrangementen voor het (gezamenlijk met medeoverheden) verwerven van grond ten behoeve van woningbouw (en energie-infrastructuur), bijvoorbeeld na het vestigen van een voorkeursrecht door een gemeente. Ik ben hierover op dit moment met enkele gemeenten in gesprek. Dit is bedoeld om die gemeenten te ondersteunen die een relatief grote woningbouwopgave hebben, maar door financiële restricties niet in staat zijn zonder ondersteuning gronden te verwerven, terwijl dit wel wenselijk is met het oog op de urgente opgaven. De financiering voor dit experiment komt uit het gebiedsbudget voor grootschalige (NOVEX-)woningbouwgebieden op de BZK-begroting.

C) Onteigeningsprocedure starten tegelijk met onderhandelingen over verwerving van de grond

Het gelijktijdig en parallel aan de onderhandelingen met grondeigenaren inzetten van een onteigeningsprocedure, in plaats van pas nadat onderhandelen geen resultaat heeft opgeleverd, versnelt gebiedsontwikkeling in de situatie dat grondeigenaren niet meewerken aan de uitvoering van een visie of programma. Ook hier geldt dat dit kennis en capaciteit vraagt, die moeten worden versterkt. Het tegelijk starten van de procedure hoeft overigens niet te betekenen dat daadwerkelijk wordt onteigend of dat meer dan voorheen wordt onteigend, maar de doorlooptijd van de procedure vormt dan in mindere mate een extra belemmering voor de tijdige realisatie van het ruimtelijk plan. Voor zover er financiële belemmeringen zijn om tijdig een onteigeningsprocedure te starten, zal ik de mogelijkheden verkennen om eventuele belemmeringen in het BBV dan wel via financiële arrangementen weg te nemen, zodat sneller kan worden overgegaan tot het starten van de procedure. Ik ben hierover in gesprek met de commissie BBV. Ik zet daarbij in op het meer gebruiken van het instrumentarium op een financieel verantwoorde manier. De financiële belemmeringen hebben doorgaans betrekking op de kosten van de (onzekere) verwerving en op flexibiliteit bij processen.

Onder de huidige Onteigeningswet is de schadeloosstellingsprocedure nog onderdeel van de onteigeningsprocedure. Met de Omgevingswet wordt de eigendomsovergang bij onteigening standaard losgekoppeld van de vaststelling van de schadeloosstelling. De procedure over de definitieve schadeloosstelling kan dan ruim na eigendomsoverdracht worden gevoerd en vormt geen belemmering meer voor realisatie van het ruimtelijk plan. Onteigening vindt verder niet langer plaats via een koninklijk besluit, maar wordt gedaan door het bestuursorgaan zelf. Er is nog maar één onteigeningsprocedure en niet meer aparte procedures voor verschillende doeleinden. Met stedelijke kavelruil wordt het bovendien eenvoudiger grond en gebouwen te ruilen, grondeigenaren kunnen zelf daarmee de eigendomsverhoudingen in een gebied aanpassen, zonder dat de overheid daarvoor actief gaat verwerven (zie ook de volgende sectie, waarin de rol van het Rijk aan bod komt).

In het Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting – waarvan de consultatie op 30 maart is afgerond en de reacties nu worden verwerkt ter advisering aan de Raad van State – stel ik daarnaast een aantal versnelingsmaatregelen in beroepsprocedures voor, waaronder het mogelijk maken van beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van het huidige beroep in twee instanties (bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) voor bepaalde besluiten ten aanzien van (woning-

bouw)projecten.²⁰ Hierdoor kunnen dergelijke besluiten eerder onherroepelijk worden. Dit wetsvoorstel bevat ook een wijziging met betrekking tot de vergoeding van griffiekosten van belanghebbenden bij hoger beroepszaken over onteigening. Dit houdt verband met het bevorderen van een kortere doorlooptijd van procedures. Voorgesteld wordt om niet langer bij wet te bepalen dat het griffierecht bij hoger beroep, ongeacht de uitkomst daarvan, altijd volledig wordt vergoed, maar dit aan het oordeel van de bestuursrechter over te laten conform het gebruikelijke regime van de Awb.

In sommige van de gesprekken die ik heb gevoerd, is het schrappen van de mogelijkheid om zich op basis van zelfrealisatie te verweren tegen onteigening geuit als wens.²¹ Dit stuit op bezwaren vanuit het eigendomsrecht. Het Eerste Protocol van het EVRM en de onteigeningswet beschermen het eigendom. Volgens het Verdragsrecht mag de overheid wel het eigendom reguleren, maar een inbreuk gericht op de ontneming van het eigendom, of de rechten daarop, moet steeds per individueel geval worden getoetst. In Nederland vindt de regulering van het eigendom plaats via de ruimtelijke regelgeving en de individuele toets van de inbreuk door ontneming van eigendom en de rechten daarop vindt plaats via de onteigeningsregelgeving. De bescherming tegen deze inbreuk vergt dat de eigenaar of rechthebbende in zijn verweer bij de rechter mag aantonen dat hij/zij bereid en in staat is het plan dat de gemeente voor ogen staat zelf te realiseren. Als de eigenaar dit kan aantonen, vervalt de noodzaak voor onteigening. Overigens wordt dan ook het doel bereikt: realisatie van het plan. Zou een eigenaar na de constatering dat er niet onteigend kan worden wegens zelfrealisatie na drie jaar niet gestart zijn met deze realisatie, vanwege oorzaken die aan de eigenaar te wijten zijn, dan kan alsnog tot onteigening worden overgegaan. De Handreiking grondeigendom bevat meer informatie hierover.²²

Daarnaast wordt in de context van zelfrealisatie vaak de bouwplicht genoemd, dat eveneens het eigendomsrecht raakt. De bouwplicht kan als een optie worden gezien om het woningtekort aan te pakken en speculatie van grondeigenaren die niet altijd meewerken aan snelle bouw tegen te gaan. Tijdens het debat Woningbouwopgave en koopsector (Handelingen II 2022/23, nr. 56, item 3) hebben de leden Nijboer (PvdA) en Bromet (GL) een motie ingediend met het verzoek een bouwplicht in te voeren vanwege deze twee overwegingen.²³ Een bouwplicht dwingt grondeigenaren om tot bouwen over te gaan en dit is op verschillende manieren denkbaar. Eerder is naar aanleiding van een motie van de leden Nijboer (PvdA), Smeulders (GL) en Beckerman (SP) de bouwplicht onderzocht.²⁴ Drie hoogleraren hebben hierover een advies uitgebracht. De conclusie was dat «...een bouwplicht voor woningen een ernstige inmenging op het eigendomsrecht vormt. Deze bouwplicht legt de eigenaar een vergaande actieve verplichting op en vormt daarmee een grotere inbreuk op het eigendomsrecht dan onteigening...Een algemene bouwplicht in de (Omgevings)wet of omgevingsplan wordt riskant geacht». In deze brief agendeer ik evenwel diverse voorstellen die aanhaken op de overwegingen achter de motie, waardoor in de toekomst gebiedsontwikkeling sneller en minder duur tot stand kan worden gebracht. Met het

²⁰ Kamerstuk 32 847, nr. 993.

²¹ Zie ook de brief over grondbeleid uit 2015, Kamerstuk 27 581 en 33 118, nr. 53.

²² <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2022/mei/handreiking-grondeigendom-beschikbaar/> De Handreiking gaat o.a. dieper in op de eisen die aan de zelfrealisator worden gesteld en de procedures rondom de termijn van drie jaar.

²³ Kamerstuk 32 847, nr. 998.

²⁴ Kamerstuk 32 847, nr. 491.

programma Woningbouw werk ik tevens diverse opties uit om woningbouw te intensiveren en te versnellen (zie onder andere ook volgende sectie en de onlangs verschenen voortgangsrapportage Woningbouw).²⁵

D) Overige voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen

De randvoorwaarden voor gemeenten, provincies en waterschappen moeten geschikt zijn om meer en sneller grip op grond te kunnen hebben. Die randvoorwaarden zitten niet alleen in kennis en capaciteit, maar ook in wettelijke mogelijkheden en in financiële armslag om bijvoorbeeld makkelijker een actief grondbeleid te kunnen voeren. Bovendien draagt een actief grondbeleid bij aan continuïteit in het realiseren van woningbouw, alsmede voorzieningen. In het al eerder genoemde Wetsvoorstel Versterken regie volkshuisvesting voorzie ik daarom in de wettelijke vertaling van het hernemen van regie op de volkshuisvesting door overheden, onder meer door het verkrijgen van meer regie op aantallen en locaties en regie op betaalbaarheid en evenredige verdeling. Daarnaast heb ik het Plan van aanpak Versnellen van processen en procedures woningbouw vastgesteld, waarin ik verschillende acties heb opgenomen om de woningbouw te versnellen, zoals het parallel schakelen van processen dat gebiedsontwikkelingen kan versnellen.²⁶

Woningcorporaties zijn ook een belangrijke partij bij het realiseren van de ruimtelijke opgaven, vooral op het gebied van sociale woningbouw. Ze hebben daarom betere mogelijkheden nodig om grond te verwerven en te behouden. Met mijn voorstel om voor woningcorporaties de termijn waarvoor ze grondposities mogen aanhouden in hun DAEB-tak te verlengen van vijf naar tien jaar help ik hen daarbij.²⁷ Daarmee is een van de belemmeringen die woningcorporaties ervaren bij het verwerven van grond voor sociale woningbouw weggenomen. Ik ga daarnaast onderzoeken – conform de oproep van het lid Bromet c.s. – of woningcorporaties nog andere belemmeringen ervaren bij het innemen van grondposities, om vervolgens te kunnen inschatten of deze belemmeringen kunnen worden weggenomen zonder dat daarbij onaanvaardbare risico's ontstaan.²⁸ Resultaten van dit onderzoek verwacht ik in het najaar.

Ook het Rijk is een belangrijke speler in het (actieve) grondbeleid. Zoals ik in de brief «Verbreiding takenpakket Rijksvastgoedbedrijf» van 28 maart jl. ook heb aangegeven, vind ik ten eerste een actieve houding van het Rijk logisch om in de NOVEX-gebieden tot een regionale investeringsagenda te komen.²⁹ Ik wil daarin met partijen op zoek naar mogelijkheden om tot bredere financiering van gebiedsontwikkeling te komen. Ik vind het belangrijk dat zoveel mogelijk financieel vermogen in een brede investeringscoalitie wordt georganiseerd – ook vanuit de partijen die (op termijn) baat hebben bij de gewenste ontwikkeling – zodat het publieke tekort niet groter is dan noodzakelijk en het Rijk bijdraagt aan continuïteit van gebiedsontwikkeling.

Ook vind ik het belangrijk dat de waardegroei die ontstaat door de voorziene ontwikkeling zoveel mogelijk wordt gebruikt om daadwerkelijk tot het gewenste kwaliteitsniveau te komen (en niet voor die tijd uit het gebied vloeit). Het Rijk zou bovendien kunnen deelnemen aan een gemeenschappelijk ontwikkelbedrijf. Dat kan investeringsagenda's

²⁵ Kamerstuk 32 847, nr. 1040.

²⁶ Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 993.

²⁷ Kamerstuk 32 847, nr. 1036

²⁸ Kamerstuk 32 847, nr. 1020

²⁹ Kamerstuk 34 357, nr. 4.

samenbrengen, zorgen voor continuïteit in economisch moeilijkere perioden en vergroot de slagvaardigheid. Ik verken welke rol het Rijk op welk moment goed past en wat de voor- en nadelen van samenwerkingen zoals deze zijn, opdat het Rijk actiever kan bijdragen aan grote en noodzakelijke gebiedsontwikkelingen.

Tot slot: ik wil het rijksvastgoed intensiever benutten ten behoeve van de realisatie van NOVI-doelen en grond van het Rijk meer strategisch inzetten voor de urgente maatschappelijke opgaven. Met het oog op dat laatste heb ik een handelingskader aangekondigd voor de inzet van de agrarische grondportefeuille van BZK, zodat voor het RVB in brede zin meer handelingsruimte ontstaat om met deze grond bij te dragen aan de huidige en toekomstige beleidsdoelen. Momenteel onderzoek ik dit in nauwe samenwerking met het RVB en zal ik dit handelingskader na de zomer gereed hebben. In het verlengde van het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) en een motie van uw Kamer ga ik rijksvastgoed ook inzetten ten behoeve van het realiseren van extra betaalbare woningen.³⁰ Als vastgoedeigenaar zal het RVB samen met gemeenten en provincies de mogelijkheden onderzoeken om tot een programmering met een aanzienlijke component betaalbare woningen te komen. De start hiervoor is een analyse naar de ontwikkelpotentie van het RVB-vastgoed (gronden en panden) ten behoeve van de realisatie van betaalbare woningen, energietransitie en andere urgente maatschappelijke doelen.

SPOOR II: GROND GOEDKOPER EN PUBLIEKE KOSTEN BETER DEKKEN

Spoor I is ingegaan op voorstellen die de voornaamste problemen adresseren die ertoe leiden dat grond te traag beschikbaar komt. Dit spoor en spoor III bevatten vooral voorstellen die de voornaamste problemen adresseren die ertoe leiden dat gebiedsontwikkeling te duur is (of kan worden).

Centraal in spoor II staat het verbeteren van kostenverhaal en het vergroten van de voorzienbaarheid daarvan. Bij waardering van grond moet het kostenverhaal een gegeven zijn. Nu is het vaak andersom en bepalen (en beperken) de hoge verwervingskosten de financiële ruimte voor kostenverhaal. Gemeenten moeten zoveel en eenvoudig mogelijk publieke kosten van gebiedsontwikkelingen kunnen verhalen op grondeigenaren die bouwen en/of ontwikkelen. Kostenverhaal vindt plaats wanneer er sprake is van bouwplannen (door derden) die leiden tot publieke investeringen met name in de aanleg van de openbare ruimte.

De voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen in dit tweede spoor hebben vooral relevantie voor gebiedsontwikkelingen waarin veel vastgoed wordt gerealiseerd (zoals woningbouw, kantoren en bedrijven-terreinen). Concrete uitkomsten van dit spoor zijn: een verbeterde voorzienbaarheid van kosten, een nieuwe, gezamenlijke richtlijn voor taxaties, een verbeterde inbrengwaarde en lagere verwervingskosten van grond.

Voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen

A) Meer duidelijkheid bieden over de kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkelingen

Het is van belang dat gemeenten al ruim voordat het bestemmings-/omgevingsplan in procedure wordt gebracht duidelijkheid bieden over de

³⁰ Kamerstuk 35 925, nr. 94

kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkelingen en consistent zijn in het bredere publiek beleid.³¹ Ontwikkelaars kunnen dan veel beter inschatten hoe hoog de financiële bijdrage is die zij aan de gemeente moeten betalen en hiermee rekening houden bij de aankoop van de grond. Hetzelfde geldt voor taxateurs die gronden moeten waarderen. Dat vraagt in essentie om een samenhangend pakket van maatregelen:

- Een omgevingsvisie met een globale aanduiding van de functie van gebieden, het gewenste ruimtelijke programma en de benodigde hoofdinfrastructuur. De eerder voorgestelde maatregel «grondbeleid en grondinstrumenten beter koppelen aan ruimtelijke visie» ligt in het verlengde hiervan;
- In het Wetvoorstel Versterking regie volkshuisvesting voorzie ik in een volkshuisvestelijk programma waarin de gewenste ontwikkelingen en opgaven zijn vastgelegd. Dat betreft de woningbouwsegmentering qua prijs en sector, en de betaalbaarheid van de woonlasten in de programma's Woningbouw en Betaalbaar wonen, die vorig jaar zijn uitgekomen en waarin maatregelen hierover al zijn aangekondigd.³² Het wetvoorstel is nog in behandeling. Het bevat normerende maatregelen, zodat 2/3 deel van een woningbouwprogramma betaalbaar is. Dat zal overigens niet alleen tot een maatschappelijk gewenst woonprogramma leiden, maar ook een drukkende werking hebben op de verwervingskosten wanneer de herontwikkelingswaarde hoger is dan de waarde bij voortzetting van het huidige gebruik.³³ De maatregelen van de programma's zijn verder uitgewerkt in reeds afgesloten woondeals. In de woondeals is met elke gemeente afgesproken hoeveel woningen wanneer worden gebouwd en zijn er afspraken gemaakt over de woningbouwsegmentering qua prijs en sector. Deze verbeterde duidelijkheid over gebiedsontwikkelingen wordt door elke gemeente verder uitgewerkt in woonvisies met potentiële locaties, woonzorgvisies en prestatieafspraken met corporaties. Via regionale versnellingstafels gaan overheden, marktpartijen en corporaties bovendien met elkaar de voortgang van de gebiedsontwikkelingen monitoren en knelpunten oplossen;
- Een nota bovenwijkse voorzieningen en/of een nota grondbeleid met een overzicht van de bovenwijkse voorzieningen, de kosten daarvan en de verdeling van de kosten over de bestaande locaties en nieuwe gebiedsontwikkelingen.³⁴

B) Meer duidelijkheid bieden door vaste, vooraf vastgestelde bijdragen en het ontwikkelen van modelnota's

Ik wil dat gemeenten die kosten verhalen onder andere met het afsluiten van anterieure overeenkomsten meer duidelijkheid gaan bieden door vaste, vooraf vastgestelde bijdragen in rekening te brengen, bijvoorbeeld een vaste bijdrage per woningtype. De gemeente kan die vaste bedragen uitwerken in een nota bovenwijkse voorzieningen of in de nota grondbeleid. Ze kan daarin ook voorlopige bijdragen opnemen voor locaties waarvoor nog geen plannen bestaan. Het ontwikkelen van een model, samen met de VNG, is een concrete eerste stap op korte termijn.

³¹ De traditionele kosten en kosten m.b.t. bijvoorbeeld bodemsanering, aanleg van wegen, water en groen, waaronder waterberging; daar komen in toenemende mate investeringen bij rekening houdend met onder andere klimaatverandering, bodemdaling en het natuurlijke waterbergende vermogen van de bodem. (Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592)

³² Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 878; Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 906.

³³ Locatie heeft hier ook een effect: binnenstedelijk vs. buitenstedelijk zal die werking verschillen als gevolg van de binnenstedelijke hogere vraag, ook in relatie tot B).

³⁴ Bovenwijkse voorzieningen zijn nieuw aan te leggen voorzieningen van openbaar nut, ten behoeve van meer dan één (ontwikkel)locatie. Dit zijn meestal infrastructurele werken of maatregelen.

Het is voor een goed verloop van het kostenverhaal belangrijk dat alle betrokken partijen over dezelfde informatie kunnen beschikken. Gemeenten hebben er eveneens behoefte aan informatie met hun inwoners te delen, ook als het over het grondbeleid gaat. De voorspelbaarheid van het kostenverhaal moet verbeteren. Rekening houdend met de bedrijfsmatige belangen die bij het kostenverhaal een rol spelen, ga ik hier meer inzicht in geven met een onderzoek naar exploitatieplannen en afgesloten anterieure overeenkomsten.

C) Nieuwe afspraken over taxaties bij gebiedsontwikkelingen en het verkennen van een andere basis voor de inbrengwaarde

De hierboven genoemde voorstellen en maatregelen hebben vooral effect wanneer deze ook worden betrokken bij taxaties ten behoeve van onteigening of de inbrengwaarde bij kostenverhaal. Wanneer programma-eisen en kosten beter en eerder duidelijk zijn, scherpt dit taxatiewaarden en heeft dit een drukkend effect op de hoogte en daarmee op de grondprijzen.

Bij taxaties wordt – bij voorrang – gekeken naar referentietransacties. Daarnaast wordt een berekening gemaakt van het saldo van verwachte opbrengsten en kosten. De referentietaxaties zijn echter niet altijd representatief, vooral ook omdat de waarde van de grond en opstallen in belangrijke mate afhankelijk is van in de toekomst te realiseren opbrengsten en te maken kosten. Hierin zijn er onzekerheden, bijvoorbeeld wanneer een lokaal woningbouwprogramma nog onvoldoende concreet is.

Dergelijke toekomstverwachtingen kunnen bovendien wijzigen in de tijd, bijvoorbeeld door economische- of beleidsmatige veranderingen. Taxaties dienen hiermee beter rekening te houden. Ik ben daarom nu al in overleg met het Nederlands Register van Vastgoedtaxateurs en de VNG, want ik wil nieuwe afspraken maken over de manier waarop taxaties bij gebiedsontwikkeling worden uitgevoerd, zodat de kosten en risico's van gebiedsontwikkeling beter worden betrokken. Daarbij zijn de voorzienbaarheid van kosten, maar ook de risico's bij planontwikkeling en doorwerking in de waardebepaling belangrijk. Ik wil dit najaar het ontwikkelen van een gezamenlijke richtlijn (of een gezamenlijke waarderingsinstructie) voor taxaties bij gebiedsontwikkeling in gang zetten.

Ik wil zorgen dat de waardestijging van de grond – wanneer die ontstaat doordat de gemeente de bestemming/functie van de grond wijzigt – zoveel mogelijk ten goede komt aan het collectieve belang en kan worden ingezet om de kosten van gebiedsontwikkeling te betalen.³⁵ Zoals eerder gezegd moet (de omvang van) het kostenverhaal meer een gegeven worden dan een resultante. De systematiek voor het bepalen van het maximale kostenverhaal dient ervoor te zorgen dat een ontwikkeling niet economisch onhaalbaar wordt voor de ontwikkelaar/initiatiefnemer.³⁶ Het is daarvoor van belang dat de (fictieve) inbrengwaarde – de waarde die van invloed is bij het bepalen van het maximale kostenverhaal – minimaal de waarde bij voortzetting van het huidige gebruik representeert. Ik wil daarom verkennen of de inbrengwaarde van grond bij kostenverhaal kan worden berekend met als uitgangspunt de waarde van de grond bij voortzetting van het bestaande gebruik (en dat drukt weer de taxaties). Wanneer de inbrengwaarde van de grond op deze basis wordt berekend,

³⁵ Zie ook spoor III: dit vergt een gesprek in uw Kamer over hoe waardestijging wordt verdeeld, waarbij het waarborgen van een goede balans tussen privaat en publiek nodig is.

³⁶ Dit is hoe een gemeente bepaalt welk bedrag zij maximaal mag vragen aan de grondeigenaar/initiatiefnemer voor het dekken van de publieke investeringen.

is er meer financiële ruimte voor een hogere bijdrage aan het kostenverhaal.

In het geval dat een ontwikkeling meer oplevert dan de huidige waarde, verwacht ik dat kopers van grond bereid zijn een prijs te betalen die overeenkomt met maximaal de residuele grondwaarde, waarbij volledig rekening is gehouden met het kostenverhaal. Voor handelaren in grond valt er minder te verdienen. Ik verwacht namelijk dat ontwikkelaars dan niet langer bereid zijn een prijs voor de grond te betalen die onvoldoende rekening houdt met de publieke kosten. In het huidige systeem wordt het verhalen van kosten op ontwikkelaars beperkt door de taxatiewaarde van de grond. Die taxatiewaarde is gebaseerd op grondtransacties die zijn beïnvloed door de herontwikkelingswaarde. Ontwikkelaars zullen meer op de publieke kosten gaan letten, wanneer een gemeente een hogere bijdrage in rekening mag brengen. Ik verwacht dat de verwervingskosten daardoor gaan dalen. Dat heeft een gewenst effect op de waarde van gronden die beschikbaar komen voor gebiedsontwikkeling. Het publiek tekort bij gebiedsontwikkeling zal daardoor afnemen en dat is hard nodig gezien de vele ruimtelijke opgaven waar we in ons land voor staan.

Ik ben mij ervan bewust dat het veranderen van de regels voor het waarderen van grond bij het bepalen van het maximale kostenverhaal ingrijpende gevolgen kan hebben voor grondeigenaren en grondposities in verschillende regio's. Daarbij moet goed worden doordacht of het totale systeem – mede in relatie tot de schadeloosstelling bij onteigening – consistent is en wat potentiële neveneffecten zijn op het hele grondbeleid. Ook zal zorgvuldig moeten worden gezien hoe wet- en regelgeving met bijbehorende overgangsregelgeving dient te worden ingericht en wat de effecten zijn. Ik neem dit mee in mijn verkenning – samen met VNG en IPO – waarvan ik verwacht de resultaten medio 2024 te kunnen delen.

SPOOR III: WAARDESTIJGING VAN GROND BETER BENUTTEN VOOR PUBLIEKE DOELEN

Het is zinvol om na te denken hoe waardestijging van grond ten goede kan komen aan de bekostiging van gebiedsontwikkeling (overigens kan ook waardedaling aan de orde zijn). Ik sta voor een grondbeleid dat het algemeen belang beter dient: een grondbeleid, waarbij het waardesurplus – als dat er is – als gevolg van publieke investeringen en beslissingen ten goede komt aan de ruimtelijke opgaven. Dat maakt ruimtelijke ontwikkelingen beter betaalbaar en kan de publieke tekorten verminderen. In de Omgevingswet is bij motie artikel 13.23 opgenomen.³⁷ Dit artikel maakt verhaal mogelijk van financiële bijdragen voor in het omgevingsplan opgenomen categorieën ruimtelijke ontwikkelingen.

De discussie aan wie de waardestijging van grond toekomt – de zogeheten waardevangst – is verweven met andere maatschappelijke discussies, zoals die over de vermogensverdeling en het verruimen van het gemeentelijk belastinggebied. Er valt hierbij te denken aan fiscale maatregelen, die de gebiedsontwikkeling helpen en een bijdrage leveren aan een betere verdeling van vermogens in de samenleving, en/of gemeenten meer ruimte geven voor belastingheffing. De financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling hangt bovendien samen met het vraagstuk van de verdeling van maatschappelijke baten en lasten tussen grondeigenaren en maatschappij, en tussen overheden onderling. Dit vraagstuk gaat daarmee verder dan de vraagstukken over tempo, uitvoeringskracht, beschikbaarheid van grond en financiële haalbaarheid, die in de twee voorgaande sporen aan de orde kwamen. Het vraagt om

³⁷ Kamerstuk 35 133, nr. 34.

uitgebreid onderzoek en een zorgvuldig politiek en maatschappelijk debat, alvorens tot eventuele maatregelen wordt overgegaan.

Het publiek maken van de waardeveranderingen van grond raakt het uitgangspunt van het grondbeleid dat deze waardestijging in principe aan de grondeigenaar toekomt. Bij faciliterend grondbeleid moeten (wettelijk) de publieke kosten worden verhaald, maar afkomen van de waardestijging sec is niet aan de orde. Een grondeigenaar krijgt als onderdeel van de schadeloosstelling de marktwaarde vergoed bij onteigening; dat zou hij immers ook ontvangen als hij niet zou worden onteigenend en vrijwillig zou verkopen.

Ik ben van mening dat een discussie met uw Kamer over de waardevangst op zijn plaats is. Ik wil dan ook – samen met de Minister van BZK en de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst – twee verkenningen uitvoeren, die in het onderstaande worden toegelicht. De resultaten van deze verkenningen wil ik eerst terugleggen in uw Kamer, voordat tot eventuele besluitvorming hierover wordt overgegaan.

Voorgestelde verkenningen

A) Verkenning naar verbeteren baatbelasting

Allereerst wil ik in samenwerking met de Minister van BZK, de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst en met de VNG een verkenning uitvoeren naar het verbeteren van de baatbelasting. Dit is een bestaande belasting die gemeenten kunnen heffen om vastgoed- en grondeigenaren die profiteren van publieke investeringen te laten meebetalen. Uit gesprekken is gebleken dat deze belasting vanwege juridische uitvoeringsproblemen nauwelijks wordt toegepast. Ik streef er naar om eind 2023 deze verkenning te hebben afgerond.

B) Verkenning heffing ter voorkoming speculatieve grondhandel

Grondhandel waarbij er waarde uit een gebiedsontwikkeling lekt moeten we voorkomen. In uw Kamer – en bijvoorbeeld in het rapport Woningbouw en Marktconcentraties of het advies van economen voor renovatie van de woningmarkt – wordt regelmatig gepleit voor een zogeheten planbatenheffing.³⁸ Dit is een eenmalige heffing die gericht is op waardestijging als gevolg van een bestemmings-/functiewijziging. Er is eerder onderzoek naar gedaan en uw Kamer is hierover geïnformeerd.³⁹ Ik zie dat in Frankrijk, Zwitserland en Finland goede ervaringen zijn opgedaan met heffingen op basis van een waardetoeename als gevolg van planologische wijzigingen. Een planbatenheffing kan speculatieve grondhandel wellicht helpen voorkomen, maar ik kan me ook voorstellen dat dit doel op een andere manier kan worden bereikt. Ik wil nader verkennen welke mogelijkheden er zijn om dergelijke grondhandel, waarbij waarde voortijdig uit een gebiedsontwikkeling verdwijnt, kan worden voorkomen. Daarin zal ik de planbatenheffing meenemen als één van de mogelijke opties.

³⁸ Mirjam Bani, Ester Barendregt, Dirk Bezemer, Marieke Blom, Peter Boelhouwer, Philip Bokeloh, Arnoud Boot, Ed Groot, Stefan Groot, Bas Jacobs, Erwin van der Krabben, Arjan Lejour, Barrie Needham, Sandra Phlippen, Dirk Schoenmaker, Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt, juni 2022 (Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 949).

³⁹ Kamerstuk 35 300 VII, nr. 129.

3. Lessen uit andere landen

Ondanks dat planningstelsel, grondbeleid en belastingstelsel in de onderzochte landen anders zijn dan in Nederland, levert onderzoek naar grondbeleid in andere landen interessante aanknopingspunten op:

- Ik leer uit de Engelse situatie dat kostenverhaal waarbij de bijdragen van ontwikkelaars worden berekend op basis van een vaste, vooraf vastgestelde norm kansrijk is. In Engeland verhalen gemeenten de kosten van bovenwijkse voorzieningen via een vaste heffing: de Community Infrastructure Levy. Uit een internationaal vergelijkend onderzoek, dat in samenwerking met de Technische Universiteit Delft is uitgevoerd, blijkt dat die heffing tot lagere verwervingsprijzen leidt, doordat ontwikkelaars vooraf weten hoeveel zij bij de start van de bouw aan de gemeente moeten betalen voor het aanleggen van hoofdinfrastructuur en andere voorzieningen.
- Ik heb tijdens de bespreking van de initiatiefnota van het lid Koerhuis over erfpacht toegezegd u te informeren over de vermogenswinstbelasting op grond in Frankrijk (Plus Value) (Kamerstuk 35 232).⁴⁰ Een dergelijke vermogenswinstbelasting kan eraan bijdragen dat de waardevermeerdering van de grond bij gebiedsontwikkeling ten goede komt aan de overheid en kan ook speculatie met grond tegengaan. Ik heb in het onderzoek ook de vermogenswinstbelasting op grond en vastgoed in Zwitserland meegenomen, omdat deze anders dan de Plus Value in Frankrijk niet door de nationale overheid, maar door lokale overheden kan worden geheven en direct beschikbaar is voor investeringen in gebiedsontwikkeling.
- Uw Kamer is op bezoek geweest in Wenen. In het onderzoek wordt beschreven hoe belangrijk de rol van de woningbouwcorporaties in Wenen is en dat Wenen over een Woonfonds beschikt waarmee de gemeente vroegtijdig grond koopt als die nog goedkoop is.
- In Finland is onderzoek gedaan naar een regeling waarbij onteigening tegen de waarde van de grond in de oorspronkelijke bestemming/functie plaatsvindt. Dit Finse voorbeeld neemt niet weg dat bij het wijzigen van de waardering in geval van onteigening het eerste protocol van het EVRM kaders stelt alsmede onze Grondwet (art. 14).

Bijlage 4 gaat nader in op hoe in andere landen gebiedsontwikkeling wordt bekostigd.

Tot slot

In deze brief heb ik voorstellen tot acties, maatregelen en verkenningen op de agenda gezet, waarmee ik – samen met collega's van andere departementen, medeoverheden en partijen in het veld – het grondbeleid wil moderniseren om zo belemmeringen bij gebiedsontwikkeling weg te nemen en daarmee de overkoepelende problematiek dat gebiedsontwikkeling momenteel vaak te traag en te duur is help op te lossen. De voorstellen en maatregelen in spoor I zijn deels op korte termijn realiseerbaar en vallen binnen de huidige wettelijke kaders van het grondbeleid. Ook wil ik kijken of ik het huidige instrumentarium kan verbeteren. In spoor II gaat het om voorstellen die meer tijd kosten en zich vooral richten op het verhalen van publieke kosten. Spoor III bevat denkrichtingen over de verdeling van waardevermeerdering die een fundamenteel debat en nader onderzoek vergen. Deze drie sporen wil ik, in onderlinge samenhang en in samenhang met het bestaande grondbeleid, omzetten tot een nieuwe uitvoeringsagenda. Die agenda zal ik in overleg met

⁴⁰ Kamerstuk 35 232, nr. 10.

stakeholders, het debat met uw Kamer en nog in te zetten en lopende (ook meer ruimtelijke) trajecten opzetten en steeds actualiseren. Deze brief vormt het startpunt voor die uitvoeringsagenda.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge