

Grondbeleid: met een paar moderniseringen kunnen we weer vooruit

Friso de Zeeuw

Welke veranderingen in het wettelijk kader voor het grondbeleid staan op de agenda? Welke discussies roept dat op? Welke moderniseringen zijn wenselijk en haalbaar? Dat zijn de vragen die ik in dit artikel bespreek.

In de nieuwe Omgevingswet, die momenteel in voorbereiding is, krijgt ook het wettelijk kader voor het grondbeleid een plaats. De reacties vanuit de vakwereld en belangenorganisaties op de zogenaamde toetsversie van de conceptwet, bieden een goed inzicht in de actuele gedachten die leven over het grondbeleid [1].

Mijn stelling luidt dat ons geen ingrijpende veranderingen te wachten staan, dat daar ook geen aanleiding toe bestaat en dat daar evenmin animo voor is. De Radboud Universiteit Nijmegen bijvoorbeeld heeft in opdracht van het ministerie van Infrastructuur & Milieu in 2012 onderzoek gedaan naar 'alternatieven en verbeteringen van de grondbeleidswetgeving in het kader van de nieuwe Omgevingswet en evaluatie van de Ontheingingswet' [2]. Dat onderzoek heeft niet geresulteerd in grensverleggende voorstellen. Wel stelt men voor punaises te poetsen, bijvoorbeeld ten aanzien van het proces van ontheinging.

Het wettelijk kader blijkt robuust, flexibel en behoorlijk crisisbestendig. De crisis legt bloot dat de toepassing van het wettelijk repertoire 'het verschil maakt'. De weinige, slecht doordachte voorstellen tot fundamentele wijziging zullen waarschijnlijk ook nu weer stranden.

Actief gemeentelijk grondbeleid opnieuw positioneren

In internationaal verband is het Nederlandse grondbeleid vrij uniek. Het unieke schuilt in de actieve rol die veel, met name grotere, gemeenten in de grondexploitatie vervullen. Zij treden daarbij op als private partij, als risicodragende ondernemer. Daarnaast, of liever gezegd tegelijkertijd, vervullen zij publiekrechtelijke taken. De crisis hakt er bij gemeenten dan ook fors in: middelgrote gemeenten zien zich bijvoorbeeld genoodzaakt bedragen (gefaseerd) af te boeken die inmiddels vaak de € 100 miljoen te boven gaan [3]. Accountants, provincie en rekenkamers, als toezichhouders op de gemeentefinanciën, zitten de gemeenten steeds steviger achter de broek [4]. Dit proces is nog niet teneinde. Het is niet uitgesloten dat de nieuwe colleges van B en W die na de

gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 zullen aantreden, een nieuwe reeks afboekingsvoorstellen moeten doen. Uiteraard ontkomen ook private grondexploitanten niet aan forse afboekingsoperaties. Vaak lopen zij iets op de gemeenten vooruit; dat geldt met name beursgenoteerde ondernemingen.

De Nederlandse wetgeving heeft een duaal karakter. Het verschaft enerzijds instrumenten om actief gemeentelijk grondbeleid kracht bij te zetten (met name middels het voorkeursrecht en het onteigeningsrecht), maar regelt anderzijds ook de verhouding publiek-privaat bij de grondexploitatie door private partijen (de Grondexploitatiewet). In dat geval spreken we van 'faciliterend gemeentelijk grondbeleid'. Nog altijd bepleit geen enkel actueel commentaar op de wettelijke regeling om het actief gemeentelijk grondbeleid wettelijk fundamenteel aan banden te leggen en in te perken tot faciliterend beleid.

De crisis vormt echter wel een goede gelegenheid om de gemeentelijke grondbedrijven opnieuw te positioneren. Veel gemeenten zijn financieel afhankelijk geworden van winstaftochten uit het grondbedrijf aan de 'algemene dienst'. Gemeenten zijn daardoor financieel afhankelijk geworden van de positieve resultaten van de grondexploitatie. De gezamenlijke baten uit bouwgrondexploitatie ten opzichte van de totale baten van de gemeenten zijn in de afgelopen jaren tot zo'n 13 % opgelopen [5]. Als het na deze diepe crisis weer wat beter gaat, verdient het aanbeveling dat afdrachten uit de grondbedrijven achterwege blijven. Waren die afdrachten in de lange periode van stijgende gronduitgifteprijs achterwege gebleven, dan hadden de bedrijven nu meer (reserve-) vlees op de botten gehad.

Wij raken hier een fundamenteel punt. In ons land hebben de baten uit de grondexploitatie min of meer de plaats ingenomen van lokale belastingen. Dat is uniek in Europa: de gemeentelijke grondexploitaties hebben in vergelijking met andere landen een ongekend volume. Terwijl de omvang van de gemeentelijke belastingen minimaal is. Voor structurele vergroting van het belastinggebied ontbreekt echter een nog politieke meerderheid.

- De kwalitatieve resultaten op het gebied van ruimtelijke ordening die de afgelopen 50 jaar zijn behaald met het gevoerde beleid, leiden wat mij betreft niet tot een pleidooi voor liquidatie van de gemeentelijke grondbedrijven. Zij blijven een instrument voor publieke sturing en – secundair – financiële verevening binnen het domein van de grondexploitaties. De keuze voor facilitair gemeentelijk grondbeleid is even legitiem en heeft zijn eigen voor- en nadelen. De volgende elementen dienen de keuze voor het type grondbeleid te bepalen:
- Er zijn heldere (publieke) doelstellingen die de gemeente met het actief grondbeleid wil bereiken
- De financiële armslag die de gemeente heeft om actief te acteren en om een risicoreserve achter de hand te hebben
- De ambtelijke expertise om het grondbedrijf te runnen; het is een voor de gemeente afwijkende tak van sport, waarin zij optreedt als risicodragende ondernemer en bijvoorbeeld koopmansgeest en risicobeheersing aan de dag moet leggen; de onderzoeksrapporten van Enschede en Apeldoorn zijn in dit opzicht leerzaam [6].

Al met al zal in de komende tijd het actief gemeentelijk grondbeleid een minder prominente plaats gaan innemen ten gunste van faciliterend grondbeleid. Hierbij past de relativerende kanttekening dat de enorme grondvoorraad (en gebouwd vastgoed) die die gemeenten bezitten een radicaal afscheid van het actief beleid op korte termijn verhinderen [7].

Faciliterend grondbeleid: oppimpen tot volwaardig alternatief

Voor het instrumentarium voor het faciliterend grondbeleid bestaat meer belangstelling dan voor de crisis. Logisch, omdat veel gemeenten politiek gewenst of financieel gedwongen – geleidelijk – af willen stappen van het actief beleid als standaardaanpak. Faciliterend grondbeleid komt dan uitdrukkelijker in beeld als volwaardig alternatief.

Private partijen die plannen realiseren en de grondexploitatie voor hun eigen rekening nemen, moeten zich binnen de vastgestelde publieke kaders bewegen, zoals het bestemmingsplan.

Aparte aandacht vraagt het 'verhaal' van de kosten voor publieke voorzieningen. Sinds 2008 kent kostenverhaal ingeval van private grondexploitatie een nieuw publiekrechtelijk kader: de afdeling grondexploitatie van de Wet op de ruimtelijke ordening, in de wandelgang aangeduid als de Grondexploitatiewet. De wet de beoogt primair 'freeriders' (private grondbezitters die niet mee willen betalen aan publieke voorzieningen) in het gareel te brengen. Het effect van de wet reikt echter

aanmerkelijk verder. De bij deze wet behorende 'kostensoortenlijst' disciplineert partijen bij de vraag welke publieke kosten wel en niet voor verhaal in aanmerking komen. De lijst is vrij terughoudend geformuleerd en dat is zeker in deze crisistijd, waarin grondexploitaties krap in hun financieel-economische jasje zitten, een voordeel. De lijst is ook voor gemeente zelf, bij haar eigen grondexploitaties, een nuttige leidraad.

De initiatiefnemers van de wet beoogden de werkwijze te continueren waarin publiek en privaats op vrijwillige, privaatrechtelijke basis tot overstemming komen. Een overeenkomst heet in het vakjargon 'anterieure overeenkomst'. Binnen het wettelijk kader, hebben partijen een grote mate van contractvrijheid. Als partijen er op vrijwillige basis niet uitkomen, moet de gemeente een 'exploitatieplan' maken. De wetgever is geslaagd in zijn opzet: voor verreweg de meeste plannen sluiten partijen een anterieure overeenkomst. In de periode juli 2008 tot juli 2011 zijn slechts 120 exploitatieplannen vastgesteld, dat wil zeggen bij 3% van het aantal planologische besluiten. Dat is maar goed ook, want de weg van het (publiekrechtelijke) exploitatieplan blijkt vol juridische voetangels en klemmen te liggen. De bestuursrechter toetst precies aan de vrij gecompliceerde wettelijke kosten-toerekeningsregels en procedures [8].

Op het vlak van faciliterend grondbeleid staat een aantal knelpunten en voorstellen tot verbetering op de agenda. Ik licht de voornaamste hieronder toe.

- De gemeente moet nu bijna altijd een anterieure overeenkomst maken dan wel een grondexploitatieplan. Het zou veel zinloos corvee schelen als de gemeente daar desgewenst van kan afzien. Met name als zij nauwelijks kosten kan of wil verhalen. Dat kan men eenvoudig wettelijk regelen [9]. Voor een dergelijk voorstel bestaat brede steun.
- Brede steun bestaat eveneens voor het introduceren van de mogelijkheid om het exploitatieplan (en dus het kostenverhaal) door te schuiven naar een latere fase van de planvorming (later dan het bestemmingsplan). De reden is dat (bestemmings) plannen in de masterplanfase vaak aanmerkelijk globaler zijn dan voorheen en de fasering zich over een langere tijd uitstrekt.
- Maar er zijn ook verschillen van inzicht. De introductie in de concept-Omgevingswet van de mogelijkheid tot 'bovenplanse verevening' in vorm van een forfaitaire fondsbijdrage, ondersteund door de VNG, stuit op weerstand. Zowel de externe adviescommissie Wonen voor de Omgevingswet als de Neprom zien daar niets in. Hierachter gaat ook een principiële punt schuil. Terwijl kostenverhaal voor publieke voorzieningen op een breed draagvlak kan rekenen, beschouwen velen afroming van winsten als een verkapt belastingheffing, buiten de eigenlijke kaders van de "zuivere" belastingheffing om.

- De relatief hoge inbrengwaarden van binnenstedelijk (gebouwd) vastgoed belemmert in de ogen van gemeenten de mogelijkheden voor kostenverhaal bij de realisering van een vernieuwingsplan [10]. Grof gezegd bepaalt de verwachtingswaarde de inbrengwaarde van het te transformeren (gebouwde) vastgoed. Wie daaraan gaat sleutelen, raakt aan de waarderingsgrondslag van de Onteigeningswet en komt in een politiek hopeloos traject terecht. Niet aan beginnen dus, waarmee dit knelpunt niet makkelijk is op te lossen.

De genoemde punten bewegen zich binnen het bestaande kader van kostenverhaal. Voor de introductie van een – voor Nederland – nieuw instrument groeit de belangstelling. Het gaat om 'stedelijke herverkaveling' [11]. Het is te beschouwen als een combinatie van het landinrichtingsinstrument dat wij kennen (voorheen: ruilverkaveling) en de Duitse 'Umlegung'. Met stedelijke herverkaveling beoogt men, kort gezegd, onhandige eigendomsverhoudingen aan te passen aan het vernieuwingsplan waarover brede overstemming bestaat. Gemeenten hoeven niet meer te interveniëren met aankoop of onteigening. Echter, het werkt alleen als onder de eigenaren groot draagvlak bestaat voor de transitie. Een kleine minderheid van weigerachtige eigenaren kan met een wettelijke stok achter deur het 'laatste zetje' krijgen om te participeren. De steun voor een dergelijke wettelijke regeling neemt toe. De VNG schaart zich er nu ook achter. Zij acht het essentieel dat zo'n regeling gelijktijdig en in samenhang met de modernisering van de onteigeningswetgeving wordt aangepakt. Daarnaast vraagt de VNG aandacht voor de waarderingsystematiek van de te verkavelen gronden [12].

Fundamentele wijzigingen kansloos

Wie het discours over de hoofdlijnen van de vaderlandse grondpolitiek wat langer volgt, merkt dat steeds weer vergaande, ja zelfs fundamentele wijzigingen, de kop opsteken. Deze voorstellen sterven doorgaans een zachte dood, voor zover ze al echt tot leven komen. Een kabinetsbrief, vergezeld van onderbouwend onderzoek, serveert de voorstellen vakkundig af, voorover die in de Tweede Kamer op enige steun kunnen rekenen [13].

Afschaffing van het zelfrealisatierecht – met andere woorden: scheiding van grond en bouwrecht – is zo'n evergreen. Dit zou grondspeculatie en private monopolyposities uitbannen, de kwaliteit van (woning)projecten verbeteren en het kostenverhaal voor publieke voorzieningen versimpelen. In 2006 ging het kabinet uitvoerig op dit voorstel in. Aan de hand van onderzoek beargumenteerde het kabinet dat de gemeente met publieke instrumenten de (veronderstelde) nadelen kan tegen gaan, dat niet is aangetoond dat publiek aangestuurde

gebiedsontwikkelingen tot betere kwaliteit leiden en dat doorbreking van het zelfrealisatiebeginsel haaks staat op Europees recht. Naar aanleiding van een advies van de VROM-Raad over het grondbeleid, gaat het kabinet in 2009 op herhalingsoefening [14]. Het helpt niet echt, want de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen die een parlementair onderzoek instelde naar de stijging van de huizenprijzen, zet de traditie onbekommerd voort. In haar advies veronderstelt zij dat het zelfrealisatierecht de concurrentie op de bouwmarkt zal verminderen. De commissie "acht het noodzakelijk dat de effecten van zelfrealisatie grondig worden onderzocht" [15]. Het is verwonderlijk dat deze commissie het onderzoek dat al lang verricht is (op verzoek van de Tweede Kamer) en de eerdere kamerbehandelingen van dit dossier volstrekt negeert. Enfin, het zal ook deze keer wel weer overwaaien.

Een andere oude bekende is de discussie over de waarderingsgrondslag bij onteigening. Kortgezegd luidt het pleidooi om de verwachting omtrent de nieuwe, lucratievere bestemming uit te sluiten van de waardering en die louter te baseren op het huidige gebruik. Dit voorstel was de kern van een hoog oplopende politieke strijd tussen links en rechts in 1977, welke de val van het kabinet den Uyl inluide. Deze traumatische gebeurtenis komt regelmatig ter sprake om de vruchteloosheid van de discussie te illustreren. Het eerder aangehaalde advies van VROM-raad uit 2009 geeft niettemin invoering van de gebruikswaarde in overweging. De kabinetsreactie maakt er terecht korte metten mee. In de eerste plaats is het in strijd met de Grondwet die 'volledige schadeloosstelling' eist; ten tweede kan het vastgoedeigenaren juist ontmoedigen om herontwikkeling te entameren en in de derde plaats ontbreekt een garantie dat gemeenten de besparing op verwervingskosten in zullen zetten voor meer ruimtelijke kwaliteit.

Conclusie

Het wettelijk stelsel voor het grondbeleid blijkt robuust, flexibel en behoorlijk crisisbestendig. De crisis legt bloot dat vooral de toepassing van het wettelijk repertoire 'het verschil maakt'. Op de agenda staan enkele modernisering, voornamelijk op het terrein van het faciliterend grondbeleid, waarvan de meeste op breed draagvlak kunnen rekenen. De weinige, doorgaans slecht doordachte, voorstellen tot fundamentele wijziging zullen waarschijnlijk ook nu weer stranden.

Prof. mr. Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten
Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkhoogleraar
Gebiedsontwikkeling TU Delft
f.zeeuw@bouwfonds.nl

**Noten**

1. Ik verwijst naar de reacties op de 'toetsversie' van de Omgevingswet dd 28-02-2013, gericht tot de minister van I&M van onder meer de VNG (6 mei 2013), de Neprom (26 april 2013) en de externe adviescommissie Wonen en Cultuur voor de omgevingswet (29 april 2013).
2. Lam, mr. T.E.P.A. e.a., 'Ten gronde beschouwd, een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen van de grondbeleidswetgeving in het kader van de nieuwe Omgevingswet en evaluatie van de Onteigeningswet', Radboud Universiteit Nijmegen, oktober 2012.
3. De achtereenvolgende rapportages van Deloitte Real Estate Advisory, 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, 2010' en 'Update 2012' (oktober 2012) laten toenemende (verwachte) tekorten zien.
4. Een voorbeeld is de gemeente Breda die het nemen van de verliezen op het grondbedrijf over meerdere jaren wil uitsmeren, maar daarbij op verzet stuit van de lokale Rekenkamer en het provinciebestuur.
5. Aldus het noot 3 genoemde Deloitte-rapport.
6. Rapport Raadsenquête Enschede, 'Grip op grond', juni 2012, te downloaden via de gemeentelijke site. Raadsonderzoek naar het grondbedrijf van Apeldoorn, 'De grond wordt duur betaald', januari 2012, eveneens via de gemeentelijke site te downloaden.
7. Volgens het meergenoemde Deloitte-rapport, hebben gemeenten naar raming voor € 13 miljard aan (ruwe) bouwgrond in hun grondbedrijven vastgelegd. Marktpartijen en corporaties hebben dat voor € 3 respectievelijk 2 miljard gedaan. Een deel van die grond ligt 'verkeerd', op locaties waarop nooit een woning of bedrijf zal verschijnen. Maar zeker de eerstkomende tien jaar beschikken publieke en private partijen over een 'riante' grondvoorraad. Informatie over de regionale spreiding van de grondposities: Marwijk, Ramona van, e.a. 'Structureel overschot aan bouwgrond in veel regio's', ROM Magazine, september 2012. Het artikel bespreekt een onderzoek van Haskoning en het Kadaster dat bevestigt dat er een groot overschot is aan (ruwe) bouwgrond en dat er forse regionale verschillen zijn.
8. Buitelaar, E. e.a., 'Ex-durante evaluatie Wet op de ruimtelijke ordening: tweede rapportage', Planbureau voor de Leefomgeving, 2012
9. Dit pleidooi is te vinden in: Adviesgroep Wonen en Cultuur voor de Omgevingswet, 'Naar een vereenvoudigd en gebundeld omgevingsrecht', oktober 2011
10. Onder meer aangekaart in: Planbureau voor de Leefomgeving, 'Financiering van de gebiedsontwikkeling', juli 2011
11. Een uitgebreid exposé over stedelijke herverkingeling is te vinden in: Bregman, prof. dr. Arjan, 'Herverkingeling als instrument voor gebiedsontwikkeling', Amsterdam School of Real Estate, augustus 2012
12. VNG-reactie op de concept-Omgevingswet, 6 mei 2013
13. Minister VROM, dr. Jacqueline Cramer, 'Zesde voortgangsbrief grondbeleid', 29 april 2009
14. Minister VROM, dr. Jacqueline Cramer, 'Reactie op VROM-raad advies 'Grond voor kwaliteit'', 19 juni 2009
15. Tijdelijke Commissie Huizenprijzen van de Tweede Kamer, Eindrapport, 'Kosten koper', TK 2012-2013, 33 194, nr.2, april 2013