

Samenvatting

1. Context en strategie

Waarom een Nota Grondbeleid?

Grond is - afhankelijk van de bestemming - een schaars goed waarmee geld te verdienen valt. Tegelijkertijd is het gebruik van grond van groot belang voor de realisatie van publieke doelen. Op de grondmarkt wordt grond gekocht, geëxploiteerd en verkocht. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen, en om daarbij publieke doelen te realiseren, voert de overheid een grondbeleid. Grondbeleid is daarbij geen doel op zich. Het is 'dienstbaar' aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Voor de Nota Grondbeleid is de belangrijkste uitdaging om de aansluiting tussen die publieke doelen en het grondbeleid te verbeteren.

Het bestaande grondbeleidsinstrumentarium van gemeenten, provincies en Rijk blijkt in een tweetal opzichten niet meer goed te voldoen. In de eerste plaats is een herijking van het instrumentarium van het grondbeleid gewenst in het licht van nieuw beleid (Vijfde Nota RO, Nota Wonen, Nota Natuur voor mensen, Mensen voor natuur). Na een periode waarin kwantitatieve doelen centraal stonden, ligt de nadruk nu vooral op kwaliteit. Omdat grondbeleid met het ruimtelijk beleid een twee-eenheid vormt, zijn deel 1 van de Vijfde Nota RO en de Nota Grondbeleid tegelijkertijd uitgebracht. In de tweede plaats zijn er veranderingen op de grondmarkt zelf. Het instrumentarium is nu nog voor een groot deel gericht op de situatie waarbij de overheid de grondmarkt domineert. Maar de laatste decennia hebben decentralisatie en een veel actievere rol van de private sector op de grondmarkt de verhouding tussen overheden, marktpartijen en burgers drastisch veranderd. Dat vraagt om een modernisering van het grondbeleid.

De Nota Grondbeleid is een strategische nota op hoofdlijnen. Met het IBO-rapport over grondbeleid als een belangrijke bouwsteen, maakt het kabinet keuzen op hoofdlijnen. De nota vormt daarmee het kader voor grondbeleid voor het komende decennium. Voor veel beleidskeuzen die in de nota worden gemaakt, geldt dat uitwerking plaatsvindt in separate (wetgevings-) trajecten. Voor andere onderwerpen is de nota meer agenderend van aard.

De agenda voor het grondbeleid

De agenda van het grondbeleid wordt vooral bepaald door het nieuwe ruimtelijk en sectoraal beleid:

- De beleidsmatige uitdaging bij 'rood' (m.n. stedelijk gebied) ligt vooral in het verhogen van de kwaliteit van wonen en werken, het vergroten van zeggenschap van burgers en de stedelijke herstructureringsopgave.

- Bij de realisatie van ‘groene’ en ‘blauwe’ doelen (m.n. landelijk gebied) gaat het vooral om de realisatie van groene bestemmingen, een duurzame landbouw, functiemenging tussen natuur, recreatie en landbouw, en de realisatie van ruimte voor waterberging.

Hoewel het realiseren van deze doelen zeker geen zaak is voor het grondbeleid alleen, kan het wel een belangrijke bijdrage eraan leveren. Dat kan via de volgende drie lijnen:

- *Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik.* Wanneer in het ruimtelijk beleid eenmaal gekozen is voor wijzigingen in bestemmingen, is het grondbeleid een van de instrumenten om die doelen te realiseren. Bijvoorbeeld door het verwerven van gronden voor ‘rode’, ‘groene’ en ‘blauwe’ doelen. Daarbij is van belang dat die verwerving tijdig en tegen zo laag mogelijke kosten kan plaatsvinden.
- *Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid.* Op de grondmarkt spelen grote financiële en maatschappelijke belangen. Zo stijgt enerzijds de waarde van agrarische grond wanneer deze voor woningbouw wordt bestemd maar gaat anderzijds groene ruimte verloren. En zo is ontwikkeling van woonlocaties vaak alleen aantrekkelijk voor marktpartijen wanneer de overheid investeert in publieke voorzieningen, zoals infrastructuur en groen. En zo staat een gemeente die vooral relatief profijtelijke nieuwbouwlocaties heeft er in financieel opzicht beter voor dan een gemeente met een omvangrijke herstructureringsopgave. In al deze gevallen heeft één partij voordeel en een andere nadeel. Dat kan onrechtvaardig zijn. Het streven van het grondbeleid is kosten en baten meer in één hand te brengen.
- *Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.* Op diverse beleidsterreinen zijn kwaliteit en zeggenschap de laatste jaren de nieuwe kernthema’s geworden. Denk daarbij aan het volkshuisvestingsbeleid (Nota Wonen), de ruimtelijke ordening (Vijfde Nota RO) en het architectuurbeleid (Ontwerpen aan Nederland), maar ook aan terreinen als de zorg (persoonsgebonden budgetten) en publieke dienstverlening (Overheidsloket 2000). Dit is tevens de context voor het grondbeleid.

Grondprijzen

Grondprijzen zijn de afgelopen jaren flink gestegen. Om hierover uitspraken te kunnen doen, is het van belang de oorzaak van de grondprijsstijgingen goed te begrijpen. Zo is het een misverstand te denken dat de sterk gestegen woningprijzen een gevolg zijn van gestegen grondprijzen. In werkelijkheid zijn grondprijzen gestegen omdat woningen zoveel duurder zijn geworden. De hevige strijd op de grondmarkt tussen boeren, ontwikkelaars en overheid is dan ook niet de oorzaak van die prijsstijgingen. Die strijd spitst zich vooral toe op de *verdeling* van de marges op de grondmarkt. De verklaring voor de gestegen grondprijzen ligt voor een groot deel buiten het grondbeleid, variërend van de toegenomen welvaart tot het ruimtelijk beleid. De beleidskeuzen in de Vijfde Nota RO ten aanzien van de verdeling van ruimte en het contourenbeleid zijn dan ook van wezenlijk belang voor het grondbeleid. Het grondbeleid is niet in staat, maar ook niet bedoeld om allerlei invloeden vanuit het ruimtelijk en sectoraal beleid te ‘repareren’.

In de Vijfde Nota RO zijn diverse maatregelen genomen die de stijgingen in de grondprijzen - vooral op plekken waar dat ongewenst is (gronden met een groene bestemming) - mogelijk enigszins zullen matigen. Daaraan wordt verder bijgedragen door een aantal maatregelen binnen het grondbeleid, zoals hieronder uiteen wordt gezet. Het zou echter een illusie zijn te veronderstellen dat een eind kan worden gemaakt aan alle prijsstijgingen.

Sturingsfilosofie

Bij de uitvoering van het grondbeleid kan onderscheid gemaakt worden tussen actief en faciliterend grondbeleid. In het eerste geval gedraagt de overheid zich als een marktpartij door zelf grond te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen. Publieke instrumenten daarvoor zijn vooral de Wet voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningswet. Bij faciliterend grondbeleid beperkt de overheid zich tot regulering van activiteiten van de private sector. Bestaande instrumenten daarvoor zijn het bestemmingsplan, de exploitatie-overeenkomst en de baatbelasting. In de praktijk is meestal sprake van mengvormen van actief en faciliterend grondbeleid.

Het voordeel van actief grondbeleid is dat publieke doelen - zoals het kostenverhaal, bevordering van concurrentie en particulier opdrachtgeverschap - relatief eenvoudig te realiseren zijn. Helaas benutten gemeenten deze mogelijkheden niet altijd optimaal. Een nadeel van actief grondbeleid is het gevaar dat gemeenten te veel vanuit winst oogmerk en te weinig vanuit beleidsinhoudelijke doelstellingen gaan opereren. Daarnaast speelt het probleem van de 'dubbele petten': bij actief grondbeleid is de overheid zowel speler als regulator. Dat vraagt om voldoende transparantie en om waarborgen dat de overheid alleen actief grondbeleid voert als dat in het belang is van publieke doelen. Verder is de ruimte voor actief grondbeleid het afgelopen decennium flink afgenomen door de actieve rol die particuliere marktpartijen zijn gaan spelen. Hoewel actief grondbeleid dus minder vanzelfsprekend is geworden, kunnen publieke doelen voor groen, water, infrastructuur en in specifieke gevallen ook woningbouw dit toch vereisen.

De nadelen van actief grondbeleid zijn tezamen met de trend naar een grotere rol van particuliere partijen en Publiek-Private Samenwerking (PPS) een belangrijke reden om het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid te versterken. De bestaande instrumenten voor faciliterend grondbeleid zijn echter onvoldoende om genoemde publieke doelen te realiseren. Gemeenten hebben slechts beperkt wettelijke instrumenten tot hun beschikking. Omdat men vaak is aangewezen op vrijwillige medewerking van ontwikkelaars, zal men het vooral van onderhandelen moeten hebben.

Of actief of faciliterend grondbeleid aan de orde is, is afhankelijk van de specifieke situatie en is een zaak van de betrokken overheden zelf. Het kabinet is van mening dat overheden ten behoeve van publieke doelen voor beide rollen voldoende geëquipeerd moeten zijn. Marktpartijen spelen een belangrijke rol bij de realisatie van woondoelstellingen en samenwerking met de overheid is gelukkig steeds meer de praktijk. Maar waar nodig moet de overheid ook instrumenten in handen hebben om gewenste ontwikkelingen af te kunnen dwingen. Daarbij hanteert het kabinet de volgende strategie. Overheden krijgen een sterkere positie waar publieke doelen dat vereisen. Dit betreft een versterking van het instrumentarium voor zowel faciliterend grondbeleid als actief

grondbeleid. Om te waarborgen dat het vernieuwde instrumentarium ten goede komt aan kwaliteit en aan zeggenschap van de burger, zal het Rijk daarover afspraken maken met andere overheden, financiële prikkels invoeren en zo nodig wettelijke maatregelen treffen.

2. Knelpunten en beleidsmaatregelen gemeentelijk grondbeleid

Kostenverhaal en ruimtelijke inrichting

Omdat alle belanghebbenden binnen een exploitatiegebied behoren bij te dragen aan door de overheid aangebrachte voorzieningen, is een goede regeling van het kostenverhaal essentieel. Het verhalen van kosten is eenvoudig wanneer de overheid zelf de grond in handen heeft, maar bij privaat grondbezit schiet het huidige instrumentarium tekort. Zo is het niet duidelijk welke kosten wettelijk verhaald kunnen worden. Daarnaast kunnen 'free riders' - ontwikkelaars die zich onttrekken aan de financiering van publieke voorzieningen - niet aangepakt worden. Om ook bij faciliterend grondbeleid de regiefunctie van gemeenten ten aanzien van de ruimtelijke inrichting te versterken, wordt een wet inzake grondexploitatie ingevoerd. De kern daarvan is dat ontwikkelaars een exploitatievergunning moeten aanvragen. Daaraan kan de gemeente voorwaarden stellen ten aanzien van a) het kostenverhaal, b) de inrichting en uitvoering van het plan, en c) het beschikbaar stellen van kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Wordt een vergunning niet (tijdig) verkregen, dan kan de gemeente besluiten tot onteigening. Voorzover nodig zal de onteigeningswet hierop worden aangepast. Uiteraard wordt daarbij ook gezorgd voor een goede aansluiting op bestaande wetgeving (Wet Ruimtelijke Ordening (WRO), onteigeningswet, Woningwet).

Om helderheid te verschaffen over de kosten die verhaald kunnen worden, zal wettelijk een lijst met kostenposten worden vastgesteld. Daarop staan posten die gemeenten in elk geval kunnen verhalen op exploitanten. De kostenlijst bevat de volgende kostensoorten: de aanleg en realisatie van openbare, fysieke voorzieningen en werken binnen het plangebied, planontwikkelingskosten planschadevergoedingen voorzover redelijkerwijs toe te rekenen aan het plan, en bovenwijkse voorzieningen (vooral groen en infrastructuur) die redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan het plan. Bovendien wordt verevening *binnen* het plan geregeld. Bovenplanse verevening, bijvoorbeeld tussen uitleg- en herstructureringslocaties, behoort niet tot de kostenlijst. Dit kan natuurlijk wel via bovenlokaal grondbeleid geregeld worden.

Omdat in de praktijk steeds zal moeten worden beoordeeld of de te maken kosten onderdeel uitmaken van de kostenlijst, geldt daarbij drie toetsingscriteria:

- Profijt: de wijk moet substantieel voordeel ondervinden van de aan te leggen voorzieningen.
- Toerekenbaarheid: er bestaat een causaal verband; de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan.
- Proportionaliteit: als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt het meer bij aan de kosten.

De exploitatievergunning geldt ook voor herstructureringsgebieden. Daarbij is ook de onteigeningswet van belang. Er zullen enkele wijzigingen worden aangebracht in de onteigeningswet, zowel ten aanzien van de procedures als de grondslagen, die kunnen bijdragen aan versnelling van het proces van stedelijke herstructurering.

Bevordering van marktwerking

Concurrentie op de ontwikkelingsmarkt is belangrijk om ervoor te zorgen dat het aanbod zo goed mogelijk aansluit bij de vraag én dat kopers van woningen een zo laag mogelijke prijs betalen voor een gegeven kwaliteit. Maar op dit moment is er te weinig concurrentie op de ontwikkelingsmarkt. Weliswaar is bestaande bouw een belangrijk ijkpunt voor nieuwbouw, maar zeker in een overspannen markt is de substitutie is niet perfect. Omdat in een overspannen woningmarkt de druk op projectontwikkelaars om (extra) kwaliteit te leveren niet groot is - *“de waar wordt toch wel verkocht”* - moet de concurrentie op de markt versterkt worden.

Wanneer grond in handen is van de overheid, is het in principe goed mogelijk concurrentie te bevorderen via concessiemodellen, tender-systemen en prijsvragen. Dit gebeurt echter te weinig. Daarom zal het Rijk afspraken met gemeenten maken over een grotere toepassing van dergelijke systemen. Kennis en ervaringen zullen worden gebundeld en gekoppeld aan voorbeeldprojecten.

Wanneer grond in eigendom is van private partijen, is bevordering van concurrentie lastiger. Immers, op basis van het zelfrealisatiebeginsel heeft een grondeigenaar ook bouwrechten, mits dat gebeurt binnen het kader van het bestemmingsplan. Dat betekent dat gemeenten in die situaties niet de mogelijkheid hebben een ontwikkelaar met een beter aanbod te selecteren. Daarom concurreren ontwikkelaars meer *om de markt* (grondposities) dan *op de markt* (prijs-kwaliteitverhouding). Bij private grondposities kan concurrentie alleen effectief worden bevorderd door grondeigendom en bouwrecht te ‘ontkoppelen’. Dat zou een forse inbreuk op het zelfrealisatiebeginsel betekenen. Toch wijst het kabinet deze denkrichting niet bij voorbaat af. Om een goede afweging te kunnen maken, zal het kabinet een studie laten verrichten. Er zal onderzoek worden gedaan naar de relatie tussen grondposities en concurrentie in de praktijk aan de hand van concrete casus op Vinex-locaties en andere woningbouwlocaties. Daarnaast wordt onderzocht of er alternatieve systemen zijn, zoals ‘verhandelbare bouwrechten’, die de marktwerking zou kunnen verbeteren en waarbij de baten (betere prijs-kwaliteitverhouding) opwegen tegen de kosten (aantasting zelfrealisatie).

Bij marktwerking zijn twee andere punten van belang:

- Naleving van Europese aanbestedingsregels, in het bijzonder bij particuliere grondposities en PPS-constructies. In het kader van het kabinetsstandpunt MDW-Evaluatie onteigeningswet is reeds besloten een onderzoek te laten verrichten naar het mogelijke spanningsveld tussen de aanbestedingsplicht en het zelfrealisatiebeginsel.
- Kartelvorming op bouwlocaties. Vooralsnog is kartelvorming, waarbij ontwikkelaars onderling afspraken maken om concurrentie op bouwlocaties te beperken, niet aangetoond. Wel doet de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) op dit moment onderzoek naar de vraag of sprake is van kartelvorming op Vinex-locaties. Het kabinet wacht de uitkomsten hiervan af.

Meer ruimte voor particulier opdrachtgeverschap

Het kabinetsdoel om in 2005 ongeveer 33% van de nieuwe woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen, vereist dat hiervoor voldoende kavels beschikbaar komen. Veel gemeenten die zelf de grond in bezit hebben, stellen echter te weinig kavels beschikbaar. Bovendien blijkt het lastig hierover afspraken te maken met ontwikkelaars als zij de grond in bezit hebben. Daarom zal het kabinet afspraken maken met gemeenten over het in voldoende mate beschikbaar stellen van kavels voor particulier opdrachtgeverschap en zal het tegelijkertijd gemeenten instrumenten verschaffen om de beleidsdoelstelling in de praktijk te kunnen brengen. Dat gebeurt op de volgende manier:

- In het kader van de Verstedelijkingsafspraken tot 2010 (herijking Vinac) staat particulier opdrachtgeverschap op de agenda. Daarnaast zal het als nieuw prestatieveld worden opgenomen in het ISV2.
- Via de nieuwe exploitatievergunning (zie hierboven) kunnen gemeenten aan ontwikkelaars eisen stellen ten aanzien van particulier opdrachtgeverschap. Dit is een instrument voor gemeenten die faciliterend grondbeleid voeren.
- Wanneer het bestuurlijke spoor onvoldoende resultaten oplevert, worden nieuwe wettelijke maatregelen overwogen. De mogelijkheden van een nieuwe Wet Bevordering Particulier Opdrachtgeverschap (WBPO) of een Wet voorkeursrecht particulieren (Wvp) worden nu reeds onderzocht.

Grondprijs-berekeningsmethoden meer richten op kwaliteit

Bij actief grondbeleid, maar ook bij tussenvormen zoals het bouwclaimmodel of een tenderconstructie, bepalen veel gemeenten de uitgifteprijs op basis van de systematiek van ‘grondquotes’. Een rigide toepassing daarvan heeft twee belangrijke nadelen: a) het ontmoedigt de realisatie van extra kwaliteit, en b) het belemmert diversiteit in het woningbouwprogramma. In de praktijk worden verschillende methoden voor grondprijsberekening gehanteerd. Uit onderzoek blijkt echter dat veel gemeenten zich er niet altijd van bewust zijn hoe het gebruik van de gehanteerde methode uitwerkt op de gerealiseerde kwaliteit. Het kabinet zal daarom een aantal maatregelen nemen om te stimuleren dat gemeenten dergelijke methodieken meer op kwaliteit richten. Die maatregelen zijn kennisoverdracht, een handvest met de VNG, betrekken bij de Verstedelijkingsafspraken en opname in het beleidskader van het ISV2. Wanneer dit alles onvoldoende effect sorteert, wordt een wettelijke regeling overwogen.

Wet voorkeursrecht gemeenten: verbeteren en verbreden

Actief grondbeleid biedt in bepaalde situaties goede mogelijkheden om op een efficiënte manier publieke doelen te realiseren. Niet alleen het verhalen van kosten of het verevenen tussen plannen maar ook de regievoering bij complexe projecten, het bevorderen van concurrentie en van particulier opdrachtgeverschap is via actief grondbeleid een stuk eenvoudiger. Om actief grondbeleid te kunnen voeren, is het tijdig kunnen verwerven van gronden van belang. De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is daarvoor van belang en is daarmee een belangrijk instrument voor de regierol van gemeenten bij actief grondbeleid.

Mede naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van Wvg door de Technische Universiteit Delft wordt de Wvg op een aantal punten gewijzigd. Met het oog op de doelen van het nieuwe ruimtelijk en woonbeleid wordt de Wvg *verbreed* naar alle gemeenten. Nu geldt het voorkeursrecht alleen voor gemeenten met een uitbreidingstaakstelling. In het licht van de aanzienlijke herstructureringsopgave is het echter gewenst dat ook gemeenten zonder zo'n uitbreidingstaakstelling dat recht krijgen. Door de verbreding kan het voorkeursrecht niet alleen ingezet worden voor stedelijke herstructurering (inclusief de stads- en dorpsvernieuwing), maar ook voor nieuwbouwprojecten die buiten de formele uitbreidingstaakstelling vallen. Dit laatste is van belang bij de bepaling van de rode contouren die gemeenten uiterlijk in 2005 moeten vaststellen. Om te voorkomen dat marktpartijen hierop anticiperen en snel gronden verwerven in gebieden waar toepassing van het voorkeursrecht gewenst is, zal om een spoedbehandeling van de wetswijziging bij de Raad van State en de Staten-Generaal gevraagd worden. Gemeenten worden zo in de gelegenheid gesteld tijdig van het verbrede voorkeursrecht gebruik te kunnen maken.

Hierboven is aangegeven dat waarborgen nodig zijn om ervoor te zorgen dat de Wvg voor publieke doelen wordt ingezet en dat de ‘dubbele petten’ niet leiden tot een ongewenste gemeentelijke monopoliepositie bij projectontwikkeling. Daarom wordt aan de toepassing van het voorkeursrecht door gemeenten de voorwaarde verbonden dat de plannen voor locatieontwikkeling op de verworven grond in beginsel openbaar aanbesteed moeten worden (via tenders, prijsvragen, concessies).

De Wvg zal verder op een aantal punten *verbeterd* worden. Zo zullen procedures waar mogelijk worden gestroomlijnd en zal in de Wvg worden geëxpliciteerd dat het voorkeursrecht ook van toepassing is op regionale groenvoorzieningen. Het kabinet ziet in de recente uitspraken van de Hoge Raad over samenwerkingsconstructies geen reden voor een noodreparatie van art.26. De Hoge Raad benadrukt immers het belang van de regiefunctie. Dat sluit niet alleen aan bij de parlementaire geschiedenis van de Wvg, maar ook bij de filosofie van de Nota Grondbeleid. Niet het grondbezit zelf moet voorop staan, maar de mogelijkheid om publieke doelen te realiseren. In de uitwerking van het totale pakket maatregelen rond de Wvg zal worden bezien in hoeverre art.26 alsnog aanpassing behoeft. Hetzelfde geldt voor art.10, waarin de vrijstellingsmogelijkheden op de aanbiedingsplicht zijn geregeld.

Naar een transparanter actief grondbeleid

Hoewel actief grondbeleid gemeenten goede mogelijkheden geeft om publieke doelen te realiseren, kent het ook nadelen zoals financiële risico's en de 'dubbele petten' (de overheid is speler en regulator). Dit probleem doet zich des te meer voelen wanneer het grondbeleid niet transparant is. Hoewel uit onderzoek blijkt dat gemeenten al stappen in de richting van een transparanter grondbeleid hebben gezet, is het wenselijk op deze route door te gaan. Uitgangspunt is dat gemeenten alleen grond verwerven met het oog op publieke doelen.

Gemeenten zouden hiertoe een verantwoordingsplicht kunnen krijgen. De voor de lokale democratie benodigde transparantie kan op verschillende manieren worden bevorderd. Een concrete vorm kan zijn dat gemeenten a) een grondnota moeten vaststellen, b) de beleidsvoornemens voor het komende jaar in een paragraaf bij de begroting moeten neerleggen, en c) bij de jaarrekening een verslag en verantwoording van het gevoerde grondbeleid moeten opstellen. In ieder geval zullen aan gemeentelijke grondbedrijven dezelfde eisen aan transparantie worden gesteld als aan rijksorganisaties die actief grondbeleid kennen, uiteraard rekening houdend met de verschillende verantwoordelijkheden van de respectievelijke overheden. In dat kader komen er wettelijke eisen aan grondbedrijven ten aanzien van verslaglegging en rapportage. In overleg met de VNG worden over bevordering transparantie nadere afspraken gemaakt. Daarnaast komt de Minister van BZK medio 2001 met een 'Plan van aanpak transparantie financiële positie gemeenten', waarin het gemeentelijk grondbeleid nadrukkelijk zal betrokken worden. In aanvulling hierop zal het Rijk de totstandkoming van een 'benchmark' gemeentelijk grondbeleid stimuleren.

3. Knelpunten en beleidsmaatregelen bovenlokaal grondbeleid en grondbeleid van Rijk en provincies

Open-ruimteheffing en ruimtelijk beleid

De open-ruimteheffing is een instrument waarbij de allocatie van grond via het marktmechanisme geregeld zou kunnen worden. Het verlies van open ruimte kan met zo'n heffing in rekening worden gebracht bij degene die profiteert van een bestemmingswijziging. Dat zou het gedrag van particuliere partijen op de grondmarkt moeten

beïnvloeden. De heffing als sturingsinstrument dat 'maatschappelijke kosten internaliseert', spreekt het kabinet aan. Maar omdat er nog belangrijke vragen beantwoord moeten worden, is het te vroeg om nu te kiezen voor de introductie van zo'n heffing. Zo is het nog onduidelijk op welke wijze de hoogte van de heffing moet worden vastgesteld, en welke effecten de heffing op het gedrag van marktpartijen heeft. Ook moet de verhouding tot het stelsel van de ruimtelijke ordening worden bepaald. Daarom zal in 2001 een studie worden verricht naar de mogelijke vormgeving, de effecten, de aanwending van de opbrengsten en de relatie tot RO-beleid. Als dit onderzoek tot positieve resultaten leidt, zal op regionale of provinciale schaal in een nader te bepalen gebied een experiment worden gedaan met de open-ruimteheffing. Het kabinet sluit invoering van een open-ruimteheffing in gebieden met groene contouren nu reeds uit. Evenmin zal een heffing in plaats komen van rode contouren. Dit betekent dat alleen balansgebieden hiervoor in aanmerking kunnen komen.

Planschade en financiering van overheidsuitgaven

Onder bepaalde voorwaarden moet de overheid schade vergoeden die burgers als gevolg van overheidshandelen lijden en die redelijkerwijs niet voor hun rekening mogen komen. De afgelopen jaren worden gemeenten geconfronteerd met een toenemend aantal planschadeclaims. Dat zal naar verwachting alleen maar toenemen. Via drie sporen wordt iets gedaan aan het ruimhartige gebruik van deze regeling. Allereerst vallen planschadeclaims als gevolg van de ontwikkeling van nieuwe gemeentelijke locaties onder de nieuwe regeling van het kostenverhaal (Grondexploitatiewet). Om de omvang van de schadeclaims te beperken, worden daarnaast ingrepen verricht in het kader van de Fundamentele Herziening WRO (o.a. door invoering van een verjaringstermijn in art.49 WRO). Tot slot wordt als gevolg van ontwikkelingen in de jurisprudentie op het gebied van bestuursrechtelijke schadevergoeding door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie WARB) bezien of er in de Awb een algemene regeling inzake nadeelscompensatie moet worden opgenomen.

Een ander vraagstuk betreft de grote budgetten die nodig zijn wanneer de overheid op grond van nieuw ruimtelijk beleid ongewenste bestemmingen wil beëindigen. Dergelijke saneringskosten - zoals bij uitplaatsing van vuurwerfabrieken uit de bebouwde kom, verplaatsing van kassen in het buitengebied en het afkopen van bouwbestemmingen ten behoeve van ruimte voor water - kunnen hoog oplopen. Voor de financiering daarvan zijn meerdere opties denkbaar. Zo wordt onder meer gedacht aan de instelling van een saneringsfonds, dat gevoed zou kunnen worden door bijvoorbeeld de algemene middelen en/of door een heffing voor degenen die sterk baat hebben bij bestemmingswijzigingen. Op basis van een studie, waarin ook de kwantitatieve omvang van het probleem wordt geanalyseerd, zal het kabinet hierop in het tweede kwartaal van 2001 terugkomen in een brief aan de Tweede Kamer.

Bovenlokale samenwerking: integraal en minder vrijblijvend

Omdat economische, ruimtelijke en sociale processen zich niet aan gemeentegrenzen houden, is bovenlokaal beleid van groot belang. In de Vijfde Nota RO staan in dit opzicht stedelijke netwerken centraal. Ook in het licht van schaalvoordelen kan een gebiedsgerichte, integrale aanpak bijdragen aan een efficiënte allocatie van ruimte en van economische functies. Integraal betekent inclusief bovenlokaal grondbeleid. Op die manier kan

bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwbouw- en herstructureringslocaties vanuit een gezamenlijk belang worden beoordeeld. Ook de instelling van grondbanken kan daaraan een bijdrage leveren. Bij bovenlokale samenwerking stelt het kabinet vrijwilligheid voorop. De problematiek zal van gebied tot gebied verschillen. Maar eenmaal gekozen samenwerking mag niet vrijblijvend zijn. De huidige Kaderwet Bestuur in Verandering geeft het instrumentarium voor een niet-vrijblijvend grondbeleid in zeven stedelijke regio's. Het kabinet ziet ook na afloop van de Kaderwetregelingen in 2003 voldoende redenen om voor (groot-) stedelijke gebieden een dergelijke voorziening te creëren. De effectiviteit hiervan in de praktijk hangt af van de wijze waarop samenwerkende gemeenten deze benutten. Het Rijk zal de randvoorwaarden creëren om een goed gebruik te stimuleren en zal daarbij aangeven met welke positieve prikkels bovenlokale samenwerking - ook op het terrein van grondbeleid - gestimuleerd zal worden. Daarbij kan gedacht worden aan extra instrumenten of voorwaarden bij het toekennen van financiële middelen (bijvoorbeeld ISV en de TIPP).

Effectievere verwerving door Rijk en provincie voor groen

Rijk en provincie zijn verantwoordelijk voor de realisatie van EHS en andere groene doelen. Om die doelen beter te kunnen realiseren, zullen de volgende maatregelen genomen worden:

- Vaker onteigening toepassen. Tot 10% onteigening is acceptabel binnen de aankoopregels van het SGR-grondprijnsbeleid (momenteel circa 5%). Bovendien wordt onderzocht hoe onteigening meer voor groene doelen ingezet kan worden. Dat kan bijvoorbeeld door de onteigeningsbevoegdheid te koppelen aan het streekplan of door de kortingsmogelijkheid in landinrichtingsverband ten behoeve van natuur en landschap beter te benutten.
- Het bestaande voorkeursrecht voor groen op basis van de Wet Agrarisch Grondverkeer wordt geactiveerd. Dit instrument, dat selectief zal worden gebruikt, kan in sommige gevallen een goede en wellicht goedkope tussenweg bieden tussen vrijwillige verwerving en onteigening.

Beperkt voorkeursrecht Rijk en provincie gekoppeld aan nieuwe uitvoeringsbevoegdheden in de WRO

In het kader van de Fundamentele Herziening van de WRO wordt overwogen Rijk en provincie nieuwe uitvoeringsbevoegdheden te verlenen. Daarbij gaat het om projectenprocedures en de bevoegdheid bestemmingsplannen te maken wanneer gemeenten in gebreke blijven. Bij nieuwe uitvoeringsbevoegdheden horen nieuwe uitvoeringsinstrumenten. De provincie en het Rijk krijgen een voorkeursrecht, uitsluitend bedoeld voor en direct gekoppeld aan de nieuwe uitvoeringstaken die voortvloeien uit de Fundamentele Herziening WRO. Dit is vooral van belang voor activiteiten van Rijk en provincie bij realisatie van doelen voor groen, water en infrastructuur.

Om te voorkomen dat er een samenloop van voorkeursrechten van verschillende overheden ontstaat, wordt overwogen een nieuwe Wet Voorkeursrecht in te stellen waarin de bevoegdheden van alle overheden op het gebied van het voorkeursrecht in samenhang worden geregeld.

Professionalisering van het Rijk als speler op de grondmarkt

Het Rijk is een belangrijke speler op de grondmarkt, maar er valt veel winst te boeken met een betere samenwerking en informatie-uitwisseling. Voorop staat het doelmatig aankopen, verkopen en beheren van

vastgoed door het Rijk, teneinde tijdig en tegen zo laag mogelijke kosten vastgoed beschikbaar te hebben om publieke doelen te realiseren. Om dit te bereiken, is gestructureerde samenwerking tussen departementen nodig. Daartoe zal een Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) worden opgericht. De RVR stimuleert een gebiedsgerichte/projectmatige aanpak voor de verwerving en afstoot van vastgoed in regio's waar meerdere departementen beleidsdoelen willen realiseren. De RVR legt verantwoording af aan de betrokken bewindslieden (LNV, V&W, Defensie, Financiën en VROM).

Bovendien zal het Rijk meer anticiperende grondaankopen doen, los van formele taakstellingen, voor groen en infrastructuur. Doel hiervan is ertoe bij te dragen dat het Rijk grond relatief goedkoop en tijdig in bezit kan krijgen. Er zijn wel randvoorwaarden: iedere aankoop moet aantoonbaar bedrijfseconomisch verantwoord zijn en het vastgoed moet nodig zijn voor de realisatie van rijksbeleid. Hierbij kan het ook gaan om een unieke aankoopkans.

Het verkoopbeleid van agrarische domeingronden wordt heroverwogen in samenhang met de Vijfde Nota RO en de nieuwe Pachtwet. Ook zal worden nagegaan hoe agrarische domeinen als ruilobject benut kunnen worden voor de realisatie van publieke doelen, onder meer op het terrein van groen en infrastructuur.

4. Samenhang tussen het nieuwe ruimtelijke en grondbeleid

De Nota Grondbeleid en de Vijfde Nota RO zijn op diverse manieren met elkaar verbonden. Zo beogen beide nota's de kans te verkleinen dat dezelfde 'fout' wordt gemaakt als bij publicatie van de Vierde Nota RO Extra, toen gemeenten na aanwijzing van de uitleglocaties veelal te laat waren bij het innemen van grondposities. Anticiperende particuliere grondaankopen en speculatie kunnen echter nooit geheel worden voorkomen. Wel dragen beide nota's ertoe bij dat a) het voor de particuliere sector minder duidelijk is waar rode functies zullen komen, b) de voordelen van anticiperende aankopen verminderd worden en c) de overheid tijdig over de benodigde instrumenten beschikt. Dat komt tot uitdrukking in onder meer de volgende maatregelen:

- In de Vijfde Nota RO komen geen gedetailleerde plankaarten, waarin het Rijk bepaalt waar
- gebouwd mag worden. In plaats daarvan komt er een systematiek waarin de (samenwerkende) gemeenten de rode contour trekken en de provincie de begrenzing toetst en deze uiterlijk in 2005 vastlegt in het streekplan. Met het vaststellen van de contouren worden dus nog geen concrete bouwlocaties aangewezen. De vaststelling van de contouren en de eventuele toepassing van het voorkeursrecht zijn nu meer in één hand, namelijk van gemeenten. Indien gewenst, kunnen zij door tijdige vestiging van het voorkeursrecht hun positie op de grondmarkt verzekeren.
- Het voorkeursrecht wordt verbreed zodat alle gemeenten hiervan gebruik kunnen maken, dus ook ten behoeve van stedelijke herstructurering en voor nieuwbouw die niet tot de uitbreidingstaakstelling behoort. Om van de verbrede Wvg reeds gebruik te kunnen maken bij de vaststelling van de contouren (voor 2005), zal de wetswijziging versneld worden doorgevoerd.
- Er worden nieuwe instrumenten voor faciliterend grondbeleid geïntroduceerd, zoals de exploitatievergunning.

Tezamen dragen de Vijfde Nota RO en de Nota Grondbeleid waarschijnlijk bij aan een matiging van de ontwikkeling in de grondprijzen, vooral in gebieden met een groene bestemming. Omdat contouren de scheiding tussen rode en groene grondmarkten versterken, zullen zij de prijsontwikkeling van grond in het buitengebied waarschijnlijk enigszins matigen. De invloed van het contourenbeleid op de grondprijzen hangt af van de vraag hoe strak of ruim, en vaag of scherp de contouren uiteindelijk getrokken zullen worden en hoe strikt ze worden gehandhaafd.

De maatregelen uit de Nota Grondbeleid sluiten verder aan op het beleid in de Vijfde Nota RO ten aanzien van kwaliteit en het regionale schaalniveau:

- De exploitatievergunning, inclusief het kostenverhaal, levert nadrukkelijk een bijdrage aan de bevordering van ruimtelijke kwaliteit en kwaliteit van het wonen.
- Ook de maatregelen op het terrein van particulier opdrachtgeverschap en concurrentie dragen bij aan de kwaliteitsdoelen uit de Vijfde Nota RO.
- Het bovenlokale grondbeleid - vooral van belang voor het in de Vijfde Nota RO ontwikkelde concept van de stedelijke netwerken en voor besluitvormingsprocessen op het regionale schaalniveau - wordt mede vormgegeven bij de follow-up van de Kaderwet.

De Fundamentele Herziening WRO is gericht op een effectieve doorwerking van rijksbeleid, een versterkte handhaving en een versterkte rol van het bestemmingsplan. Dit zal bijdragen aan het matigen van prijsstijgingen op de grondmarkt.

Ook fiscale maatregelen kunnen een bijdrage leveren aan de uitvoeringsstrategie uit de Vijfde Nota RO. In het voorjaar van 2001 zal het kabinet in de Nota Landbouw en Fiscus ingaan op de mogelijke bijdrage van fiscaliteit aan het bevorderen van het aanbod van grond voor het realiseren van groene doelen.