

Op grond van nieuw beleid

Nota Grondbeleid

januari 2001

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Ministerie van Financiën

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN DE MINISTER EN
STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN.**

Aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 januari 2001

Hierbij bieden wij u de Nota Grondbeleid aan.

Met de Nota Grondbeleid geeft het kabinet vorm aan de modernisering van het instrumentarium voor het grondbeleid. Daarvoor bestaan twee aanleidingen. Ten eerste zijn de verhoudingen op de grondmarkt het afgelopen decennium ingrijpend gewijzigd. Het gegeven dat de overheid daar niet meer de dominante partij is, vraagt om nieuw instrumentarium voor het grondbeleid. Ten tweede heeft het kabinet nieuwe doelen geformuleerd op het terrein van de ruimtelijke ordening en voor een aantal sectoren. Omdat het grondbeleid dienstbaar is aan sectorale en ruimtelijke beleidsdoelstellingen, vraagt ook dat om aanpassingen in het instrumentarium. In het bijzonder beoogt de Nota Grondbeleid bij te dragen aan de uitvoering van het nieuwe ruimtelijk beleid uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Al bij de bespreking in de Tweede Kamer van de Startnota Ruimtelijke Ordening in 1999 is daarom aangekondigd dat de twee nota's in onderlinge samenhang ontwikkeld en afgerond zouden worden.

De Nota Grondbeleid is een strategische nota op hoofdlijnen. Voor het komend decennium zijn de kaders gesteld waarbinnen Rijk, provincies en gemeenten hun grondbeleid kunnen vormgeven. Daarmee beoogt het grondbeleid niet alleen bij te dragen aan de realisatie van ruimtelijke bestemmingen zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en stedelijke herstructurering, maar ook aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting, aan een vergroting van de zeggenschap van burgers en aan een rechtvaardige verdeling van kosten en baten die ontstaan als gevolg van interventies door de overheid op het terrein van de ruimtelijke inrichting.

Een belangrijke bouwsteen van de nota is het rapport *Grond voor beleid*, dat de ambtelijke werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid tussen december 1999 en juli 2000 heeft opgesteld. Dit IBO-rapport bevat een analyse van de knelpunten op de grondmarkt en een verkenning van de voor- en nadelen van mogelijke oplossingsrichtingen. De Nota Grondbeleid is tevens het kabinetsstandpunt bij het IBO-rapport. Het IBO-rapport is een separate bijlage van deze nota.

In deel 1 van de nota wordt de aanleiding en de agenda voor de vernieuwing van het grondbeleid uiteengezet. Daarbij wordt tevens ingegaan op de werking van de grondmarkt en de rol die de overheid daarin speelt. In deel 2 wordt aan de hand van een aantal concrete knelpunten een samenhangend pakket aan beleidsmaatregelen uitgewerkt. Deel 3 bevat een overzicht van alle in de nota aangekondigde maatregelen en vervolgtrajecten.

Het voeren van grondbeleid door Rijk, provincies en gemeenten is een complexe aangelegenheid. Dat geldt des te meer wanneer publieke doelen veranderen en marktverhoudingen wijzigen. Het kabinet wil met de Nota Grondbeleid een bijdrage leveren aan het integrale denken over grondbeleid, waarin grondbeleid in samenhang wordt gezien met ruimtelijk beleid en sectoraal beleid. Tevens wil het kabinet uitvoerende overheden de middelen verschaffen om - afhankelijk van de concrete situatie - een passende strategie te volgen om dit te kunnen realiseren.

Hoogachtend,

J.P. Pronk
Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

J.W. Remkes
Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

G. Zalm
Minister van Financiën

W.J. Bos
Staatssecretaris van Financiën

Inhoudsopgave

Samenvatting	8
1. Inleiding	23
1.1 Waarom een Nota Grondbeleid?.....	23
1.2 De Nota Grondbeleid en het IBO-rapport	25
1.3 Relatie met het ruimtelijk beleid: van kwantiteit naar kwaliteit	26
1.4 De veranderende rol van de overheid in het grondbeleid door de jaren heen.....	27
1.5 Drie delen.....	29
Deel 1: Positionering van het grondbeleid	30
2. De grondmarkt en de functie van het grondbeleid	31
2.1 Het doel van grondbeleid	31
2.2 Actief en faciliterend grondbeleid	32
2.3 De werking van de grondmarkt.....	34
2.3.1 Prijsvorming op de grondmarkt.....	34
2.3.2 De residuele grondwaarde	35
2.3.3 Drijven speculanten de grondprijs op?.....	35
2.3.4 De verwachtingswaarde	36
2.3.5 Baten en lasten.....	37
2.3.6 Ontwikkelingen op de grondmarkt	37
2.4 De sturingskracht van het grondbeleid	40
2.4.1 Invloedsferen op de grondmarkt.....	40
2.4.2 De invloed van het ruimtelijk beleid op de grondmarkt	40
2.4.3 De invloed van fiscaal beleid op de grondmarkt	44
3. De opgave voor het grondbeleid	46
3.1 Inleiding	46
3.2 De context van het grondbeleid: beleidsinhoudelijke doelstellingen.....	46
3.2.1 Beleidsdoelen voor ‘rood’: het stedelijk gebied.....	46
3.2.2 Beleidsdoelen voor ‘groen’ en ‘blauw’: het landelijk gebied	47
3.3 Het bevorderen van kwaliteit.....	48
3.4 De rol van het grondbeleid bij het realiseren van beleidsinhoudelijke doelen.....	50
3.5 De agenda: vernieuwing van het grondbeleidsinstrumentarium.....	53
3.5.1 Rechtvaardige verdeling van kosten en baten bevorderen	53
3.5.2 Kwaliteit, zeggenschap en marktwerking stimuleren.....	53

3.5.3 Ruimtelijke doelstellingen realiseren.....	54
3.5.4 Bestaand instrumentarium beter benutten.....	54
3.6 Sturingsstrategie: instrumenten inzetten voor kwaliteit	55

Deel 2: Een samenhangend pakket beleidsmaatregelen..... 56

4. Kostenverhaal en ruimtelijke inrichting.....57

4.1 Inleiding	57
4.2 De knelpunten bij gemeentelijk kostenverhaal.....	57
4.3 De exploitatievergunning	59
4.3.1 Elke exploitant wordt vergunningplichtig.....	59
4.3.2 De kostenlijst	61
4.4 Kostenverhaal bij stedelijke herstructurering.....	64
4.5 Verdeling kosten en baten van overheidsinvesteringen.....	65

5. Kwaliteit, zeggenschap en marktwerking.....67

5.1 Inleiding	67
5.2 Vergroting van de concurrentie tussen ontwikkelaars.....	67
5.2.1 Prijs, kwaliteit en concurrentie	67
5.2.2 Bevordering concurrentie bij publiek grondbezit	68
5.2.3 Bevordering concurrentie bij privaat grondbezit	69
5.2.4 Europese aanbestedingsregels.....	70
5.2.5 Kartelvorming op woningbouwlocaties.....	71
5.3 Kwaliteit bevorderen met grondprijs-berekeningsmethoden	72
5.3.1 De knelpunten van de grondquotebenadering	72
5.3.2 Grondquote mag keuzevrijheid niet belemmeren	72
5.3.3 De grondprijsmethoden afstemmen op publieke doelen	73
5.3.4 Knelpunt bij stapelingsfactoren	75
5.3.5 Maatregelen om een doelgerichter grondprijsbeleid te bevorderen	75
5.4 Meer ruimte voor particulier opdrachtgeverschap.....	76
5.4.1 Particulier opdrachtgeverschap als verwervingsvraagstuk.....	76
5.4.2 Bestuurlijke en wettelijke maatregelen	77
5.5 Bevordering transparantie bij actief gemeentelijk grondbeleid.....	78

6. Verwerving door gemeenten.....81

6.1 Inleiding	81
6.2 Het voorkeursrecht.....	81
6.2.1 Uitbreiding van de Wvg	82

6.2.2 Verbeteringen in de Wvg	85
6.3 Onteigening.....	87
7. Grondbeleid door Rijk, provincie en regio	91
7.1 Inleiding	91
7.2 Verdeling kosten en baten door bestemmingswijziging	91
7.2.1 De open-ruimteheffing	91
7.2.2 Planschade en sanering van ongewenste bestemmingen	94
7.3 Bovenlokale samenwerking: integraal en minder vrijblijvend.....	95
7.3.1 Publieke doelen vragen integrale en gebiedsgerichte aanpak	95
7.3.2 Gemeenten, regio en provincies: ieder hun eigen verantwoordelijkheid	96
7.4 Verwerving door Rijk en provincie	97
7.4.1 Het onteigeningsinstrumentarium voor groene doelen	97
7.4.2 Voorkeursrecht voor groen (WAG)	98
7.4.3 Beperkt voorkeursrecht Rijk en provincie als gevolg van de WRO.....	98
7.4.4 Naar een Wet voorkeursrecht?.....	99
7.5 Professionalisering van het Rijk als speler op de grondmarkt	99
7.5.1 Het Rijk opereert niet erg efficiënt.....	99
7.5.2 Samenwerking in een Raad voor Vastgoed Rijksoverheid.....	100
7.5.3 Anticiperend aankopen en centrale leenfaciliteit	101
 <i>Deel 3: De Balans</i>	 102
8. Bijdrage aan beleidsdoelen voor rood en groen	103
8.1 Inleiding	103
8.2 Bijdrage aan doelen voor rood.....	103
8.3 Bijdrage aan doelen voor groen.....	104
9. Actie- en wetgevingsprogramma	106

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 grondprijs - 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.

Grondprij-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 grondprijberekening 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 vuurwerkfabrieken 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 groundbanken 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-grondprijsbeleid (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 wetwijziging 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.

Op grond van nieuw beleid

Nota Grondbeleid

1. Inleiding

1.1 *Waarom een Nota Grondbeleid?*

Grond is verbonden met emoties, die per persoon sterk kunnen verschillen. Waar een burger grond associeert met een eigen huis en een tuin, ziet een boer die grond vooral als productiefactor. En waar de landgoedbezitter primair het cultureel erfgoed als referentie heeft, gaat het de natuurbeheerder vooral om de ecologische waarde. Maar grondbezit is niet alleen emotie. Grond is - afhankelijk van de bestemming die eraan is of wordt gegeven - ook een schaars goed waarmee geld te verdienen valt. Dus zijn er claims en tegenstrijdige belangen, en is er handel. Zonder ingrijpen van de overheid zou de grondmarkt gebrekkig werken. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen en om publieke doelen te realiseren, voert de overheid grondbeleid.

De publicatie van de Nota Grondbeleid kan worden gezien als een historisch moment in de Nederlandse politieke geschiedenis. Niet minder dan drie kabinetten - het vierde kabinet Drees, het kabinet Cals-Vondeling en het kabinet Den Uyl - hebben geworsteld met de grondpolitiek.¹ Maar recenter waren er uitvoerige debatten over aspecten van het grondbeleid (Wet voorkeursrecht gemeenten, grondexploitatieheffing). Nu, anno 2001, is voor het eerst sprake van een integrale beleidsnota over het grondbeleid.

Als gevolg van een aantal ontwikkelingen staat het grondbeleid volop in de belangstelling. Allereerst heeft de uitbundige stijging van de grondprijzen, die vooral een gevolg is van de kwalitatieve spanning op de woningmarkt, geleid tot discussies over de rol van het grondbeleid hierin. De stijgende grondprijzen zijn van invloed op de mogelijkheden om maatschappelijke doelen te realiseren. Zo leiden de sterke grondprijsstijgingen tot risico's op vertragingen bij de realisatie van groene bestemmingen, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De verwervingskosten van grond vallen door de grondprijsstijgingen keer op keer hoger uit dan voorzien. Deze ontwikkeling leidt er bovendien toe dat wordt geanticipeerd op verdere prijsstijgingen, waardoor de grondmobiliteit (verder) afneemt.

Een tweede reden dat het grondbeleid weer actueel is, is de totstandkoming van de Nota 'Ruimte maken, Ruimte delen' (de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening). Het accommoderen van de in dat kader geïnventariseerde ruimtebehoefte tot 2030, betekent dat ruwweg een kwart van de oppervlakte van Nederland in meerdere of mindere mate van functie verandert. Dat geeft aan dat het grondbeleidsinstrumentarium goed moet zijn toegerust voor de realisatie van het ruimtelijk beleid.

¹ J. de Vries, *Grondpolitiek en kabinetcrises*, Leiden 1989.

In de derde plaats worden de resultaten van een decennium Vinex-beleid langzaam maar zeker zichtbaar. De kwaliteit van de zogenoemde 'Vinex-locaties' is niet onbesproken gebleven. Zo is er kritiek op de differentiatie van de bebouwing, op de kwaliteit van de openbare ruimte en op de verslechterde prijs-kwaliteitverhouding van woningen. Oorzaken worden - naast de spanning op de woningmarkt - onder meer gezocht in een gebrek aan concurrentie en een aangetaste regiefunctie van gemeenten.² De roep om het bij de Vijfde Nota RO anders aan te pakken dan bij de Vierde Nota RO Extra (Vinex) klinkt dan ook duidelijk. Een van de doelstellingen was de marktwerking te bevorderen door commerciële marktpartijen meer in te schakelen bij de woningbouw. Toen het Rijk in de Vinex uitbreidingslocaties aanwees, hebben ontwikkelaars en beleggers in groten getale grondposities verworven, overigens daartoe aangemoedigd door sommige gemeenten. Dit heeft ertoe geleid dat vooral werd geconcurrereerd op grondbezit in plaats van op plankwaliteit. Het streven naar meer marktwerking in de woningbouw had het paradoxale effect dat door het innemen van grondposities potentiële concurrenten vroegtijdig buitenspel werden gezet. In een aantal gevallen kwam ook de regiefunctie van gemeenten in het gedrang. In de praktijk ontstaan daardoor problemen met het verhalen van kosten (en met free-riders bij bouwprojecten in het bijzonder), het realiseren van kwaliteit en duurzaamheid en de integraliteit van planontwikkeling. Deze ontwikkeling geeft aanleiding tot een heroriëntatie op de rol van de gemeentelijke overheid bij locatieontwikkeling. Een andere aanleiding voor de toenemende aandacht voor het grondbeleid is de discussie over de effectiviteit van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Door samenwerkingsconstructies tussen agrariërs en ontwikkelaars kunnen gemeenten hun voorkeursrecht niet altijd uitoefenen. Daarnaast is er de kritiek dat gemeenten onvoldoende gebruik zouden maken van het bestaande instrumentarium en bovendien dat de transparantie van het gemeentelijk beleid verbeterd kan worden. Ten slotte is er discussie ontstaan over hoe moet worden omgegaan met grondspeculanten, en meer in het algemeen met de sterke waardestijgingen van grond bij bestemmingswijzigingen. Het heeft de vraag opgeworpen over een rechtvaardige verdeling van baten en lasten.

Al deze ontwikkelingen hebben geleid tot vele kritische beschouwingen over de oorzaken ervan. Deels zijn die terug te voeren op het grondbeleidsinstrumentarium. Tegelijkertijd is duidelijk dat oplossingen vaak ook buiten het grondbeleid liggen. Veel knelpunten dienen te worden aangepakt in het kader van sectoraal of ruimtelijk beleid. Maar ook is duidelijk dat er de afgelopen jaren veel veranderd is in de samenleving. Het grondbeleidsinstrumentarium waarmee gemeenten, provincies en Rijk mede vorm kunnen geven aan de realisatie van ruimtelijke en sectorale beleidsdoelstellingen blijkt daardoor niet altijd meer te zijn toegesneden op de huidige praktijk. Al met al voldoende reden voor een integrale herbezinning op en een modernisering van het in Nederland gevoerde grondbeleid.

² Onder regiefunctie wordt verstaan de mate waarin de gemeente beschikt over mogelijkheden om (ervoor te zorgen dat) haar grondgebied in te richten (wordt ingericht) in de vorm waartoe op democratisch gelegitimeerde wijze is besloten.

1.2 De Nota Grondbeleid en het IBO-rapport

De Nota Grondbeleid is een strategische nota op hoofdlijnen. Dat wil zeggen dat een visie wordt gepresenteerd op het grondbeleid en dat beleidskeuzen worden gemaakt ten aanzien van het instrumentarium. Daarmee schetst de nota voor het komende decennium een kader voor het grondbeleid. De nadere uitwerking van de beleidskeuzen vindt plaats in separate (wetgevings-) trajecten. In deel 3 van deze nota is aangegeven wat er wanneer moet gebeuren om de beleidskeuzes uit te voeren ('actie- en wetgevingsprogramma'). De nota bevat geen uitspraken over concrete situaties waarin het grondbeleid een rol speelt. Dat is een verantwoordelijkheid van betrokken partijen. In die zin is de nota instrumenteel te noemen.

De Nota Grondbeleid bevat evenmin diepgravende analyses van knelpunten in het grondbeleid. Daarvoor zij verwezen naar het rapport *Grond voor beleid* van de werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid. De IBO-rapportage is een separate bijlage bij deze nota. De IBO-werkgroep kreeg de opdracht om - ter voorbereiding op de Nota Grondbeleid - de knelpunten in kaart te brengen en een inventarisatie te maken van mogelijke oplossingsrichtingen. Het kabinet heeft waardering voor de analyse van het IBO. De rapportage is dan ook een van de belangrijkste bouwstenen van deze nota. In navolging van het IBO wordt in de Nota Grondbeleid gekozen voor een benadering waarin gezocht wordt naar pragmatische oplossingen voor concrete knelpunten. De Nota Grondbeleid is tevens het kabinetsstandpunt bij het IBO-rapport.

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om beleidsinhoudelijke doelstellingen te verwezenlijken. Terwijl het IBO uitgaat van bestaande beleidsdoelen, beoordeelt de Nota Grondbeleid knelpunten en oplossingsrichtingen in het licht van nieuwe beleidsdoelstellingen, zoals verwoord in de Nota Wonen, het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP), de nota Nota Natuur voor mensen, Mensen voor natuur (NvMMvN), de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid (NREB) en de Vijfde Nota RO. Dat betekent dat oplossingsrichtingen niet alleen zijn gewogen op hun instrumentele effectiviteit, maar ook op de bijdrage die ze leveren aan de beleidsinhoudelijke opgaven, zoals het realiseren van groene bestemmingen, herstructurering van bestaand stedelijk gebied en kwaliteit en zeggenschap voor burgers.

In aanvulling op het IBO-rapport is gebruik gemaakt van een aantal recente studies, zoals de evaluatie van de Wvg, een onderzoek naar de rol van grondbeleid bij stedelijke herstructurering, de MDW-onteigeningswet, een studie naar grondprijsberekeningsmethoden en voorstellen van de Stuurgroep Activabeheer. Verder bleek de aankondiging dat het kabinet een Nota Grondbeleid voorbereidde het startsein voor een levendig maatschappelijk debat dat een breed scala aan congressen, evaluaties, studies en adviezen heeft opgeleverd. Dit maatschappelijk debat heeft inzicht gegeven in de opvattingen van vele maatschappelijke organisaties. Ook daarvan is bij de totstandkoming van deze nota dankbaar gebruik gemaakt.

Ten slotte wordt in de Nota kort ingegaan op drie moties over het grondbeleid: de motie Hindriks over herstructurering van bedrijventerreinen³, de motie Van Zuijlen/Van Walsum over mededinging op Vinex-locaties⁴ en de motie Van Gennip c.s. over provinciale grondbedrijven en financiering van natuuraankopen⁵. In een separate brief aan de Staten-Generaal zal het kabinet uitvoeriger reageren op deze moties.

1.3 Relatie met het ruimtelijk beleid: van kwantiteit naar kwaliteit

Behalve door inhoudelijke beleidsdoelen wordt de positie van het grondbeleid bepaald door de visie achter het ruimtelijk beleid. Die laat in de loop der geschiedenis belangrijke verschillen zien. Na de Tweede Wereldoorlog was het ruimtelijk beleid vooral gericht op het aanpakken van de woningnood, op bevordering van de economische groei en op sturing van migratiepatronen. De torenhoge verwachtingen die men had van zowel de economische als demografische groei in de jaren '60 klonken door in het ruimtelijk beleid. Trefwoorden waren: ambitieuze uitbreidingstaakstelling voor de steden, groeikernen, introductie van de stadsgewesten, uitbreiding van het netwerk van autowegen. In de jaren '70 verschoof de aandacht van welvaartsontwikkeling naar de verdeling van welvaart, hetgeen in de Derde Nota RO uit 1973 vooral tot uitdrukking kwam in de stadsvernieuwing. Het begin van de jaren '80 kenmerkte zich door een economische depressie. Als gevolg van de voortgaande processen van mondialisering en de Europese eenwording enerzijds en de verwachtingen van economische groei anderzijds, ontstond bezinning op de Nederlandse concurrentiepositie. De Vierde Nota RO legde dan ook een sterk accent op de strategische ligging van Nederland als poort van Europa: mainports, stedelijke knooppunten en hoofdtransportassen waren belangrijke concepten. De Vierde Nota RO Extra (Vinex) had meer aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast werd een forse bouwopgave (1 miljoen woningen) geformuleerd om definitief de kwantitatieve tekorten weg te werken en tegelijkertijd bij te dragen aan de doelen van ruimtelijk verkeer- en vervoersbeleid. Dat werden de door het Rijk aangewezen Vinex-locaties. Het Rijk maakte uitvoeringsafspraken met de stadsgewesten en provincies, en gemeenten met projectontwikkelaars. Dit waren meestal overeenkomsten voor langere duur, en met een beperkt aantal ontwikkelaars.

De veranderingen zijn echter sneller gekomen dan toen werd gedacht. De economische groei is hoger dan voorzien, de meeste mensen hebben meer te besteden. Het woningtekort is in kwantitatief opzicht sneller teruggelopen. Maar het kwalitatieve tekort is juist gegroeid. Het sturen op aantallen is dan ook minder relevant geworden. Dat blijkt ook uit de Vijfde Nota RO. De discussie gaat nu vooral over de geboden woonkwaliteit en de zeggenschap van burgers.

³ Motie voorgesteld op 27 oktober 1999. Tweede Kamer, 1999-2000, 26800 XIII, nr.20.

⁴ Motie voorgesteld op 27 oktober 1999. Tweede Kamer, 1999-2000, 26800 XIII, nr.15.

⁵ Motie voorgesteld op 21 maart 2000. Eerste Kamer, 1999-2000, 26800 XI, nr.107a.

Kort samengevat was het ruimtelijke beleid na de oorlog gericht op de wederopbouw en het ruimtelijk accommoderen van de snelle economische groei, stond het in de jaren '80 en '90 in het teken van de bevordering van een economisch vestingsklimaat en wordt het begin van het nieuwe millennium gekenmerkt door grote aandacht voor kwaliteit en zeggenschap. Daarmee is ook de context voor de modernisering van het grondbeleid geschetst.

Er is een nauwe relatie tussen de Nota Grondbeleid en de Vijfde Nota RO. Het ruimtelijk beleid van de Vijfde Nota RO heeft effecten op de grondmarkt. Denk aan de verdeling van de functies over de beschikbare ruimte, het contourenbeleid en het handhavings- en doorwerkingsbeleid. Dit ruimtelijk beleid is voor het grondbeleid een gegeven. Omgekeerd wordt de realisatie van ruimtelijk beleid mede bepaald door de mogelijkheden (reikwijdte, effectiviteit) van het grondbeleid. In hoofdstuk 2 wordt hierop nader ingegaan. Vanwege deze nauwe samenhang is bij de bespreking van de Startnota Ruimtelijke Ordening in de Tweede Kamer daarom afgesproken dat beide nota's gelijktijdig te laten verschijnen.

1.4 De veranderende rol van de overheid in het grondbeleid door de jaren heen

Historie grondbeleid in vogelvlucht

Hoewel voor het eerst in de geschiedenis sprake is van een integrale rijksnota over het grondbeleid, wordt al bijna anderhalve eeuw grondbeleid gevoerd, met wisselende verantwoordelijkheden voor de overheid. Na de bloei van particuliere stadsuitleg is er vanaf 1870 sprake van actief gemeentelijk grondbeleid (het erfpachtstelsel). Het Rijk toonde met de Woningwet van 1901 voor het eerst zijn betrokkenheid met de volkshuisvesting.⁶ Maar het grondbeleid werd daarin gezien als een geheel gemeentelijke verantwoordelijkheid. Gemeenten kregen de wettelijke plicht om middels een aantal publiekrechtelijke instrumenten het kader aan te geven waarbinnen grondeigenaren en bouwers kunnen opereren. Met de invoering van de grondprijslimiet in 1926 werd het grondbeleid deels een centrale verantwoordelijkheid voor wat betreft de grondtransacties boven het limietbedrag. Sinds 1952 is het grondbeleid verder gecentraliseerd met de grondkostenvaststelling voor woningwetbouw per uitbreidingsplan. Hiermee trok het Rijk de verantwoordelijkheid voor grondprijzen geheel naar zich toe. Na 1968 werden de grondkosten voor woningwetbouw vastgesteld per bestemmingsplan en met grondprijnsrichtlijnen voor andere categorieën woningbouw aan de hand van het *bruine* en het *blauwe boekje*. Deze systematiek werd tot 1985 gebruikt. Sindsdien is sprake van een decentralisatie van het grondbeleid. Terwijl het grondbeleid voor stadsvernieuwingsgebieden werd gedecentraliseerd (geen planbeoordeling meer voor de vaststelling van subsidies, maar een algemene uitkering uit het Stadsvernieuwingsfonds) werd met het verschijnen van de Vierde Nota RO Extra in 1990 voor de

⁶ Met de Woningwet 1901 werd tevens de basis gelegd voor de moderne ruimtelijke ordening. De wet introduceerde het uitbreidingsplan, de voorloper van het bestemmingsplan, waaraan moest worden voldaan bij het verlenen van bouwvergunningen.

uitleglocaties gekozen voor een onderhandelingsmodel, waarin over door het Rijk aangewezen locaties uitvoeringsafspraken zijn gemaakt in de zogenoemde Vinex-convenanten.

In het landelijk gebied is de strategie van de overheid bij de grondverwerving voor groene functies van oudsher gericht op vrijwilligheid. Daarbij wordt op de voor de overheid meest voordelige wijze gewerkt door uitsluitend de agrarische grondprijs te betalen en geen inkomensschade te vergoeden. Wel zijn in beperkte mate subsidies voor bedrijfsbeëindiging en -verplaatsing ingezet. Daarnaast wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het ruilinstrument landinrichting, zodat verworven gronden die niet nodig zijn voor de realisatie van publieke doelen geruild kunnen worden voor gronden die daarvoor wel nodig zijn. Deze aanpak heeft tot nu toe via langjarige en grootschalige aankoopprogramma's tot goede resultaten geleid. Sinds de introductie van het Programma Beheer in 2000 is het voor particulieren in bepaalde gevallen ook mogelijk om zelf de doelen van natuurbeleid te realiseren, waardoor de overheid de grond niet meer hoeft aan te kopen. Hiervoor is een concrete taakstelling geformuleerd. De eigenaar ontvangt een langjarige vergoeding waarin de waardedaling, de inrichtings- en beheerskosten verdisconteerd zijn. Door de toegenomen rol van marktpartijen bij de grondverwerving voor verstedelijking en de uitstraling van de bijbehorende hoge grondprijzen naar het agrarisch gebied is het onteigeningsinstrument in de loop der tijd belangrijker geworden. Weliswaar wordt de grondverwerving hierdoor duurder maar de realisatie van groene bestemmingen kan er wel mee worden versneld.

Veranderende mogelijkheden voor actief en faciliterend grondbeleid

De verhoudingen op de woon- en grondmarkt zijn de laatste jaren aanzienlijk gewijzigd. Tot eind jaren '70 was het gebruikelijk dat gemeenten een actief grondbeleid voerden. Gemeenten kochten grond aan en gaven de percelen uit aan particulieren wanneer de bestemmingen gerealiseerd waren. Sindsdien is er veel veranderd op de grondmarkt. Toen eind jaren '70 de vastgoedmarkt werd getroffen door een ernstige crisis, leden veel gemeenten met een actieve grondpolitiek aanzienlijke verliezen. Hierdoor werd men terughoudender in het voeren van zo'n grondpolitiek. Eind jaren '80 trok de economie weer aan en daalde de hypotheekrente, hetgeen leidde tot een toenemende vraag naar woningen en bedrijfsgebouwen. Daarnaast ontstond door een restrictief ruimtelijk beleid in combinatie met de aantrekkende vraag een krapte op de woningmarkt. Tegelijkertijd veranderden de verhoudingen tussen overheid, marktpartijen en burgers drastisch. De markt moest meer haar werk doen en gemeenten werden geacht financieel steeds meer de "eigen broek op te houden". Reden waarom sommige gemeenten marktpartijen uitnodigden om grond op de nieuwbouwlocaties aan te kopen. Toen de in 1990 verschenen Vierde Nota RO Extra de uitleglocaties benoemde, was het voor ontwikkelaars eenvoudig om strategische grondposities in te nemen. Met een beroep op het 'zelfrealisatiebeginsel' konden ontwikkelaars op hun grond woningbouw realiseren, indien zij in staat en bereid waren het bestemmingsplan uit te voeren. Vaak verkochten zij de grond terug aan de gemeenten in ruil voor een bouwclaim. De rollen werden omgedraaid. In ruim tien jaar tijd werd de

min of meer monopolistische positie van gemeenten op nieuwbouwlocaties ingeruild voor een dominante rol van projectontwikkelaars. Geleidelijk aan werd duidelijk dat de introductie van commerciële partijen op de woningmarkt niet synoniem is met een grotere marktwerking. Voor gemeenten betekende deze ontwikkeling een enorme omslag in het denken. Doordat marktpartijen een sterkere positie hebben ingenomen, moeten gemeenten steeds meer via onderhandelingen hun regiefunctie invullen. Samenwerkingsvormen zijn noodzakelijk om inhoudelijke doelstellingen te kunnen realiseren. Dat geldt niet alleen voor de uitleglocaties maar ook voor binnenstedelijke herstructurering, waar gemeenten vaak te maken hebben met een dominante rol van woningcorporaties. Dat betekent dat faciliterend grondbeleid en het samenwerken met marktpartijen van steeds groter belang zijn. Maar hoewel actief grondbeleid minder vanzelfsprekend is geworden, kunnen publiek doelen zoals herstructurering of aanleg van groengebieden hier toch om vragen. Of actief of faciliterend grondbeleid aan de orde is, is afhankelijk van de lokale omstandigheden en dient dan ook te worden beoordeeld door de overheden in kwestie. Het kabinet is van mening dat overheden voor beide rollen voldoende geëquipeerd moeten zijn. Daarom bevat de Nota Grondbeleid maatregelen om de mogelijkheden voor zowel actief als faciliterend grondbeleid te versterken.

1.5 Drie delen

Deze nota bestaat uit drie delen. In deel 1 wordt kort ingegaan op de werking van de grondmarkt en de positie die het grondbeleid inneemt in het geheel aan invloedssferen op die grondmarkt. Daarna wordt een schets gegeven van de beleidsinhoudelijke uitdagingen waaraan het grondbeleid dienstbaar is. Wat is de agenda voor het grondbeleid? Deel 2 is de kern van de nota. Daarin wordt op basis van concrete knelpunten een samenhangend pakket aan beleidsmaatregelen gepresenteerd. Ten slotte wordt in deel 3 de balans opgemaakt. Er wordt een overzicht gegeven van de bijdrage van de gepresenteerde maatregelen aan de beleidsinhoudelijke opgaven. Daarnaast worden de acties die voortvloeien uit het geformuleerde beleid in de tijd uitgezet in een actie- en wetgevingsprogramma.

Deel 1: Positionering van het grondbeleid

2. De grondmarkt en de functie van het grondbeleid

2.1 *Het doel van grondbeleid*

Grond is een essentiële productiefactor. Grond is bovendien schaars. Daarom is het van belang dat bij de verdeling van de grond alle maatschappelijke sectoren aan bod komen, ook de minder draagkrachtige. Dat gaat niet vanzelf. Bovendien zijn veranderingen in het grondgebruik vaak onomkeerbaar. Als ‘groen’ eenmaal ‘rood’ geworden is, zal dit niet snel ongedaan gemaakt kunnen worden. Bij de verdeling van grond tussen, maar ook binnen marktsegmenten, is daarom een belangrijke ordenende en sturende taak voor de overheid weggelegd. Dat doet de overheid in de eerste plaats via het *sectorale beleid* waarin visies en ambities worden geformuleerd: welke ontwikkelingen - bijvoorbeeld ten aanzien van natuur, wonen, werken, recreatie, zorg en onderwijs - willen we nastreven? Dat vertaalt zich in een ruimtevraag. In het kader van het *ruimtelijk beleid* wordt afgewogen welke functies waar zijn toegestaan. Het *grondbeleid* richt zich op de grondmarkt waar de grond (die nodig is om de inhoudelijke doelstellingen te realiseren en die ruimtelijk is bestemd) wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht.

Grondbeleid is wat overheden doen en voorschrijven ten aanzien van het handelen met en in grond. Ofwel, grondbeleid omvat het geheel aan geschreven en ongeschreven spelregels en door overheden gehanteerde beleidsstrategieën ten aanzien van de grondmarkt. Omdat grondgebruik gepaard gaat met externe effecten, is overheidsingrijpen nodig. Bij externe effecten gaat het om maatschappelijk ongewenste uitkomsten van een ‘vrije’ markt. Denk aan aantasting van natuur en milieu of aan visuele hinder. Zou de verdeling van grond aan de vrije markt worden overgelaten, dan zou een maatschappelijk ongewenste ruimtelijke inrichting ontstaan. Want afzonderlijke grondgebruikers hebben veelal geen direct belang bij het betrekken van externe effecten bij hun afwegingen. Het zijn deze eigenschappen van grond die een actieve overheidbemoediging op de grondmarkt rechtvaardigen. Voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid zijn spelregels voor de grondmarkt nodig. Daarmee is de legitimatie van het grondbeleid afgeleid van het ruimtelijk en het sectorale beleid. Anders gezegd, het grondbeleid is een middel om ruimtelijk en sectoraal beleid te verwezenlijken.

De doelstelling van het grondbeleid is drieledig. Overheden interveniëren in de eerste plaats op de grondmarkt om het feitelijke ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik⁷. Dat geldt niet alleen in kwantitatief (komt grond op het juiste moment op de juiste plaats beschikbaar?) maar ook in kwalitatief opzicht (woningen, woonomgeving, ruimtelijke kwaliteit landelijk gebied). In de tweede plaats zal het grondbeleid zich - in navolging van recente

⁷ Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

ontwikkelingen in het rijksbeleid - dan ook nadrukkelijker gaan richten op bevordering van de kwaliteit van het ruimtegebruik, alsmede op de zeggenschap die de burger daarover heeft.⁸ Een goede werking van de grondmarkt, inclusief voldoende concurrentie op de ontwikkelingsmarkt, is daarvoor van groot belang. In de derde plaats richt het grondbeleid zich op de verdeling van kosten en baten die ontstaan door overheidsinterventies, zoals bestemmingswijzigingen en investeringen. Een economische afweging en slagvaardige besluitvorming wordt bevorderd wanneer de baten van een investering terecht komen bij de partij die de kosten van die investering draagt (kosten en baten in één hand). Samengevat zijn de doelstellingen van het grondbeleid:

- het bevorderen van *maatschappelijk gewenst ruimtegebruik* (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen);
- het verhogen van de *kwaliteit* van het ruimtegebruik, de *zeggenschap* voor de burger en de *marktwerking* op de grondmarkt;
- het bevorderen van een *rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten* over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

Het zijn deze doelstellingen die de maatschappelijke belangen vertegenwoordigen waarvoor de overheid zich in het kader van het grondbeleid verantwoordelijk stelt en waaraan de overheid de legitimatie ontleent om in te grijpen in de grondmarkt.⁹ De centrale uitdaging voor de vernieuwing van het grondbeleid is dan ook hoe het beter kan bijdragen aan deze doelstellingen. Daarbij wijst het IBO terecht op het belang dat de overheid haar plannen op een doelmatige manier realiseert, dat er efficiënt gewerkt wordt en dat overheden elkaar niet tegenwerken.

2.2 *Actief en faciliterend grondbeleid*

De overheid kan in principe op twee wijzen grondbeleid voeren. We spreken van *actief* grondbeleid als de overheid zich als marktpartij gedraagt en zelf grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of weer verkoopt¹⁰. Instrumenten van actief grondbeleid zijn - uiteraard naast vrijwillige verwerving - onder meer het voorkeursrecht of de onteigening. We spreken van *faciliterend* (of *passief*¹¹) grondbeleid als de overheid de aankoop en exploitatie van grond overlaat aan private partijen. De overheid beperkt zich dan tot haar regulerende taak, waarin ze kaders schept voor activiteiten van de particuliere sector.

⁸ Kwaliteit enerzijds en zeggenschap van de burger anderzijds zijn de laatste jaren op uiteenlopende beleidsterreinen de nieuwe kernthema's geworden. Zie onder meer het woonbeleid (Nota Wonen), de ruimtelijke ordening (Vijfde Nota RO) en het architectuurbeleid (Ontwerpen aan Nederland), maar ook terreinen als de zorg (persoonsgebonden budgetten) en publieke dienstverlening (Overheidsloket 2000).

⁹ In haar rapport *Borging van het publieke belang* (mei 2000) definieert de WRR het begrip publiek belang als "een maatschappelijk belang waarvoor de overheid zich verantwoordelijk stelt." Om een heldere taakafbakening tussen publieke en private actoren te kunnen maken, adviseert de WRR dat de overheid scherper definieert wat het publiek belang is.

¹⁰ Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

¹¹ Hoewel de termen 'faciliterend' en 'passief' als synoniem worden gebruikt, wordt in deze nota de voorkeur gegeven aan de term 'faciliterend' grondbeleid. De term 'passief' suggereert ten onrechte dat de overheid langs de kant staat toe te kijken, terwijl passief grondbeleid zeer wel gepaard kan gaan met een actieve rol van de overheid in het samenspel met marktpartijen.

Behalve het ruimtelijk instrumentarium en milieu- en bouwregelgeving heeft de faciliterende overheid instrumenten voor het verhalen van kosten (de exploitatie-overeenkomst en de baatbelasting). Bij de vraag of actief of faciliterend grondbeleid gevoerd kan worden, is relevant wie de grond in bezit heeft. Want het kunnen voeren van actief grondbeleid is afhankelijk van de mogelijkheden voor de overheid om zelf grond aan te kunnen kopen. Wanneer dat niet het geval is, omdat bijvoorbeeld een projectontwikkelaar de grond al heeft aangekocht, is de overheid aangewezen op sturing via faciliterend grondbeleid. In de praktijk is overigens zelden sprake van zuiver actief of zuiver faciliterend grondbeleid. Er wordt met allerlei tussenvormen gewerkt. Zoals gemeenten die wel zelf grond verwerven, maar dat niet doen met als doel deze zelf te ontwikkelen, maar juist om de grond in concurrentie aan te besteden. Ook het zogenoemde bouwclaimmodel waarin marktpartijen hun grond afstaan aan gemeenten in ruil voor het recht een woningbouwplan uit te voeren is zo'n tussenvorm. In het algemeen is zowel bij actief als bij faciliterend grondbeleid in toenemende mate sprake van samenwerking met marktpartijen, bedoeld om - via diverse samenwerkingsconstructies - ruimtelijke doelstellingen als woningbouw te kunnen realiseren.

De beide vormen van grondbeleid hebben zowel voor- als nadelen. Het voeren van actief grondbeleid heeft als voordeel dat belangrijke doelstellingen eenvoudiger zijn te realiseren. In het bijzonder gaat het om:

- het bevorderen van 'creatieve concurrentie' op de woningbouwmarkt door te werken met tenders, prijsvragen, veilingen en concessies e.d.;
- het verevenen tussen verschillende segmenten op een locatie en/of tussen locaties (bijvoorbeeld tussen nieuwe uitleg en binnenstedelijke herstructurering);
- het doorberekenen van kosten van publieke voorzieningen in uitgifteprijsen;
- het ter beschikking stellen van grond voor particulier opdrachtgeverschap;
- het voeren van de regie (vooral van belang bij complexe projecten).¹²

Daarbij zij aangetekend dat de mogelijkheden hiertoe in de praktijk lang niet altijd worden benut. Dat komt doordat gemeenten niet altijd voldoende oog hebben voor genoemde doelstellingen.

Er kleeft ook een aantal nadelen aan actief grondbeleid. Zo kan actief grondbeleid leiden tot het 'dubbele petten probleem': de overheid is zowel speler op als regulator van de markt. De overheid die het programma definieert (de beleidsdienst), verdient ook aan locatie-ontwikkeling (het grondbedrijf). Deze dubbelrol is in de praktijk van de inrichting van het landelijk en stedelijk gebied van groot belang geweest en heeft een positieve bijdrage geleverd aan de ruimtelijke en aan de sociale kwaliteit. Bij de naoorlogse woningbouwproductie, maar ook bij binnenstedelijke vernieuwingsprojecten maakte de dubbelrol vereveningsarrangementen en aangepaste grondprijzen mogelijk. Bij kleinere gemeenten is de winst op de grondexploitatie vaak van groot belang geweest

¹² Wanneer er sprake is van veel kleine grondeigenaren, die vaak meer gericht zijn op de korte termijn, is slagvaardig opereren vanuit lange termijn doelstellingen lastig.

om duurdere gemeentelijke voorzieningen te kunnen bekostigen. Maar de dubbelrol kan ook leiden tot het risico dat ruimtelijke afwegingen te veel vanuit winstoverwegingen en te weinig van beleidsinhoudelijke doelstellingen worden gemaakt. Dat stelt hoge eisen aan de transparantie. Bovendien is een nadeel van actief grondbeleid dat het financiële risico's voor de overheid met zich meebrengt.

Als de overheid een faciliterend grondbeleid voert, is er geen onduidelijkheid over de pet die ze draagt, maar is het lastiger om zonder extra regelgeving dezelfde resultaten te bereiken als met actief grondbeleid. Immers, dat kan nu nog alleen via het bestemmingsplan, de vrijwillige exploitatie-overeenkomst of de baatbelasting.

2.3 De werking van de grondmarkt

2.3.1 Prijsvorming op de grondmarkt

De grondprijs bepaalt voor een belangrijk deel de mogelijkheden om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Maar de grondprijs werkt niet voor alle doelen hetzelfde uit. Hoge prijzen kunnen voor de realisatie van groene bestemmingen belemmerend zijn. Maar ze bieden bij de herstructurering van binnenstedelijk gebied juist kansen; ze zijn dan een signaal van een hoge investeringspotentie. Het is daarom van belang inzicht te hebben in de wijze waarop de grondprijs tot stand komt. Een aantal factoren is daarop van invloed.

Om te beginnen is van belang dat grond een productiefactor is waarvan het *aanbod* beperkt is.

Omdat grond - afgezien van inpolderingen - niet produceerbaar is, is er per definitie sprake van een schaars product. We zullen het in Nederland dus moeten doen met een beperkt areaal aan grond.

Naarmate er meer claims gelegd worden op de beschikbare hoeveelheid grond, neemt de druk op de grondmarkt toe. Dat betekent dat er keuzes nodig zijn, en daar hangt een prijskaartje aan.

Voorts, en dat is de belangrijkste reden, wordt de grondprijs bepaald door de *bestemming* die aan de grond is of wordt gegeven. Zo heeft grond voor woningbouw een hogere prijs dan grond voor agrarische doeleinden. Dat komt doordat de opbrengsten die gegenereerd kunnen worden met 'rode' grond, bijvoorbeeld woningbouw, (veel) hoger zijn dan die van 'groene' grond, bijvoorbeeld natuur of landbouw. Niet de kosten die de verkopende partij maakt zijn dominant bij de prijsvorming van grond, maar veeleer wat de kopende partij bereid is ervoor te betalen. En dat laat hij afhangen van de bestemming die hij wil realiseren.

Een belangrijk effect van de ruimtelijke ordening is de segmentering van de grondmarkt in deelmarkten. De grondprijs is niet in alle segmenten gelijk. De belangrijkste bestemmingscategorieën zijn: woningbouw, kantoorlocaties, bedrijventerreinen, agrarische gebieden, natuur- en recreatiegebieden en infrastructuur. Met het ruimtelijk instrumentarium heeft de overheid

dus een belangrijk middel in handen om de *hoeveelheid grond per functie* te beïnvloeden, en daarmee ook in belangrijke mate de grondprijzen. Behalve door de bestemming wordt de grondprijs vooral bepaald door de verhouding tussen vraag en aanbod aan grond voor die respectievelijke functies. Ten slotte wordt de prijs van grond bepaald door de *eigenschappen* en de *ligging* van de grond. Hiervan zijn de gebruiksmogelijkheden van een kavel immers afhankelijk. Een bepaald grondgebruik heeft vaak direct invloed op omliggende grond. Groen in de directe omgeving van woningen maakt woningbouwgrond aantrekkelijker. De aanwezigheid van een industrieterrein in de directe nabijheid kan grond minder aantrekkelijk of zelfs ongeschikt voor wonen maken.

2.3.2 De residuele grondwaarde

Voor een goed begrip van de werking van de grondmarkt dienen de begrippen *grondwaarde*, *grondkosten* en *grondprijs* goed van elkaar te worden onderscheiden. De *waarde* van grond wordt vooral bepaald door de waarde van goederen en diensten die hiermee kunnen worden voortgebracht. De 19^e eeuwse econoom Ricardo wees er reeds op dat de prijs van graan niet hoog is omdat de grond duur is, maar dat de waarde van de grond stijgt naarmate de opbrengsten van graan hoger zijn. Zo zijn woningen niet duur omdat de grondprijs hoog is, maar is de waarde van grond hoog omdat woningen duur zijn.

Om een kavel te kunnen bebouwen, moeten *kosten* worden gemaakt, voor o.a. verwerving en het bouw- en woonrijp maken. De *waarde* van grond wordt ‘residueel’ bepaald. Dat wil zeggen dat de waarde van bouwgrond wordt bepaald door de kosten van de bestemming (bijvoorbeeld een woning) af te trekken van de opbrengsten. Als door een grotere vraag naar woningen de marktprijs van woningen stijgt terwijl de kosten gelijk blijven, dan stijgt daarmee ook de grondwaarde. De *grondprijs* komt in onderhandeling tot stand tussen de grondexploitant en de ontwikkelaar. De prijs moet gelijk of hoger zijn dan de kosten, zodat de exploitant geen verlies maakt. En de prijs moet gelijk of lager zijn dan de waarde zodat de ontwikkelaar geen verlies maakt.

2.3.3 Drijven speculanten de grondprijs op?

Grondprijzen zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. Er wordt wel gesteld dat dit een gevolg van grondspeculatie is. Maar dat is een hardnekkig misverstand. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de residuele grondwaardemethode.

Hierboven is uiteengezet dat grondprijzen sterk afhankelijk zijn van vraag en aanbod van functies die op die grond (kunnen) worden uitgeoefend. De *vraag* naar ‘rode’ functies is de laatste jaren sterk toegenomen. De vraag naar woningen wordt door verschillende factoren beïnvloed, zoals de langdurige economische groei (koopkracht), de verdunning van huishoudenssamenstelling, het toenemend aantal tweeverdieners en de hogere kwaliteitseisen die aan het wonen worden gesteld. Daarnaast maakt de lage rentestand in combinatie met fiscale faciliteiten (hypotheekrenteaftrek) en een ruimhartig leenbeleid van banken het voor meer burgers mogelijk hun wensen ook daadwerkelijk

in een koopkrachtige vraag om te zetten. Tegelijkertijd geldt ten aanzien van het *aanbod* van woningbouwgrond een restrictief ruimtelijk beleid. Hierdoor bleef het aanbod van bouwlocaties achter bij de stijgende vraag. Daardoor zijn de prijzen van bestaande en nieuwe woningen flink gestegen. De stijgende grondprijzen weerspiegelen dus de sterk stijgende vraag naar woningen in combinatie met een daarbij achterblijvend aanbod van voor woningbouw bestemde grond. In het ruimtelijk beleid op de diverse overheidsniveaus wordt bepaald welke bestemming en dús welke potentiële opbrengsten een stuk grond krijgt. Door bestemmingswijzigingen kan een stuk grond ineens een veel hogere potentiële opbrengst krijgen. Dáárop kan door partijen worden gespeculeerd door vroegtijdig grond op die locaties aan te kopen. Zij richten zich dan op een zo groot mogelijk aandeel in de waarde­stijging. Maar het opdrijven van grondprijzen als gevolg van vermeende speculatie in grond is niet mogelijk.¹³

2.3.4 De verwachtingswaarde

Doordat grond van bestemming kan veranderen, wordt de prijs van grond niet alleen door het huidige, maar ook door het in de toekomst mogelijk gebruik bepaald. Wanneer aannemelijk is dat grond in de toekomst een bestemming met een hoog rendement zou kunnen krijgen, dan zal dat in de prijs worden verdisconteerd.

Als de toekomstige functies van gebieden volstrekt helder zijn, dan bestaat er in principe een duidelijk prijsverschil tussen gebieden met een ‘groene’ en een ‘rode’ bestemming. Maar dat is vaak niet het geval. Marktsegmenten zijn niet altijd hard afgebakend. Particuliere partijen zijn niet altijd op de hoogte van toekomstige bestemmingen of lopen juist vooruit op eventuele overheidsbesluiten om ‘groene’ gebieden een ‘rode’ bestemming te geven. Dan zijn zij bereid om meer te betalen voor de grond. Beleidsvoornemens voor omzettingen van ‘groen’ naar ‘rood’, of het vermoeden dat die zullen komen, leiden dus tot een stijging van prijzen van agrarische gebieden, vooral rond stedelijke gebieden. Wanneer marktpartijen grond kopen met het oog op *mogelijke* bestemmingswijziging weerspiegelt de prijsstijging de ‘verwachtingswaarde’. Dit fenomeen bestaat bij de gratie van onzekerheid over toekomstige bestemmingen en doet zich vooral voor in de nabijheid van rode locaties (‘schaduwwerking’). De overheid speelt hier een belangrijke rol. Hoe duidelijker wordt aangegeven waar ‘rode’ en ‘groene’ bestemmingen komen en hoe krachtiger de handhaving, hoe minder het fenomeen van verwachtingswaarde zal voorkomen (meer daarover in paragraaf 2.4).

Naast deze ‘planologische schaduwwerking’ is er nog een belangrijke factor die tot een opwaartse druk van groene grondprijzen leidt. Dat is de vraag naar landbouwgrond van agrariërs die voor een stedelijke of natuurbestemming zijn uitgekocht en met de opbrengsten hiervan elders een hogere prijs kunnen bieden voor landbouwgrond dan de daar al aanwezige agrariërs. Omdat de huidige fiscale regelgeving de uitgekochte ondernemers kan stimuleren om hun bedrijf elders te continueren, wordt dit effect nog versterkt.

¹³ Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

2.3.5 *Baten en lasten*

Bestemmingswijzigingen leiden tot winnaars en verliezers. Verkopers van groene grond die (naar verwachting) een rode functie krijgt, profiteren van een hoge grondprijs. Dit zijn meestal agrariërs en steeds vaker projectontwikkelaars. Maar ook veel overheden zijn grondeigenaar. Kopers van grond ervaren nadeel van een hoge grondprijs. Dit betreft bijvoorbeeld het Rijk als aankoper van EHS-gronden en andere groene gebieden of jonge agrariërs die het landbouwbedrijf van hun ouders of van derden willen overnemen. Maar ook gemeenten die grond willen verwerven voor nieuwbouwlocaties ondervinden hiervan nadeel.

Behalve door bestemmingswijzigingen kunnen ook winsten ontstaan door tussentijdse waardeinstijgingen van onroerend goed tijdens het ontwikkelingsproces. In de praktijk zijn de oorzaken van waardeinstijgingen overigens niet goed van elkaar te scheiden. Tezamen vormen zij de marges die - afhankelijk van het 'onderhandelingsproces' gedurende het hele traject - bij verschillende partijen terecht kunnen komen. Bij de oorspronkelijke grondeigenaar, de boer, die de grond door de bestemmingswijziging voor een veel hogere prijs kan verkopen dan zonder bouwbestemming. Bij de gemeente, als zij bouwrijpe grond uitgeeft waarvan de prijs de kosten van de aankoop en het bouwrijp maken overtreft. Bij de ontwikkelaar, die verdient aan de gedurende het bouwproces stijgende huizenprijzen, waardoor zijn winsten de reguliere en ingecalculeerde winstmarges royaal overtreffen ('overwinsten'). En als laatste bij de eerste eigenaar, die in deze gespannen woningmarkt ziet dat de werkelijke marktwaarde van zijn woning - vaak al voor de oplevering - is uitgestegen boven de VON-prijs.

Bij een omzetting van 'groen' naar 'rood' moet ook rekening worden gehouden met externe effecten, bijvoorbeeld het welvaartsverlies bij mensen die genieten van open ruimte. Hoewel die externe kosten niet direct in geld worden uitgedrukt, kan hier worden gesproken van (maatschappelijke) kosten en dus van verliezers.

2.3.6 *Ontwikkelingen op de grondmarkt*

De segmentatie op de grondmarkt wordt in grote lijnen gereflecteerd in de bodemgebruikcategorien. De veranderingen in het grondgebruik geven aan dat de segmentatie niet absoluut is: grond kan van bestemming en daarmee van gebruik veranderen.

Figuur 2.1 illustreert de eerder in deze paragraaf genoemde ontwikkelingen. De groeiende vraag naar rode functies wordt weerspiegeld in het toenemend ruimtegebruik van wonen en werken. Ook het ruimtegebruik van bossen en recreatiegebieden neemt toe, terwijl de oppervlakte aan landbouwgronden en natuurlijke terreinen afneemt. Vanaf 1981 is jaarlijks meer dan 4.000 ha landbouwgrond van bestemming veranderd.

Figuur 2.1: Bodemgebruik in Nederland, 1981-1996 in duizenden hectaren (gemeentelijk ingedeeld gebied; afgeronde cijfers)

Functie	1981	1983	1985	1989	1993	1996
landbouwgrond	2.413	2.404	2.397	2.399	2.376	2.351
woongebied	200	205	208	210	217	224
werkgebied (delfstoffenwinning, industrieterrein en dienstverlening)	60	61	61	61	67	70
openbare en sociaal-culturele voorzieningen	24	25	25	26	26	26
verkeer	129	130	133	131	133	134
bossen	295	297	300	310	311	323
natuurlijk terrein	156	156	150	141	141	138
recreatie	71	74	78	76	81	83
overige gronden (excl. bouwterrein)	12	12	13	13	14	15
bouwterrein	35	29	25	21	24	23
totaal	3.393	3.392	3.392	3.388	3.388	3.387

Bron: CBS, *Bodemstatistiek*, Voorburg 1999.

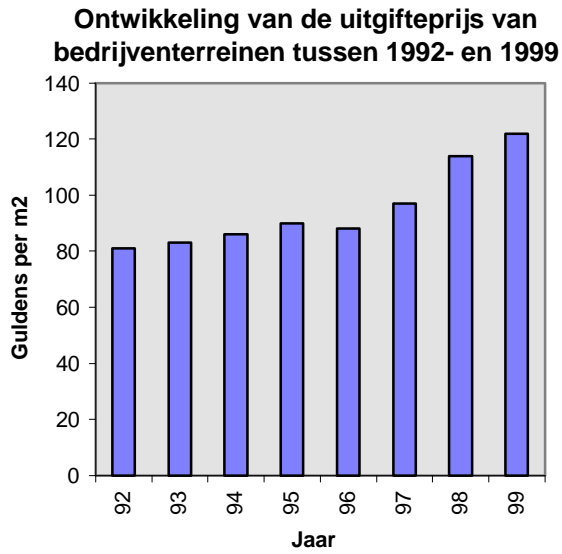
De grondprijs is de laatste jaren in alle segmenten van de grondmarkt gestegen.¹⁴ Vooral op de grondmarkt voor woningbouw is de prijsstijging groot geweest. Onderzoeksbureau Kolpron berekende tussen 1985 en 1999 de jaarlijkse stijging van de residuele waarde van bouwrijp gemaakte grond voor een gemiddelde koopwoning op circa 13%. Daarmee is de berekende residuele waarde van de grond opgelopen tot bijna 40% van de marktwaarde van een gemiddelde koopwoning in 1999.¹⁵

Figuur 2.2 schetst de ontwikkeling in de uitgiftepreizen van bedrijventerreinen. De gemiddelde uitgifteprijs van bedrijventerreinen is tussen 1992 en 1999 opgelopen van f81,- per m² tot f122,- per m² (in reële prijzen), een jaarlijkse stijging van circa 7%.

¹⁴ Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

¹⁵ Kolpron Consultants, *Ontwikkeling van residuele waarde en winst in grondexploitaties*, Rotterdam, 2000.

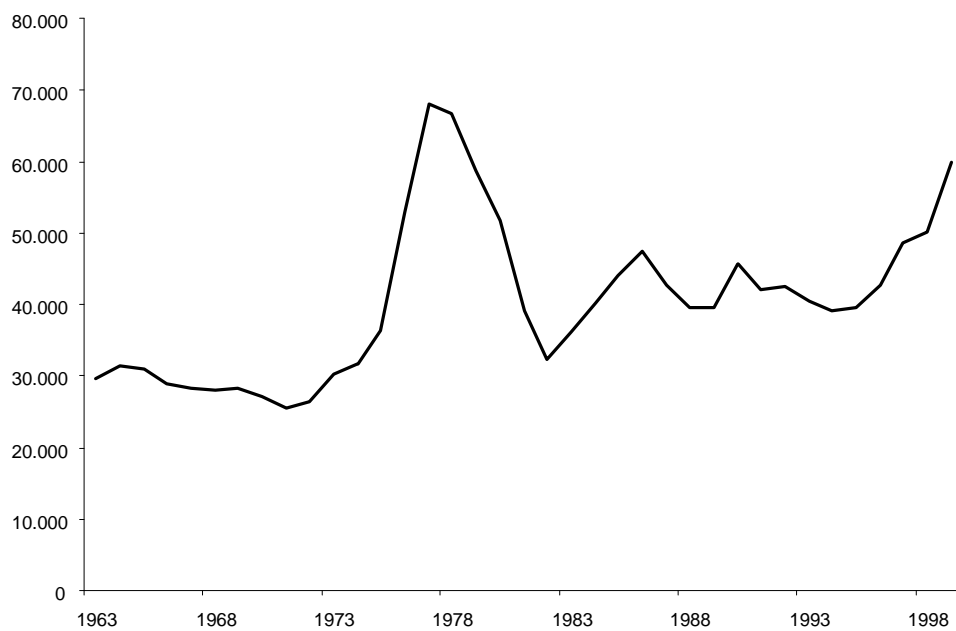
Figuur 2.2: Ontwikkeling van de gewogen gemiddelde uitgifteprijs van bedrijventerreinen tussen 1992 en 1999 in reële prijzen



Bron: IBIS Bedrijventerreinen 1999 (inclusief kantoren behorend bij bedrijfslocaties, exclusief zeehaven terrein)

De prijzen van onverpachte landbouwgronden zijn tussen 1994 en 1999 met circa 10% per jaar gestegen tot circa f60.000 per ha in 1999 (in guldens van 1995). De piek in figuur 2.3 aan het eind van de jaren '70 kan evenals de stijging van de laatste jaren worden toegeschreven aan hoge prijzen voor woningen.

Figuur 2.3: Prijzen landbouwgrond onverpacht, 1963-1999 (prijs per hectare in guldens van 1995)



Bron: LEI

2.4 De sturingskracht van het grondbeleid

2.4.1 Invloedssferen op de grondmarkt

Uit het levendige publieke debat over grondbeleid blijkt dat de verwachtingen van het grondbeleid hoog zijn gespannen. Sommigen menen dat het grondbeleid niet alleen het panacee is voor de gesignaleerde knelpunten op de grondmarkt, maar dat het bovendien oplossingen kan aandragen voor allerlei sectorale vraagstukken. De invloed van het grondbeleid moet echter niet worden overschat. Zeker, door het voeren van grondbeleid kunnen overheden - via een meer of minder actieve rol - het spel op de grondmarkt beïnvloeden. Maar de grondmarkt is onderhevig aan meer invloedssferen dan het grondbeleid alleen. In de eerste plaats zijn op de grondmarkt naast overheden (zowel Rijk, provincies als gemeenten) vele spelers actief, zoals agrariërs, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, beleggers, woningcorporaties, particulieren, natuur- en milieuorganisaties. Al deze spelers hebben hun eigen belangen, leggen hun eigen claims en voeren hun eigen strategie. De grondmarkt is bovendien geen volkomen vrije markt. Er gelden allerlei spelregels. Een belangrijk deel van die spelregels is vervat in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). In beleidsnota's over de ruimtelijke ordening, zoals de Vijde Nota RO en de sectorale structuurschema's bepaalt het Rijk op hoofdlijnen de inrichting van de grond. Provincies werken dit nader uit in streekplannen en in gemeentelijke bestemmingsplannen wordt het uiteindelijk gedetailleerd en juridisch bindend vastgelegd. Ten slotte wordt de grondmarkt ook beïnvloed door sectoraal beleid op het gebied van ruimte, wonen, landbouw, natuur en infrastructuur.

Het ruimtelijk, sectoraal en het grondbeleid kunnen niet los van elkaar worden gezien; zij beïnvloeden elkaar wederzijds. Ten aanzien van de sturingskracht van het grondbeleid moet dan ook worden geconcludeerd dat de meeste knelpunten op de grondmarkt niet kunnen worden opgelost met grondbeleid alléén. Het grondbeleid is niet in staat, maar ook niet bedoeld, om allerlei invloeden van het ruimtelijk en sectorale beleid op de grondmarkt te 'repareren'. Ofwel ook vanuit het ruimtelijk en sectoraal beleid is er een verantwoordelijkheid voor het functioneren van de grondmarkt.

2.4.2 De invloed van het ruimtelijk beleid op de grondmarkt

De relatie met ruimtelijke ordening is van bijzonder belang. Ruimtelijk beleid beïnvloedt de grondmarkt en andersom wordt door het voeren van grondbeleid de ruimtelijke ontwikkeling beïnvloed. Door bestemmingen te geven aan gronden beïnvloedt de ruimtelijke ordening het spel van vraag en aanbod op de grondmarkt (zie paragraaf 2.3). De verdeling van de schaarse ruimte over verschillende functies kan voor sommige segmenten leiden tot enkele minder gewenste effecten op de grondmarkt, zoals oplopende prijzen of een onevenwichtige verdeling van kosten en baten. Zo kan een ruimtelijk beleid dat beperkingen oplegt aan ruimte voor rode functies ertoe leiden dat het aanbod van woningen achterblijft bij de vraag, met prijsstijgingen van woningen als gevolg (slechtere prijs-kwaliteitverhouding). Hogere huizenprijzen leiden vervolgens weer tot hogere

grondprijzen en tot hogere financiële marges bij ontwikkelaars. Uiteraard weegt de overheid de vraag van de markt mee bij het bepalen van haar ruimtelijk beleid. Maar dit laat onverlet dat vanwege andere maatschappelijke belangen soms ruimtelijke keuzes worden gemaakt (zoals ter bescherming van natuur en open ruimte) die een zekere spanning tussen vraag en aanbod op deelmarkten tot gevolg kunnen hebben.

Voor het grondbeleid zijn belangrijke factoren in ieder geval de beleidskeuzen over welke ruimtevrage waar wordt geaccommodeerd en de wijze waarop de handhaving en doorwerking wordt bevorderd.

Accommodatie van de ruimtebehoefte: het contourenbeleid

In de Vijfde Nota RO is de ruimtebehoefte tot 2030 vanuit de verschillende sectoren geïnventariseerd.¹⁶ Deze ruimtebehoefte is gebaseerd op trends en beleidswensen van de departementen. De inventarisatie levert een beeld op van de spanning tussen de kwantitatieve ruimtevrage en de ruimtelijke kwaliteit. Om deze ruimtevrage te geleiden is in de Vijfde Nota RO het contourenbeleid geïntroduceerd. Het contourenbeleid is gericht op behoud en versterking van ruimtelijke verscheidenheid. Dat houdt in: het mogelijk maken van de ontwikkelings- en transformatieopgave binnen bebouwd gebied en tegelijkertijd het beschermen van specifieke waarden in het buitengebied. Er wordt uitgegaan van rode en groene contouren en van balansgebieden daartussen (zie Box 2.1).

Box 2.1: het contourenbeleid

1. Rode contouren: al het bebouwde gebied wordt voorzien van een rode contour, zowel in verstedelijkte als in niet-verstedelijkte (=landelijke) gebieden. Binnen de rode contouren liggen de bestaande bebouwde gebieden alsmede de geplande uitbreidingen. De opgave is om binnen deze contour te voorzien in de vraag naar woningen en bedrijfsruimten. Binnen de rode contouren worden de stedelijke en regionale groenstructuren integraal meegenomen, evenals de vrijwaringszones rond infrastructuur. Uitbreiding van de rode contour is pas mogelijk nadat is aangetoond dat de bouwopgave niet daarbinnen kan worden gerealiseerd.
2. Groene contouren: gebieden met bijzondere natuurwaarden of monumentale eenheden van grote cultuurhistorische of archeologische waarde worden voorzien van een groene contour. Ingrepen binnen gebieden met een groene contour, zoals uitbreiding van de rode contour of intensieve vormen van landbouw en recreatie, zijn niet toegestaan wanneer deze leiden tot aantasting van bestaande waarden en wezenlijke kenmerken, tenzij er geen reële alternatieven zijn en sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Compensatie is dan vereist.
3. Balansgebieden: alle gebieden buiten de rode en groene contouren. Uitgangspunt is dat de bestaande bebouwing zoveel mogelijk wordt benut. Omzetting van balansgebied in bebouwd gebied vraagt aanpassing van de rode contour.

Voor het grondbeleid is het van belang dat de afweging van de sectorale ruimteclaims niet plaatsvindt in de Vijfde Nota RO, maar in een interactie-proces tussen Rijk, provincies en gemeenten. De Vijfde Nota RO bevat de kwantitatieve en kwalitatieve opgave, gespecificeerd naar de landsdelen en een toetsingskader bestaande uit een programma van eisen. De provincies en gemeenten maken decentrale programma's die onderdeel zijn van het streekplan. Op grond van het

¹⁶ Nota 'Ruimte maken, Ruimte delen'; de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 1, januari 2001.

decentrale programma bepalen gemeenten en provincies de rode contour voor bebouwd gebied. De contour is daarmee het sluitstuk van regionale planvorming. De (samenwerkende) gemeenten trekken de rode contour. De provincie toetst de begrenzing en legt deze uiterlijk in 2005 vast op de streekplankaart. Deze heeft de status van concrete beleidsbeslissing. Het Rijk beoordeelt in het kader van de streekplanprocedure of het decentraal ruimtelijk programma in overeenstemming is met de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven van het Rijk en of de provincies het toetsingskader in hun besluitvorming over de rode contouren hebben betrokken.

Dat de afweging van de ruimtevraag nu nog niet wordt gemaakt, betekent dat op deze plaats geen concrete uitspraken kunnen worden gedaan over het effect van de ruimtebehoefte op de respectievelijke grondmarkten. Duidelijk is dat de in de Vijfde Nota RO geïnventariseerde grote vraag naar ruimte, macro gezien, een nog voortdurende stijging van de grondprijzen impliceert. De omzetting van het huidige ruimtelijke beleid in een contourenbeleid zal daaraan weinig kunnen veranderen. Omdat contouren de scheiding tussen de rode en de groene grondmarkt versterken, zal het contourenbeleid wel een stabiliserende werking hebben op de prijsontwikkeling van grond in het buitengebied. De schaduwwerking van rode grondprijzen zal meer dan voorheen beperkt blijven tot balansgebieden die grenzen aan rode contouren. Het verschijnsel dat de toegenomen koopkracht van boeren die worden uitgekocht ten behoeve van de ontwikkeling van rode functies een opwaarts effect kan hebben op de prijzen van landbouwgrond, blijft echter bestaan. Het effect op de grondprijzen binnen de rode contouren is afhankelijk van hoe ruim die worden getrokken. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat het effect op de grondmarkt verandert naarmate de contouren strak of ruim zullen worden getrokken, en scherp of vaag worden aangegeven, en naarmate de contouren makkelijk of moeilijk zijn te wijzigen.

De haalbaarheid van de ruimtelijke programma's hangt af van de inzet van het instrumentarium dat in het kader van het grondbeleid en het ruimtelijk beleid aan de partijen ter beschikking wordt gesteld. Daarbij is van belang dat de uitbreidingsopgave en de transformatieopgave in samenhang met elkaar worden vastgesteld. Tussen de regio's bestaan grote verschillen in opgave die vragen om een gerichte inzet van zowel het ruimtelijk als het grondbeleidsinstrumentarium. Die verschillen hebben vooral betrekking op de samenhang tussen de uitbreidings- en transformatieopgave. Uit schattingen van de ruimtevraag per landsdeel blijkt bijvoorbeeld dat in het Noorden sprake is van redelijk ontspannen grondmarkt. Mede omdat de uitbreidingsopgave daar relatief gering is, ligt de nadruk vooral op het behoud van de kwaliteit van het bestaand stedelijk gebied. De stedelijke transformatie wordt in het Noorden bovendien belemmerd doordat de investeringspotenties daar laag zijn. Het ruimtelijk beleid en het grondbeleid dienen dan ook in de eerste plaats ten dienste te staan van het verbeteren van het stedelijk investeringsklimaat. Dat betekent dat in het belang van de kwaliteit van bestaand stedelijk gebied terughoudend met nieuwe uitleg moet worden omgegaan.

In het midden en in het Westen van het land is, vooral als gevolg van een sterke groei van de bevolking en de werkgelegenheid, juist sprake van een gespannen markt. Dit gaat samen met een hoge druk op de ruimte en een grote behoefte aan uitbreiding van het stedelijk gebied. De economische ontwikkeling zorgt op een aantal plaatsen voor een hoog investeringspotentieel en stimuleert het investeren in bestaand stedelijk gebied. Door de gebrekkige marktwerking staat evenwel de kwaliteit van nieuwe bouwlocaties in de uitleggebieden onder druk. In een dergelijke gespannen markt dient bij het grondbeleid dan ook de nadruk te liggen op het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, marktwerking op de grondmarkt en zeggenschap voor de burger.

De inventarisatie van de ruimtebehoefte laat zien dat keuzes onvermijdelijk zijn. Het contourenbeleid is een middel om die keuzes te geleiden (wat waar wel en niet?). De Vijfde Nota RO formuleert daarnaast een aantal interventiestrategieën om met deze vraag om te gaan. Deze zijn:

- intensiveren ruimtegebruik (vooral voor stedelijk gebied);
- combineren van functies (vooral voor landelijk gebied);
- transformeren van bestaande bestemmingen (zowel voor stedelijk als landelijk gebied).

Afhankelijk van de beleidsmatige afwegingen op lokaal niveau zal moeten worden bepaald welke van deze interventiestrategieën het meest geëigend zijn. Bij de implementatie van deze interventiestrategieën speelt een adequate inzet van het grondbeleidsinstrumentarium een belangrijke rol.

Handhaving en doorwerking: Fundamentele Herziening WRO en grondbeleid

Een goede handhaving van het ruimtelijk beleid enerzijds en een adequate doorwerking van rijksbeleid in plannen van provincies en gemeenten anderzijds zijn van groot belang voor de grondmarkt. Behalve door mogelijke toekomstige bestemmingswijzigingen, ontstaat 'rode' schaduwwerking op grondprijzen in agrarisch gebied immers ook door een slechte handhaving en doorwerking van rijksplannen. Aan de uitvoering van het ruimtelijk beleid wordt in de Vijfde Nota RO nadrukkelijk aandacht besteed. Geconstateerd wordt dat de uitvoering lange tijd bestond uit het toezicht op doorwerking van ruimtelijke plannen van decentrale overheden. Het tempo van uitvoering werd daarmee vooral door die overheden bepaald. Tevens wordt geconcludeerd dat de handhaving lange tijd niet systematisch werd aangepakt.¹⁷ Daarom introduceert de Vijfde Nota RO een zogenoemde uitvoeringsstrategie, die zal worden ondersteund door een pakket uitvoeringsmaatregelen, vooral in de sfeer van afstemming en financiële middelen, en door een effectief planologisch en juridisch instrumentarium. De belangrijkste onderdelen van dit planologisch en juridisch instrumentarium zijn de WRO en het grondbeleid. De doelstelling van de Fundamentele Herziening van de WRO is om tot een effectievere doorwerking te komen, het handhavingsinstrumentarium te verstevigen en de rol van het bestemmingsplan te versterken. Ook

¹⁷ Zie ook: Parlementaire Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, *Notie van Ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota RO*; Tweede Kamer, 1999-2000, 27210, nrs.1-2.

het grondbeleidinstrumentarium, zoals de Wvg en het kostenverhaal, moeten worden gezien als middel om tot een effectievere implementatie van de uitvoeringsstrategie uit de Vijfde Nota RO te komen.

2.4.3 De invloed van fiscaal beleid op de grondmarkt

Een andere factor die de grondmarkt kan beïnvloeden is de fiscaliteit. Fiscale wetgeving en fiscaal beleid kunnen worden gezien als middel om beleidsdoelstellingen te helpen verwezenlijken.

Voorafgaand aan een mogelijke inzet van het fiscale instrumentarium, zal steeds moeten worden afgewogen welke effecten een dergelijke inzet zal hebben op de te verwezenlijken beleidsdoelstellingen (toetsingskaders). Daarbij dient vanzelfsprekend ook de relevante Europese regelgeving te worden betrokken.

Voor de realisatie van groene doelen (natuur en recreatie) heeft de overheid voldoende grond op het juiste moment nodig. Het aanbod van grond komt voornamelijk uit de landbouwsector. Grond komt bijvoorbeeld beschikbaar als een agrarische ondernemer zijn bedrijf beëindigt, al dan niet in combinatie met het elders starten van een niet-landbouwbedrijf of een intensief (niet-grondgebonden) landbouwbedrijf. Het fiscale regime is een belangrijke factor bij beslissingen van agrarische ondernemers omtrent de wijze en het tijdstip van bedrijfsbeëindiging of -verplaatsing. Mogelijke flankerende fiscale wetgeving en beleid kan dan ook drempelverlagend werken. Daarbij dient te worden bedacht dat de fiscaliteit niet los kan worden gezien van de grondverwervingsinstrumenten, zoals het voorkeursrecht en de onteigening.

In dit kader is het van belang om na te gaan welke rol de fiscaliteit speelt en kan spelen bij het stimuleren van bedrijfsbeëindiging en -verplaatsing teneinde het aanbod van grond voor groene doelen te bevorderen. Zoals in het IBO-rapport is opgemerkt, zijn fiscale regelingen met een prijsopdrijvend effect op de agrarische grondmarkt, zoals de landbouwvrijstelling en de vervangingsreserve, zodanig in de nieuwe belastingwetgeving aangepast dat dit effect aanzienlijk wordt beperkt. Daarnaast kan de heffing over stakingswinsten bijvoorbeeld als een knelpunt voor bedrijfsbeëindiging (en daarmee het aanbod aan grond) worden aangemerkt. Voorts kan bij verplaatsing van bedrijven onder meer worden gedacht aan de rol van de overdrachtsbelasting en de regeling, in de inkomstenbelasting, voor doorschuiving bij overheidsingrijpen. In het fiscale stelsel betekent het begrip overheidsingrijpen (minnelijke) onteigening, verkoop ter voorkoming van onteigening en herstructurering van een bedrijfstak op grond van nationale en communautaire regelgeving. De problematiek van het bevorderen van het aanbod van grond aan de overheid voor het realiseren van groene doelen zal nadrukkelijk worden betrokken in de in het voorjaar van 2001 te verschijnen Nota Landbouw en Fiscus. Het kabinet zal zich in dat kader uitspreken over de voor groene doelen te nemen fiscale maatregelen.

3. De opgave voor het grondbeleid

3.1 Inleiding

Het verbeteren van het grondbeleidsinstrumentarium is geen doel op zichzelf. Of iets als een grondbeleidsprobleem wordt gedefinieerd, wordt sterk bepaald door de beleidsinhoudelijke doelstellingen die men in het achterhoofd heeft. Voorstellen voor nieuwe of aangepaste instrumenten dienen dan ook niet alleen of niet in eerste instantie te worden beoordeeld op hun technische uitvoerbaarheid, maar vooral in relatie tot de realisatie van beleidsinhoudelijke doelen. Om zicht te krijgen op welke knelpunten daarin worden ervaren, is het nodig dat de relaties met andere beleidsterreinen worden aangegeven. Daarom wordt in paragraaf 3.2 eerst ingegaan op de beleidsinhoudelijke doelstellingen op aanpalende beleidsterreinen. In paragraaf 3.3 wordt stilgestaan bij de rode draad van deze beleidsterreinen, namelijk bevordering van kwaliteit. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 ingegaan op de rol die het grondbeleid speelt bij de realisatie van deze doelstellingen. Uit deze analyse wordt in paragraaf 3.5 de ‘agenda’ voor vernieuwing van het grondbeleid afgeleid. Paragraaf 3.6 vat de sturingsstrategie van de Nota Grondbeleid samen.

3.2 De context van het grondbeleid: beleidsinhoudelijke doelstellingen

3.2.1 Beleidsdoelen voor ‘rood’: het stedelijk gebied

Was uitbreiding van de woningvoorraad tot op heden de centrale opgave in het woonbeleid, in het komend decennium wordt stedelijke herstructurering, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht, minstens zo belangrijk. Om te voorkomen dat vooral de naoorlogse woonwijken in een neerwaartse spiraal terecht komen, zijn soms krachtige ingrepen nodig. Waar het trendmatige aanbod (de plannen die in de pijplijn zitten) voor nieuwe uitleg ongeveer overeenkomt met de geformuleerde ambities uit de Nota Wonen (circa 325.000 nieuwe woningen tussen nu en 2010), is de geformuleerde ambitie voor stedelijke herstructurering aanzienlijk hoger dan de optelsom van de huidige plannen. De geformuleerde ambitie komt neer op circa 625.000 woningen, terwijl het trendmatige aanbod slechts voorziet in 350.000 woningen.¹⁸ Dat bij het wonen het zwaartepunt verschuift van uitbreiding naar herstructurering van de voorraad betekent niet dat de woonvraag de komende jaren kan worden opgevangen in bestaand stedelijk gebied alleen. Er is de komende jaren nog steeds sprake van een aanzienlijke kwantitatieve uitbreidingsopgave. Dat betekent dat nieuwe woongebieden ook in de toekomst noodzakelijk zullen zijn.

¹⁸ ABF Research, *Beleidsverslag Volkshuisvesting 2000-2010*, augustus 2000, in opdracht van het Ministerie van VROM voor de Nota Wonen.

Daarnaast is een belangrijke uitdaging gelegen in het verhogen van de kwaliteit van het wonen. De prijs-kwaliteitverhouding van huizen is het afgelopen decennium met 30% verslechterd¹⁹, zij het in uitleglokaties minder dan in bestaande bouw. De uitdaging is deze trend om te buigen door enerzijds een ruimer aanbod in de meest schaarse woonsegmenten stimuleren (zie Nota Wonen) en anderzijds door via het grondbeleid te bevorderen dat de soms ruime marges op de ontwikkelingsmarkt meer worden aangewend voor kwaliteit. Een andere belangrijke pijler van het nieuwe woonbeleid is het vergroten van de zeggenschap van de burger. In de Nota Wonen heeft het kabinet de ambitie uitgesproken dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap van de nieuw te bouwen woningen toe moet nemen van 18% nu naar ongeveer een derde in 2005.²⁰

Ook is een belangrijke opgave gelegen in het bevorderen van regionale samenwerking. Bij meer grootschalige verstedelijkingsprojecten, bijvoorbeeld in het kader van stedelijke netwerken, ligt besluitvorming veelal op een hoger schaalniveau dan dat van individuele gemeenten. Inhoudelijk kan daarbij onder andere worden gedacht aan de totstandkoming van regionale woonmilieudifferentiatie, de ontsluiting met (ov-) infrastructuur en de realisatie van bedrijventerreinen en van groen.

Hoewel herstructurering van bedrijventerreinen aan belang wint en een belangrijke uitdaging is, blijft in kwantitatieve termen het accent voornamelijk liggen op nieuwe locaties. De zogenoemde 'ijzeren voorraad' aan bedrijventerreinen vermindert snel. Het reserveren van ruimte voor bedrijventerreinen is wenselijk, vanwege economische ontwikkeling, maar ook om te voorkomen dat deze ruimte anders op minder optimale locaties gevonden wordt. Tegelijkertijd is een intensiever gebruik van bestaande, alsmede van nieuw uit te geven bedrijventerreinen noodzakelijk.

Voor een goed functionerend verkeer- en vervoersysteem is een adequate infrastructuur onontbeerlijk. De bestaande infrastructuur (weg, rail, water, lucht), inclusief de voorgenomen aanpassingen tot 2010 zoals voorzien in het MIT, voldoet daar in hoofdlijnen aan. Als echter de ruimtebehoefte tot 2030 wordt bezien, dan bevat de hoofdwegenstructuur toch nog een substantieel aantal tracés met een te kleine capaciteit.

3.2.2 Beleidsdoelen voor 'groen' en 'blauw': het landelijk gebied

Belangrijke doelstellingen zijn het realiseren van grote aaneengesloten natuurterreinen, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het realiseren van duurzame landbouw en de herstructurering van de intensieve land- en tuinbouw. Daarnaast zijn grote groenprojecten rond de steden van belang, niet alleen om ecologische redenen, maar vooral ook om een aantrekkelijk woon-, leef- en

¹⁹ Brief Staatssecretaris VROM aan de Tweede Kamer, d.d. 19 juni 2000, op basis van het onderzoek "Relatie woningmarkt-grondmarkt 1991-1998".

²⁰ Nota Wonen; Mensen, wensen, wonen; december 2000. In het Handvest Kwaliteit (2000) hebben overheid en marktpartijen particulier opdrachtgeverschap als een van de prioriteiten benoemd om de kwaliteit van het wonen te bevorderen.

vestigingsklimaat te realiseren. In de Nota Natuur voor mensen, Mensen voor natuur (Nota NvMMvN) is aangegeven dat voor de stedelijke bouwopgave na 2010 nieuw gebruiksgroen gelijktijdig met de woningbouw gepland (bestemmingsplan), gefinancierd en gerealiseerd moet worden. Het gaat hierbij niet om ‘wijkgroen’ of om ‘SGR-groen’, maar om bovenlokaal groen (de groene inbedding van nieuwe wijken), met een gebruiksfunctie voor de betreffende wijk.

Bij de beleidsdoelen voor water gaat het vooral om veiligheid en beperking van de wateroverlast. De combinatie van aspecten als een stijgende zeespiegel en een dalende bodem kunnen met de oprukkende verstedelijking en het snel afvoeren van water uit landbouwgebieden bij overmatige regenval snel overlast veroorzaken. Daarom is het noodzakelijk dat extra ruimte aan water wordt gegeven. Hierbij moet gedacht worden aan de aanwijzing van retentiegebieden en dijkeruteggingen. Daarnaast is ruimte nodig om in noodsituaties een gecontroleerde overstroming op een daartoe uitgekozen plaats mogelijk te maken, waardoor de nationale schade zoveel mogelijk beperkt wordt. Ook in de steden zal voldoende bergingsmogelijkheid gecreëerd moeten worden.

3.3 *Het bevorderen van kwaliteit*

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de beleidsmatige uitdaging voor ‘rood’ vooral ligt in verhoging van de kwaliteit van wonen (zowel woning als woonomgeving) en werken, in het vergroten van de zeggenschap van burgers en in herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Voor ‘groen’ en ‘blauw’ 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. Wanneer naar de respectievelijke beleidsterreinen wordt gekeken valt op dat steeds twee thema’s naar voren komen. Die zijn het bevorderen van de *kwaliteit* van leven, wonen en werken, en het versterken van de positie van de *burger*. Dat geldt niet alleen voor milieu, ruimtelijke ordening, wonen, landbouw en natuur, maar ook bijvoorbeeld voor het architectuurbeleid en voor volksgezondheid en welzijn.²¹ Deze ‘rode draad’ in deze beleidsterreinen vormt tevens de context voor het grondbeleid voor de komende tien jaar.

Maar wat verstaan we eigenlijk onder kwaliteit? De beleving van kwaliteit is subjectief. Het kwaliteitsbegrip kan dan ook op verschillende manieren worden benaderd. Bij de beoordeling van kwaliteit kan worden gekeken of een product of dienst voldoet aan wat de individuele burger ervan verwacht (burger als norm), maar ook naar wat het collectief ervan verwacht (publieke doelen als norm). Ook kan worden bekeken of de geleverde kwaliteit in verhouding staat tot de prijs (prijs-kwaliteitverhouding). Kwaliteit wordt dan gezien als de resultante van wat de markt voortbrengt.

²¹ Wat dit betreft zijn de (onder-) titels van een aantal rijksnota’s veelzeggend: Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Nota Wonen: Mensen, Wensen Wonen. En in de Architectuurnota Ontwerpen aan Nederland wordt architectuur ook gezien als “zaak voor iedereen”.

Dit betekent dat de vraag of een woning of woonmilieu kwalitatief voldoet meerdere antwoorden kent. De beoordeling van deze ‘kwaliteiten’ zal variëren al naar gelang het perspectief (individu, publiek) en de voor de specifieke situatie geformuleerde doelstellingen. Zo kan het zijn dat woningen waarvan de prijs-kwaliteitverhouding de afgelopen jaren met vele procenten is afgenomen nog steeds gretig aftrek vinden. Een woning kan gegeven de marktomstandigheden aan de behoefte van een individu voldoen, terwijl de kwaliteit vanuit het perspectief van lange termijn overheidsbeleid onvoldoende is. Ook kan een individu een woning op een grote kavel als een belangrijk kwaliteitsaspect zien en dus als positief beoordelen, terwijl de gemeente die op die locatie wil verdichten dat negatief kan beoordelen. De overheid heeft zowel een verantwoordelijkheid in het afwegen van kwaliteit in het licht van publieke doelstellingen als in het bevorderen dat de aangeboden kwaliteit aansluit bij wat burgers willen. Het eerste vereist dat voor elk project kwaliteitscriteria worden geformuleerd waarvoor de overheid zich verantwoordelijk stelt. Het laatste vereist dat concurrentie op de bouwmarkt enerzijds en zeggenschap voor de burger anderzijds worden bevorderd.

Figuur 3.1 Kwaliteitscriteria voor publieke doelen

Kwaliteitsbegrip Nota Wonen	Kwaliteitsbegrip Vijfde Nota RO
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Functioneel-economische kwaliteit.</i> Sluit het aanbod aan op de vraag? Voldoet het aan de functionele eisen (gebruikswaarde)? Levert het een goed gevoel op (belevingswaarde)? En kan het lang mee (toekomstwaarde)? • <i>Sociaal-culturele kwaliteit.</i> Hier gaat om de sociale dimensie van wonen en leven. Trefwoorden zijn: de sociale structuur van woonmilieus (heterogeen of homogeen), participatie, segregatie, veiligheid. • <i>Ruimtelijk-ecologische kwaliteit.</i> Hier gaat het om natuur en milieu, hinder, zuinig ruimtegebruik etcetera 	<ul style="list-style-type: none"> • ruimtelijke diversiteit • maatschappelijke functionaliteit • culturele diversiteit • sociale rechtvaardigheid • duurzaamheid • aantrekkelijkheid • menselijke maat

In figuur 3.1 zijn kwaliteitscriteria geformuleerd, ontleend aan de Vijfde Nota RO en de Nota Wonen. Hieruit blijkt dat het kwaliteitsbegrip vele aspecten en invalshoeken kent. Ook in de Nota Grondbeleid wordt het kwaliteitsbegrip breed opgevat. Wanneer gesproken wordt over het ‘bevorderen van kwaliteit’ gaat het om de in figuur 3.1 geformuleerde waarden en toetspunten. In concreto gaat het dan om de ruimtelijke inrichting zoals de buitenruimte, recreatie-groen, de ontsluiting van wijken met openbaar vervoer, etcetera. Binnen deze kwaliteiten zijn duurzaamheid, diversiteit en zuinig ruimtegebruik essentiële waarden. Daarnaast gaat het bij kwaliteit om extra voorzieningen, zoals maatregelen voor duurzaam bouwen of een inpandige parkeergarage. Maar ook om woningen in bepaalde segmenten waar vraag naar is, maar die vanwege marktimperfecties te weinig worden aangeboden. En niet in de laatste plaats gaat het om kwaliteitseisen die de burger stelt

aan zijn individuele woning, zoals een luxueuze keuken of voorzieningen voor telewerken en de zeggenschap die hij heeft om zijn woning naar zijn eigen wensen vorm te geven.

3.4 De rol van het grondbeleid bij het realiseren van beleidsinhoudelijke doelen

In de vorige paragrafen zijn de opgaven op hoofdlijnen geschetst. Deze geven de context van het grondbeleid aan. In deze paragraaf wordt ingegaan op de rol van het grondbeleid bij de realisatie van de beleidsinhoudelijke doelstellingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen knelpunten bij doelstellingen voor het stedelijk gebied ('rood') en voor het landelijk gebied ('groen').

De rol van grondbeleid bij 'rode' doelstellingen

Bij de realisatie van de volgende 'rode' doelstellingen speelt grondbeleid een belangrijke rol:

- *De sterk verslechterde prijs-kwaliteitverhouding op nieuwbouw projecten.* In de vorige paragraaf hebben we gezien dat de realisatie van nieuwe locaties voor woningbouw nog steeds een belangrijke opgave is. Een knelpunt wordt vooral ervaren in de verslechtering van de prijs-kwaliteitverhouding van de afgelopen jaren. Dit komt doordat de prijzen zijn gestegen bij een min of meer gelijkblijvende kwaliteit.²² Een betere prijs-kwaliteitverhouding wordt bevorderd door het stimuleren van een ruimer aanbod in de meest schaarse woonsegmenten (zie Nota Wonen). Dat is een oplossing voor de langere termijn. Voor de korte termijn is het van belang te bevorderen dat de soms ruime financiële marges die particuliere grondeigenaren, gemeenten en ontwikkelaars bij verwerving en exploitatie van grond boeken (zie paragraaf 2.3), meer worden aangewend voor investeringen in kwaliteit van de woning en de woonomgeving.
- *De complexiteit van de grondmarkt bij stedelijke herstructurering.* De stedelijke herstructureringsopgave wordt de komende jaren minstens zo belangrijk als nieuwe uitleg. Het grondbeleidsinstrumentarium is vooral geënt op nieuwe uitleg. Maar bij stedelijke herstructurering worden gemeenten geconfronteerd met andere knelpunten in het grondbeleid dan bij nieuwe uitleg. Het gaat om knelpunten (zie Box 3.1) die ertoe leiden dat de gewenste herstructureringsprocessen niet of maar moeizaam van de grond komen.

²² Daarbij zij opgemerkt dat de dalende prijs-kwaliteitverhouding op de nieuwbouwmarkt voor een belangrijk deel een weerspiegeling is van een dalende prijs-kwaliteitverhouding in de bestaande voorraad. Duidelijk is dat aan dat laatste minder gemakkelijk iets te doen is dan aan het eerste.

Box 3.1: specifieke uitdagingen voor het grondbeleid bij stedelijke herstructurering

Uit recent onderzoek blijkt dat bij stedelijke herstructurering specifieke knelpunten in het grondbeleid worden ervaren die bij uitleglocaties niet of in mindere mate voorkomen.²³ Het grootste probleem is dat het vaak lang duurt alvorens een herstructureringsproces van de grond komt. Niet zelden gaat er tien jaar voorbij alvorens een wijk kan worden aangepakt. De wijk staat dan 'stil', particuliere initiatieven worden uitgesteld en ondertussen slaat het verval pas echt toe. Van belang is daarom de vraag waarom het opstarten van dergelijke processen zolang kan duren.

- Anders dan bij uitleg moet bij herstructurering niet alleen grond worden verworven, maar ook opstellen en gebruik ervan worden *afgekocht*. Ook moeten bewoners of winkeliers vaak tijdelijk worden uitgeplaatst. Vaak willen zij dat niet omdat men doorgaans is gericht op *continuïteit* in het gebruik of exploitatie van het vastgoed (bijvoorbeeld winkels), in plaats van ontwikkeling van het gebied.
- In binnenstedelijk gebied is vaak sprake van *versnipperd eigendom*. Dat bemoeilijkt de start en het verloop van het herstructureringsproces. Enkele kleine onwillige partijen kunnen daardoor zo'n proces frustreren. Overigens is soms ook sprake van grootschalig corporatiebezit, vooral in naoorlogse buitencentrum wijken.
- Door de versnippering is het *verhalen van kosten* bij stedelijke herstructurering veel moeilijker dan bij uitleggebieden.
- Dit betekent dat het *verwerven van draagvlak* voor de voorgenomen herstructurering bij belanghebbenden in bestaand stedelijk gebied nóg belangrijker is dan het verwerven van grond. De gemeente dient de vele individuele eigenaren tot samenwerking te stimuleren. Via communicatie moet vertrouwen worden gewonnen, moet het gemeenschappelijk belang en het eigen belang duidelijk worden en moet motivatie ontstaan bij private eigenaren.
- Daarnaast gaan de hoge tot zeer hoge bebouwings- en gebruiksdichtheid in te herstructureren gebieden gepaard met *hoge kosten en -opbrengsten* die in uitleggebieden niet voorkomen. Hoewel sommige investeringen daarom per saldo rendabel kunnen zijn, zijn de hoge kosten vaak een te hoge drempel. Denk daarbij bijvoorbeeld ook aan bodemsanering van voormalige bedrijventerreinen. Daarnaast is er meestal weinig schuifruimte, die voor herstructurering vaak nodig is.
- Stedelijke herstructurering is in veel situaties een onrendabele opgave, waardoor het essentieel is dat tot *verevening* tussen rendabele en onrendabele opgaven in een gemeente kan worden gekomen. Voor gemeenten met een beperkte of geen uitbreidingsopgave is dit een probleem. Bij het in de toekomst kleiner worden van de nieuwbouwoopgave zal dit probleem vaker optreden. Het regionale schaalniveau is voor dit vereveningsvraagstuk dus van toenemend belang.

- *Tekort aan ruimte voor particulier opdrachtgeverschap*. Een van de grootste knelpunten bij het realiseren van de geformuleerde ambitie is de beschikbaarheid van kavels voor particuliere opdrachtgevers. Dat komt onder andere doordat veel gemeenten tot op heden relatief weinig vrije kavels beschikbaar stellen, direct dan wel in haar regiefunctie (bijvoorbeeld via afspraken met een ontwikkelaar). Daarmee is het particulier opdrachtgeverschap een belangrijk verwervingsvraagstuk.
- *Belemmeringen bij regionale samenwerking*. Vooral bij de meer grootschalige verstedelijkingsprojecten ligt de besluitvorming veelal op een hoger schaalniveau dan dat van individuele gemeenten. Wanneer niet of onvoldoende wordt samengewerkt, kan dat leiden tot maatschappelijk ongewenste effecten. Het probleem daarbij is dat de gemeenten vaak verschillende belangen hebben. Omdat instrumenten voor grondbeleid tot nu toe vooral zijn geënt op het lokale schaalniveau, is het de uitdaging het grondbeleid meer te laten bijdragen aan bovenlokale afstemming.
- *Realisatie bedrijventerreinen*. Om lokaal werkgelegenheid aan te trekken, maken gemeenten soms afwegingen die op een hoger schaalniveau ongewenst zijn, bijvoorbeeld door bedrijven bij de uitgifte lage grondprijzen te berekenen. Bedrijven kunnen gemeenten zo tegen elkaar uitspelen. Bovendien is dit geen stimulans voor een efficiënt grondgebruik. Overigens zal dit

²³ Kolpron Consultants, *Grondbeleid en stedelijke herstructurering*, augustus 2000.

probleem zich in deze tijd van hoogconjunctuur minder voordoen. De uitdaging is te zoeken naar een instrumentarium dat - macro gezien - tot een efficiëntere ruimtelijke verdeling leidt. Andere uitdagingen zijn gelegen in hoge verwervings- en verplaatsingskosten als gevolg van bodemverontreiniging bij vooral oude bedrijventerreinen in binnenstedelijk gebied en in de realisatie van groen bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

- *Een scheve verdeling van baten en kosten bij investeringen in infrastructuur en groen.* Veel investeringen in infrastructuur verhogen de waarde van gronden in de omgeving. De uitdaging voor het grondbeleid is om de baten (waardestijging) en de kosten (investeringskosten) meer bij dezelfde partij terecht te laten komen. Voor groen geldt in feite hetzelfde.

De rol van het grondbeleid bij 'groene' doelstellingen

Bij de realisatie van de 'groene' doelstellingen speelt het grondbeleid bij de volgende onderdelen een rol:

- *Hoge grondprijzen zetten realisatie groene doelen onder druk.* Groene doelen staan vooral onder druk door de sterk gestegen grondprijzen. Dit is mede een gevolg van de invloed van verstedelijking (verwachtingswaarde en uitstralingseffect van voor verstedelijking uitgekochte agrariërs) en door grote grondvraag voor wonen, werken, infrastructuur, extensivering van de landbouw, recreatie en groen.

Box 3.2: specifieke uitdagingen van het grondbeleid bij de realisatie van EHS en strategische groenprojecten

De verwerving van grond voor groene bestemmingen (natuur, water en recreatie) en infrastructuur verloopt soms moeizaam. Deels is dat een financiële kwestie, deels heeft het te maken met de toepassing van het instrumentarium. Als de grondprijzen verder zouden stijgen, zijn de beschikbare budgetten onvoldoende voor de realisatie van de EHS.²⁴ Het is dus van belang dat de opwaartse druk op de groene grondprijzen wordt gedempt. Daarnaast is de lage grondmobiliteit een beperkende factor voor de realisatie van de EHS. Overigens kunnen voor toekomstige ruimtelijke opgaven, zoals ruimte voor water, waarvoor de overheid grond zal moeten verwerven, zich vergelijkbare knelpunten voordoen als momenteel bij de EHS. Omdat er nauwelijks een relatie is met de toegenomen productiemogelijkheden van grond, moet de oorzaak van de sterke grondprijsstijgingen buiten de landbouw worden gezocht. Er is sprake van een 'schaduwwerking' van rood op groen omdat agrariërs die worden uitgekocht voor verstedelijkingsdoeleinden een prijs betaald krijgen die in de regel ver boven de agrarische waarde ligt. Agrariërs in de omgeving, die eigenaar zijn van gronden waar geen sprake is van een rode bestemming, zijn daardoor vaak minder geneigd hun grond tegen agrarische waarde te verkopen, ook als de grond nodig is voor groene functies. Een veel sterker prijsopdrijvend effect ontstaat als de boer die in verband met verstedelijking is uitgekocht, zijn bedrijf elders voortzet. Doordat hij veel geld beschikbaar heeft, lukt het hem relatief makkelijk elders aan agrarische grond te komen. Hierdoor gaan de grondprijzen voor de groene functies omhoog. Het kopen van agrarische grond voor natuurdoeleinden is daardoor de laatste jaren aanzienlijk duurder geworden.

- *De mobiliteit op de grondmarkt is relatief laag.* Een andere reden dat de realisatie van groene doelen - zoals ook de herstructurering van agrarische bedrijventerreinen - onder druk staat, is de lage grondmobiliteit. Gewenste veranderingen in grondgebruik kunnen in het landelijk gebied lange tijd vergen als gevolg van de natuurlijke, lage dynamiek van de markt. Voor een deel is hiervoor ruimtelijk of fiscaal beleid nodig. Maar voor een deel is de uitdaging in het grondbeleid gelegen.
- *Effecten van waterberging op productiewaarde grond.* De plannen voor waterberging kunnen

²⁴ Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

leiden tot een stijging van de grondwaterspiegel. Dit zal de productiewaarde van de agrarische grond beïnvloeden. Daar komt bij dat agrariërs die grond hebben die als ‘calamiteitenpolder’ wordt aangemerkt, worden geconfronteerd met het risico van opbrengstderiving. Wanneer dergelijke polders daadwerkelijk voor waterberging gebruikt moeten worden, zal de overheid zijn verantwoordelijkheid nemen en de geleden schade vergoeden.

- *Een scheve verdeling van baten en kosten bij investeringen in natuur.* Investerings in natuur hebben positieve baten voor velen, terwijl de kosten vaak door het Rijk gemaakt worden. De uitdaging voor het grondbeleid is om evenwichtiger financieringsmethoden te ontwikkelen

3.5 De agenda: vernieuwing van het grondbeleidsinstrumentarium

Nu op hoofdlijnen is aangegeven welke beleidsinhoudelijke doelstellingen worden nagestreefd, en welke rol het grondbeleid daarin speelt, wordt in deze paragraaf de ‘agenda’ voor vernieuwing in het grondbeleid geformuleerd. Dat gebeurt aan de hand van de in paragraaf 2.1 geformuleerde overkoepelende doelstellingen van het grondbeleid.

3.5.1 Rechtvaardige verdeling van kosten en baten bevorderen

De overheid streeft naar een rechtvaardige verdeling van de kosten en baten van de ruimtelijke inrichting. Het gaat daarbij om de ontwikkeling van projecten op het gebied van woningbouw, maar ook op het gebied van groen en infrastructuur. Teneinde bestemmingsplannen goed te kunnen uitvoeren, is het van belang dat de overheid beschikt over een adequaat instrumentarium om - ook in financiële zin - een integrale planuitvoering te realiseren. Als dat onvoldoende kan en geen tekortafdekkingen door de overheden mogelijk zijn, wordt ingeleverd op de (kwaliteit van de) gewenste ruimtelijke doelstellingen. Het grondbeleid speelt een belangrijke rol bij het realiseren van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten. De agenda bij deze doelstelling is tweeledig:

- verbeteren van het kostenverhaal bij de ontwikkeling van nieuwbouw- en herstructureringslocaties (hoofdstuk 4);
- realiseren van een evenwichtiger verdeling van kosten en baten als gevolg van overheidsinvesteringen (paragraaf 4.5) en bestemmingswijzigingen (paragraaf 7.2).

3.5.2 Kwaliteit, zeggenschap en marktwerking stimuleren

Ruimtelijke kwaliteit wordt door veel factoren bepaald. Evident is dat de wijze waarop de markt werkt hierop van grote invloed is. Voor de realisatie van hoge kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs, is het van belang dat de woningmarkt zich ontwikkelt van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde markt. In een gespannen markt is dat moeilijker dan in situaties waar het aanbod dicht bij de vraag ligt. In veel regio’s is het komende decennium nog sprake van aanzienlijke (kwalitatieve) tekorten. Een belangrijk aspect van kwaliteit is voorts zeggenschap van burgers over

hun eigen woning en woonomgeving. Het als individu zelf mogen bepalen wat men onder kwaliteit verstaat en vervolgens in staat worden gesteld om daaraan ook invulling te geven, ziet het kabinet als een waarde op zichzelf. Tot slot is het van belang dat het gemeentelijk grondbeleid meer gericht wordt op bevordering van concurrentie tussen marktpartijen. De agenda bij de doelstelling 'bevorderen kwaliteit, zeggenschap en marktwerking' is:

- versterken van concurrentie tussen marktpartijen op de woningbouwmarkt (paragraaf 5.2);
- bevorderen van een doelgerichter grondprijsbeleid bij gemeenten (paragraaf 5.3);
- stimuleren van particulier opdrachtgeverschap (paragraaf 5.4);
- vergroten van de transparantie bij actief gemeentelijk grondbeleid (paragraaf 5.5).

3.5.3 Ruimtelijke doelstellingen realiseren

Een belangrijk doel van het grondbeleid is te bevorderen dat het feitelijke ruimtegebruik aansluit bij het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik. In dit hoofdstuk is beschreven welke publieke doelstellingen worden nagestreefd. Daaruit blijkt dat meerdere doelstellingen (stedelijke herstructurering, EHS, strategische groenprojecten) niet of moeizaam worden gerealiseerd door de markt. Een actieve houding van de overheid is noodzakelijk om deze doelen te realiseren. Soms moet de overheid zelf de klus klaren. Het is in die situaties van belang dat de overheid beschikt over een adequaat verwervingsinstrumentarium. Daarnaast is het van belang dat overheden beter met elkaar samenwerken om die doelen te realiseren, zowel tussen als binnen overheidslagen. De agenda bij deze doelstelling is:

- waarborgen van de eisen aan de ruimtelijke inrichting van locaties (paragraaf 4.3);
- versterken van de mogelijkheden tot verwerving door gemeenten (hoofdstuk 6);
- bevorderen van een bovenlokale samenwerking op het gebied van grondbeleid (paragraaf 7.3);
- versterken van de mogelijkheid tot verwerving door Rijk en provincies (paragraaf 7.4);
- professionaliseren van het Rijk als speler op de grondmarkt (paragraaf 7.5).

3.5.4 Bestaand instrumentarium beter benutten

Hoewel vernieuwing van het grondbeleidsinstrumentarium noodzakelijk is, wijst het kabinet erop dat het bestaande instrumentarium beter benut kan worden. Vooral kleine en middelgrote gemeenten kunnen er vaker en beter gebruik van maken dan wel eens gedacht wordt. Het is daarom essentieel om actief kennis en ervaringen op het terrein van grondbeleid uit te wisselen tussen gemeenten. Dit geldt voor bestaand en voor nieuw instrumentarium. Het Rijk zal de kennisontwikkeling bij gemeenten verder faciliteren. Op het gebied van de ruimtelijke ordening en het wonen is hiermee reeds een traditie opgebouwd. Denk aan stimuleringsprogramma's (zoals StiR) en experimenten (denk aan SEV), maar ook door brochures, zoals 'Bestemmen met beleid', uit het verleden. Op het terrein van het grondbeleid ontbreken deze faciliteiten. De volgende paragrafen bevatten concrete voorstellen voor het bevorderen van kennisoverdracht en bewustwording van de bestaande

mogelijkheden. Daarbij gaat het onder meer om het gebruik van tender-methoden ter bevordering van concurrentie, over grondprijsberekeningsmethoden en over het management van complexe herstructureringsprojecten. Het Rijk zal (bij voorkeur in samenwerking met de VNG en het IPO) het initiatief nemen voor de oprichting van een kennis- en informatiecentrum grondbeleid. Tevens zal het Rijk de totstandkoming van een 'benchmark gemeentelijk grondbeleid' stimuleren.

3.6 Sturingsstrategie: instrumenten inzetten voor kwaliteit

Met de Nota Grondbeleid onderkent het kabinet het belang van een sturend grondbeleid, waarbij gemeenten, provincies en Rijk een regierol kunnen vervullen bij de (her-) ontwikkeling van rode locaties en groengebieden. Uitgangspunt daarbij is dat de overheid zich primair toelegt op het publiek belang, alsmede op het formuleren van randvoorwaarden en kwaliteitseisen op basis waarvan marktpartijen, al dan niet in PPS-achtige constructies met de overheid, door de burger gewenste kwaliteiten kunnen realiseren. Het grondbeleid dient dit mogelijk te maken. Een goede samenwerking tussen overheid en marktpartijen staat daarbij voorop. Maar waar dat niet tot voldoende resultaat leidt, moet de overheid instrumenten in handen hebben om ontwikkelingen te kunnen afdwingen. Daarom is het kabinet van mening dat versterking van het instrumentarium voor zowel faciliterend als - selectief in te zetten - actief grondbeleid noodzakelijk is. Wel is daarbij het uitgangspunt dat wanneer publieke doelen zonder actief grondbeleid kunnen worden gerealiseerd, beter kan worden overgestapt op faciliterend grondbeleid.

Met de versterking van het grondbeleidsinstrumentarium krijgen overheden een sterkere positie op de grondmarkt. Tegelijkertijd is er de overtuiging dat waarborgen noodzakelijk zijn om de versterking van dat instrumentarium te laten doorwerken in kwaliteit van wonen en in zeggenschap van de burger. De in deze nota geformuleerde maatregelen moeten dan ook niet afzonderlijk worden beschouwd, maar als een samenhangend pakket aan maatregelen, waarin een balans is gevonden tussen versterking van de regiefunctie voor overheden enerzijds en waarborgen voor de realisatie van kwaliteit en zeggenschap van de burger anderzijds.

Deel 2: Een samenhangend pakket beleidsmaatregelen

4. Kostenverhaal en ruimtelijke inrichting

4.1 Inleiding

Om het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik mogelijk te maken, zijn op grote en kleine schaal investeringen nodig voor de exploitatie van grond (infrastructuur, groenvoorzieningen etcetera). Voor de aanleg daarvan is het meestal de overheid die de kosten maakt. Om kwaliteit van de woning en woonomgeving te kunnen realiseren, streeft de overheid naar een rechtvaardige verdeling van de kosten en baten van de ruimtelijk inrichting. Een goed kostenverhaal op 'rode' lokaties is daarvoor een voorwaarde. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het kostenverhaal in algemene zin (paragrafen 4.2 en 4.3), het kostenverhaal bij stedelijke herstructurering (paragraaf 4.3) en op de verdeling van kosten en baten van overheidsinvesteringen (paragraaf 4.4).

4.2 De knelpunten bij gemeentelijk kostenverhaal

Er bestaan globaal vier methoden waaruit gemeenten, afhankelijk van de lokale omstandigheden, kunnen kiezen voor het verhalen van kosten op private exploitanten.²⁵ Als gemeenten zelf grond in eigendom hebben (actief grondbeleid), kunnen zij de gemaakte kosten in rekening brengen via de gronduitgifteprijs. Is dat niet zo (faciliterend grondbeleid), dan kan de gemeente kosten van publieke voorzieningen verhalen via een:

- gemengde grondexploitatie en kostenverhaal op basis van een PPS of projectontwikkelingsovereenkomst;
- exploitatieovereenkomst met de private eigenaar op grond van de gemeentelijke exploitatieverordening (artikel 42 WRO);
- heffing van de baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet).

Bij de toepassing van deze methoden kan zich een aantal knelpunten voordoen. In de eerste plaats bieden de methoden niet dezelfde mogelijkheden voor kostenverhaal. Bij de PPS-variant maar ook bij de artikel 42 WRO-variant is sprake van door de gemeente en exploitant vrijwillig te sluiten privaatrechtelijke overeenkomsten. Als met een grondeigenaar die tot zelfrealisatie wil overgaan niet tot overeenstemming kan worden gekomen, dan is kostenverhaal via de baatbelasting mogelijk. Voor de gemeente is het nadeel daarvan dat de mogelijkheden van de baatbelasting voor het verhaal van kosten beperkt zijn. De baatbelasting is vooral gericht op het verhaal van fysieke kosten in bestaande situaties (bijvoorbeeld de verbetering van een winkelpromenade), maar schiet bij nieuwbouwprojecten tekort. Zo kunnen met de baatbelasting bovenwijkse voorzieningen, kosten van

²⁵ Zie: VROM-Raad advies 020; *Het instrument geslepen*, maart 2000.

opstellen van het bestemmingsplan, planschade, vereveningsbijdragen en fondsbijdragen niet worden verhaald (zie box 4.1). Afgezien van het kostenverhaal via gronduitgifte (actief grondbeleid), biedt de exploitatieovereenkomst de gemeente meestal de beste mogelijkheden voor het in rekening brengen van kosten.

Box 4.1: Beperkingen van de baatbelasting

De baatbelasting blijkt in de praktijk een zeer lastig te hanteren instrument met een laag rendement voor het kostenverhaal. Het naleven van vormvoorschriften is een belangrijke praktische hindernis. Baatbelasting kan alleen worden geheven wanneer geen kostenverhaal heeft plaatsgevonden middels gronduitgifte of een exploitatieovereenkomst. De gemeente dient een gebied aan te wijzen waarbinnen de partijen baat hebben bij de getroffen voorzieningen. De baatbelasting wordt omgeslagen over alle eigenaren van onroerende zaken binnen dat gebied. Om tot heffing over te kunnen gaan, dient de gemeenteraad het bekostigingsbesluit te nemen voordat met de voorzieningen wordt begonnen. Of er baat is, moet worden bepaald binnen een jaar na voltooiing van de voorzieningen. Daarnaast is het vaak moeilijk te bewijzen welke gronden worden gebaat bij de voorzieningen. In de omvangrijke jurisprudentie over dit onderwerp heeft de rechter verhaalbare kostensoorten nauw omkaderd. Onder 'voorzieningen van openbaar nut' worden alleen fysieke voorzieningen verstaan (riolering, verlichting e.d.). Met de baatbelasting kunnen bovenwijkse voorzieningen, kosten van opstellen van het bestemmingsplan, planschade, en vereveningsbijdragen en fondsbijdragen niet worden verhaald. Conclusie: met de baatbelasting kunnen lang niet dezelfde kosten worden verhaald als met een (vrijwillige) exploitatieovereenkomst.

Bron: Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

In de tweede plaats ontbreekt het aan duidelijkheid over welke kosten kunnen worden verhaald en welke niet. In de praktijk dragen projectontwikkelaars hun grond vaak over aan de gemeente, in ruil voor het recht te mogen bouwen (bouwclaimmodel), of ontwikkelen zij het gebied samen met de gemeente (PPS). Het kostenverhaal komt in deze gevallen via onderhandelingen tot stand. De reikwijdte van artikel 42 WRO, dat gemeenten verplicht een exploitatieverordening vast te stellen, is door de jurisprudentie ingeperkt.²⁶ Teneinde een goede samenwerking tussen overheden en marktpartijen te bevorderen, wordt een goede regeling van verhaalbare kosten, zowel door gemeenten als door ontwikkelaars wenselijk geacht.

In de derde plaats is het verhaal van kosten op de zogenoemde free-riders een probleem. Free-riders zijn ontwikkelaars of bouwers die wel profiteren van de aanleg van publieke voorzieningen of de ontwikkeling van een plan, maar die niet vrijwillig (voldoende) willen meebetalen en die niet via de baatbelasting kunnen worden aangeslagen. Op nationale schaal vormen free-riders slechts een klein deel (zo'n 5%) van de grondeigenaren bij uitleglocaties. Maar in afzonderlijke situaties kunnen ze wel een serieus probleem zijn doordat zij de ontwikkeling van bepaalde projecten kunnen frustreren. In de vierde plaats zijn er knelpunten bij het kostenverhaal bij stedelijke herstructurering. Bij nieuwe uitleglocaties zullen gemeente en marktpartijen meestal met elkaar willen samenwerken omdat beide

²⁶ Op grond van artikel 42 van de WRO moeten gemeenten een exploitatieverordening opstellen. Hierin regelt de gemeente onder welke voorwaarden zij medewerking verleent aan het in bouwexploitatie brengen van gronden. Dit vergroot de rechtszekerheid voor de grondeigenaar, die zo weet onder welke voorwaarden een gemeente bereid is om een exploitatieovereenkomst te sluiten. De jurisprudentie inzake kostenverhaal laat zien dat geen kosten kunnen worden verhaald die niet zijn opgenomen in de verordening.

een ontwikkelingsbehoefte hebben. Bij stedelijke herstructurering is het veelal de gemeente die het initiatief neemt voor de herontwikkeling, terwijl de zittende eigenaren (bewoners, winkeliers, horeca

Box 4.2: Marktpartijen: duurzame partners en eendagsvliegen

Marktpartijen opereren vanuit verschillende motieven. Soms zijn marktpartijen een korte tijd of slechts bij een klein onderdeel van de ontwikkeling van een locatie betrokken. In dat geval is het belang van de marktpartij bij de realisatie van de ruimtelijke opgave vaak beperkt. Hij is dan vaak vooral gericht op het in de markt zetten van de woningen. In deze gevallen zijn marktpartijen lang niet altijd uit zichzelf bereid zich te voegen naar het meer algemene kader rond de ontwikkeling. Bijdragen aan minder rendabele of zelfs onrendabele projecten kunnen dan in het geding komen. Er wordt in die gevallen wel gesproken over 'free-rider gedrag': wel profiteren van projectvoordelen, maar er niet aan meebetalen. Maar soms is de betrokkenheid van marktpartijen groot. Dit kan omdat ze partij zijn bij de hele locatieontwikkeling (bijvoorbeeld door participatie in een publiek-privaat samenwerkingsverband) of omdat ze voor een langere tijd als vastgoedeigenaar betrokken zijn bij de inrichting en het beheer van een gebied. In dit laatste geval wordt wel gesproken over 'duurzame stakeholders'. Het belang van dergelijke marktpartijen is dan veel breder en strekt het zich uit tot de realisatie van de maatschappelijke opgave als geheel. De bereidheid om een bijdrage te leveren aan collectieve voorzieningen, om mee te doen met vereveningsarrangementen en om de ruimtelijke kwaliteit op locatieniveau te bewaken is een verantwoordelijkheid die dergelijke marktpartijen (waaronder ook woningcorporaties) in de praktijk zonder al te veel problemen op zich blijken te nemen.

etcetera) vaak vooral gericht zijn op continuïteit van hun activiteiten. Bovendien is het grondbezit in bestaand stedelijk gebied veelal zeer versnipperd. De eerste uitdaging voor de gemeente is dan ook het herstructureringsproces van de grond te krijgen en vervolgens een evenwichtige verdeling van kosten te realiseren.

Voor alle knelpunten geldt dat deze zich in conjunctureel slechtere tijden nadrukkelijker zullen manifesteren.²⁷

4.3 De exploitatievergunning

4.3.1 Elke exploitant wordt vergunningplichtig

Vanuit het perspectief dat alle belanghebbenden binnen een exploitatiegebied behoren bij te dragen aan de door de overheid aangebrachte voorzieningen, en mede gelet op de hierboven beschreven knelpunten, onderschrijft het kabinet de wenselijkheid van een goede regeling voor het kostenverhaal. Daartoe wordt een vergunningstelsel voor grondexploitatie ingevoerd.²⁸ Dat stelsel houdt in dat elke exploitant, c.q. ontwikkelaar verplicht wordt een *exploitatievergunning* aan te vragen. De aanvrager van de vergunning is degene die overgaat tot exploitatie en/of ontwikkeling van de locatie. Onder exploiteren wordt verstaan het realiseren van het bestemmingsplan, inclusief het bouwrijp maken van de locatie.

²⁷ Zie ook: Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

²⁸ Voor het kostenverhaal wordt nu reeds een systeem van (verkavelings-) vergunningen gebruikt in Vlaanderen, Frankrijk, Engeland en de Verenigde Staten.

De doelstelling van dit instrument is meerledig. In de eerste plaats biedt het gemeenten een instrument om het verhaal van kosten af te dwingen, ook van ontwikkelaars die zich als ‘free-rider’ gedragen. Daarnaast zal het stelsel helderheid verschaffen over welke kosten verhaald kunnen worden. Ten slotte biedt de exploitatievergunning gemeenten de mogelijkheid om nadere eisen te stellen aan de inrichting van de locatie.

VNG en Neprom hebben een voorstel ontwikkeld voor een exploitatievergunning waarin alleen het kostenverhaal wordt geregeld.²⁹ Het kabinet kiest voor een ‘bredere’ exploitatievergunning, waarin naast het kostenverhaal ook aan het te realiseren programma eisen gesteld kunnen worden. Voordeel van deze variant is dat het, naast het veilig stellen van de kostenbijdrage, ook de gemeentelijke regiefunctie ten behoeve van het realiseren van kwaliteitsdoelstellingen versterkt.

Het kabinet kiest dus niet voor de zogenoemde Grondexploitatieheffing (GreX), waarbij een heffing wordt opgelegd indien het kostenverhaal niet via minnelijke weg geregeld is. Het kabinet heeft een voorstel hiertoe enkele jaren geleden na kritiek van de Raad van State ingetrokken.³⁰

Uitgangspunt bij het nieuwe stelsel van het kostenverhaal is dat alle marktpartijen die gronden willen ontwikkelen vergunningplichtig zijn. Het is dus niet zo dat de vergunning alleen moet worden aangevraagd als gemeenten en exploitant/ontwikkelaar niet tot overeenstemming kunnen komen. De vergunning moet dus niet louter worden gezien als een ‘sluitstuk’ tegen potentiële free-riders. Een gemengd systeem waarin privaatrechtelijke (exploitatie-) overeenkomsten leiden tot vrijstelling van de vergunningplicht wordt gelet op het rechtsgelijkheidsbeginsel juridisch niet passend en beleidsmatig ongewenst geacht. Dat laat onverlet dat in het proces de minnelijke weg voorop dient te staan, hetgeen impliceert dat als men er via onderhandelingen uitkomt de vergunning in beginsel zal worden verstrekt. Het stelsel van de exploitatievergunning laat de mogelijkheid tot het aangaan van PPS-constructies intact. Maar ook de PPS-achtige consortia zijn, indachtig bovenbeschreven uitgangspunt, vergunningplichtig (zie verder paragraaf 4.5).

Aan de verlening van de exploitatievergunning worden de volgende voorwaarden gesteld:

1. de ontwikkelaar heeft met de gemeente een regeling getroffen over het kostenverhaal, bij voorkeur in een exploitatieovereenkomst, op basis van de wettelijke minimum-kostenlijst (zie paragraaf 4.3.2);
2. de ontwikkelaar is in staat en bereid tot realisatie van het bestemmingsplan;
3. de exploitatie is conform de grondexploitatieopzet;
4. de ontwikkelaar is bereid voor openbare doeleinden (zoals wegen e.d.) afstand te doen van grond;
5. de ontwikkelaar voldoet aan de door de gemeente gestelde ruimtelijke inrichtingseisen voor de bouwkaavel, waaronder in ieder geval: goede verkaveling, voorkomen van versnippering, voldoende integraliteit (in samenhang met andere bouwplannen);

²⁹ VNG en Neprom, *Kosten van grondexploitatie; uitgangspunten voor een nieuwe wettelijke regeling van het grondkostenverhaal met bijbehorende lijst van kostensoorten*, 22 september 2000.

6. de ontwikkelaar voldoet aan een door de gemeente vastgesteld (beeld-) kwaliteitsplan;
7. de ontwikkelaar stelt het door de gemeente gewenste aandeel van de in de grondexploitatie betrokken gronden beschikbaar voor particulier opdrachtgeverschap, met een minimum van 30%, tenzij dit aantoonbaar niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat op die locatie hiervoor onvoldoende belangstelling bestaat.

Partijen kunnen door de gemeente onteigend worden wanneer zij de exploitatievergunning niet of niet tijdig aanvragen, of wanneer zij niet (tijdig) voldoen aan de voorwaarden voor vergunningverlening. Voor zover noodzakelijk zal de onteigeningswet hierop worden aangepast. Omdat het ervoor zorgt dat partijen die onwillig zijn onteigend kunnen worden, wordt hiermee ook het free rider-probleem aangepakt.

De invorderbaarheid van de verschuldigde gelden wordt gegarandeerd door opname in het wettelijk stelsel van de mogelijkheid tot het uitvoeren van een dwangbevel met recht van parate executie en de mogelijkheid van verzet tegen het bevel. Deze mogelijkheid is nu al vigerend recht bij verhaal van kosten van bestuursdwang en wordt in ruimer verband voorzien in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het stelsel van de exploitatievergunning zal worden geregeld in een nieuwe wet, de Grondexploitatiewet. Deze wet zal uiteraard goed moeten aansluiten op de bestaande wetgeving in het ruimtelijk bestuursrecht (WRO, onteigeningswet, Woningwet). Daarnaast is een goede afstemming nodig tussen de verschillende vergunningstelsels (milieu-, bouw- en exploitatievergunning). De exploitatieverordening ex art.42 WRO wordt onderdeel van de Grondexploitatiewet. Het voordeel van regeling in een aparte wet boven opname in de WRO is dat zo geen bezwaren worden opgeworpen tegen het stellen van kwaliteitseisen die niet puur ruimtelijk van aard zijn, zoals particulier opdrachtgeverschap.

Bij de ontwikkeling van het nieuwe instrument van de exploitatievergunning wordt de betekenis ervan voor het bestaande instrument baatbelasting betrokken.

4.3.2 *De kostenlijst*

Een belangrijke voorwaarde voor het verlenen van de exploitatievergunning is dat overeenstemming is bereikt over de te verhalen kosten. Het gaat daarbij om kosten die de gemeente daadwerkelijk maakt. Om helderheid te verschaffen over welke kosten kunnen worden verhaald, zal in de Grondexploitatiewet een lijst met kostenposten opgenomen worden, waarbij wordt aangegeven welke posten de gemeente rechtens in ieder geval kan verhalen ('minimum-lijst'). Daarnaast omvat de kostenlijst ook de verevening van grondinbrengwaarden. De regeling betekent niet bij voorbaat dat volledig kostenverhaal móet plaatsvinden. Gemeenten worden niet verplicht deze kosten te verhalen. De lokale omstandigheden maar ook de conjuncturele situatie kunnen aanleiding zijn tot het maken

³⁰ De kritiek richtte zich vooral op de vermenging van publiek- en privaatrechtelijk instrumentarium.

van andere afspraken. Ook kunnen gemeenten en ontwikkelaars uiteraard op vrijwillige basis verdergaande afspraken maken, bijvoorbeeld over de verlening van bijdragen aan een kwaliteitsfonds, een fonds herstructurering, een fonds regionale mobiliteit of een fonds bovenwijkse voorzieningen. Voorts zij opgemerkt dat de kostenlijst nog niets zegt over de hoogte van de kosten, maar alleen over welke kostensoorten kunnen worden verhaald.

De kostenlijst omvat de volgende categorieën kostensoorten:

- De aanleg en realisatie van *openbare (fysieke) voorzieningen en werken* binnen het plangebied. Daaronder wordt in ieder geval verstaan: verwervingskosten, het egaliseren van gronden en het ophogen van terreinen, verhardingen, riolering, sloop opstallen, bodemsanering van te herstructureren terreinen, openbaar groen en water, openbare verlichting, speelvoorzieningen, bijzondere werken (zoals verplaatsingen van kabels en leidingen) en daarbij behorende rentekosten.
- De *planontwikkelingskosten en planschadevergoedingen*, voor zover redelijkerwijs toe te rekenen aan het plan. Onder planontwikkelingskosten valt de ontwikkeling en realisatie van het bestemmingsplan, stedenbouwkundig ontwerp, grondonderzoek en milieutechnische maatregelen. Voorts behoort daartoe de kosten van redelijkerwijs binnen een bepaalde termijn te verwachten en te vergoeden planschadeclaims (art.49 WRO).
- *Bovenwijkse voorzieningen*, niet zijnde gebouwen, die een directe relatie hebben met het plan en dus redelijkerwijs daaraan zijn toe te rekenen. In het grootste deel van de gevallen gaat het om infrastructuur, sportterreinen, voorzieningen voor lokaal openbaar vervoer, regionaal groen etcetera binnen een gemeente, waarvan de voordelen toevallen aan de bewoners van de betreffende wijk.

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

1. Profijtbeginsel: de wijk moet substantieel *profijt* ondervinden van de aan te leggen voorzieningen.
2. Toerekenbaarheid: er moet een duidelijk *causaal verband* zijn met daadwerkelijk voor de lokatie gemaakte kosten. Dat wil zeggen: het gaat om kosten die niet gemaakt zouden worden als de wijk niet zou worden aangelegd.
3. Proportionaliteit: als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze dus meer bij aan de kosten.

Deze criteria gelden primair voor kosten die gemeenten maken binnen het kader van hun eigen verantwoordelijkheden. Er zijn ook gevallen denkbaar waarbij het Rijk kosten maakt die specifieke wijken ten goede komen, zoals de ontsluiting van een snelweg op een nieuwbouwwijk. Indien voldaan wordt aan de drie criteria, kan het Rijk de kosten voor dergelijke voorzieningen doorberekenen aan gemeenten. Die kunnen vervolgens de kosten, op basis van dezelfde criteria,

verhalen op ontwikkelaars. De toepassing van de drie toetsingscriteria vormt daarbij een waarborg dat het Rijk niet willekeurig kosten van voorzieningen bij gemeenten kan leggen.

Box 4.3: Voorbeelden van verhaalbare kosten

- Ontsluiting van de wijk op rijkswegen: ja, mits die ontsluiting aangelegd wordt voor die wijk (bestemmingsverkeer). Bij ontsluitingswegen met functie van doorgaand verkeer geldt het proportionaliteitsbeginsel.
- Bovenlokaal groen: ja, maar alleen voor zover en naarmate de wijk daarvan profijt ondervindt. Daarbij gaat het niet om SGR-groen maar om groen in en om de wijk, groene verbindingen naar regionaal groen (groene fietsverbindingen, struinbossen) en een deel van regionaal groen.
- Sociale voorzieningen zoals kinderopvang: nee, de stichtingskosten komen ten laste van sectorale begrotingen. Voor zover het gaat om grondprijskosten heeft de gemeente hierin een verantwoordelijkheid. Kunnen voorzieningen vanwege te hoge kosten niet tot stand komen, dan kan eventueel worden gesubsidieerd.

Binnen- en bovenplanse verevening

Naast het verhaal van bovengenoemde kostenposten zal in de Grondexploitatiewet zogenoemde *binnenplanse* verevening worden geregeld. Daarbij gaat het om³¹:

- verschillen in verwervingskosten van gronden voortvloeiend uit kostenverschillen tussen maagdelijke gronden en gronden waarvoor kosten voor bijvoorbeeld bodemsanering of voor sloop van opstallen moeten worden gemaakt (kostenverevening tussen gronden);
- verschillen in marktwaarde van te exploiteren gronden bijvoorbeeld ten behoeve van kantoren, vrije sectorwoningen, sociale woningbouw of (semi-) publieke voorzieningen (verevening van de toerekening van kosten naar categorie van uitgifte).

Dit sluit aan bij de huidige praktijk op Vinex-locaties, waarbij bouwers en projectontwikkelaars vaak vrijwillig meebetalen aan openbare voorzieningen en sociale woningbouw.

Niet tot het kostenverhaal behoort *bovenplanse* verevening, zoals verevening tussen plannen, grootschalige regionale groenvoorziening of tussen uitleg- en herstructureringslocaties.³² Dit zijn namelijk kosten die geen directe relatie met het plan hebben en dus niet redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan het plan. Bovenplanse verevening kan natuurlijk wel op vrijwillige basis plaatsvinden. Overigens is verevening bij actief grondbeleid relatief eenvoudig. Individuele gemeenten, en vooral de grotere gemeenten, kunnen onrendabele projecten, zoals veel herstructureringsprojecten, financieren met de opbrengsten uit grondtransacties van winstgevendende projecten. Daarnaast kunnen gemeenten ook onderling afspraken maken over verevening die gemeentegrenzen overstijgen. Het is daarom van belang dat bij projecten met regionale effecten een bovengemeentelijk grondbeleid gevoerd wordt (zie hiervoor paragraaf 7.3).

³¹ Zie: VROM-Raad advies 020; *Het instrument geslepen*, maart 2000.

³² Dit is conform de adviezen van het IBO en de VROM-raad.

Integrale planontwikkeling

De kostenlijst bevat, kort samengevat, kostensoorten die betrekking hebben op het bouwrijp maken van de grond, de realisatie van fysieke voorzieningen in de openbare ruimte, alsmede de hiervoor te maken plankosten. Dat betekent dat stichtingskosten van sociale voorzieningen zoals kinderopvang, kleinschalige woonzorgvoorzieningen, bibliotheken etcetera niet thuishoren op de kostenlijst. Wel zij gewezen op het belang van een integrale planontwikkeling waar dergelijke aspecten nadrukkelijk in mee moeten worden genomen. Dat dergelijke posten geen deel uitmaken van het kostenverhaal, ontslaat partijen niet van de verantwoordelijkheid een integraal ontwerp te maken van een te ontwikkelen locatie.

Om te bevorderen dat gemeenten voor elke nieuwbouw- of herstructureringslocatie naast een ruimtelijk plan ook een integraal kwaliteitsplan ontwikkelen, wordt overwogen gemeenten te verplichten om voor elk project een 'programma van eisen' of 'kwalitatief locatieplan' te ontwikkelen. Het bestemmingsplan, waarin alleen ruimtelijke eisen gesteld kunnen worden, en de onteigeningssystematiek schieten soms tekort om vanuit kwalitatief oogpunt een goede regie te kunnen voeren. Waar het bij gemeentelijke regie om gaat, is dat men sturing geeft aan maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Ook voor ontwikkelaars is het lastig om een offerte op te stellen als niet duidelijk wordt aangegeven wat de kwalitatieve eisen zijn. Door te werken met locatiespecifieke programma's van eisen, waarin concreet invulling wordt gegeven aan de ISV-ontwikkelingsvisies, en waarin belanghebbenden - waaronder zittende of toekomstige bewoners - moeten kunnen bijdragen, kan beter inhoudelijke sturing worden gegeven aan de (her-)ontwikkeling van zo'n locatie. Dit bevordert ook de zeggenschap van burgers over hun woonomgeving. Wie niet aan het programma van eisen voldoet, zou dan moeten kunnen worden onteigend.³³ De verplichting aan gemeenten om voor elke locatie zo'n programma van eisen te formuleren, zou als procedure-eis kunnen worden geregeld in de Grondexploitatiewet. De wenselijkheid en haalbaarheid van zo'n systematiek zal nader worden onderzocht.

4.4 Kostenverhaal bij stedelijke herstructurering

De exploitatievergunning geldt ook voor stedelijke herstructureringsgebieden. Maar bij deze locaties speelt nog een aantal andere factoren. Ten opzichte van nieuwe uitleglocaties is het opstarten van het proces bij stedelijke herstructurering vaak lastig. Dat komt onder andere doordat het veelal de gemeente is die 'iets' wil, terwijl de zittende eigenaren (bewoners, winkeliers, horeca etcetera) vooral gericht zijn op continuïteit van hun activiteiten. Een andere oorzaak is gelegen in het feit dat grondbezit binnenstedelijk veelal zeer versnipperd is. Dat maakt het proces zeer complex (zie verder paragraaf 3.4). Een en ander maakt dat het bij herstructureringsprocessen lastig is de vele partijen te bewegen bij te dragen aan vernieuwingsplannen. En dat betekent dat het dus ook moeilijk is om de kosten die gemeenten bij deze processen maken, te verhalen. In theorie zou verwerving van grond

een oplossing zijn. Dat is in de praktijk niet altijd mogelijk. Een krachtige oplossing die voor de belangrijkste betrokken partijen een win-winsituatie kan opleveren, is het samenbrengen van alle eigenaren in één organisatie die gericht is op herstructurering van een gebied, bijvoorbeeld in een vereniging van wijkeigenaren of een wijkontwikkelingsmaatschappij. Daarmee wordt de betrokkenheid van partijen bevorderd, mede omdat men zo goede mogelijkheden heeft om het proces te beïnvloeden. Een andere, iets verdergaande, mogelijkheid is het stichten van een tijdelijke grondbank waarin eigenaren hun grond inbrengen, die ze na voltooiing van de herstructurering weer terugkrijgen. Het kostenverhaal kan hieraan gekoppeld worden. Het werken met dergelijke tijdelijke grondbanken kan thans alleen op vrijwillige basis. In landen als Duitsland, Zweden en Finland beschikt de overheid over een wettelijk instrumentarium om een dergelijke ‘stedelijke herverkaveling’ te kunnen afdwingen. De behoefte aan een instrument, dat als stok achter de deur kan dienen om herverkaveling (in combinatie met kostenverhaal) te kunnen regelen, neemt toe naarmate gemeenten minder in staat blijken te zijn om de herstructurering van de grond te krijgen. Daarom zal in 2001 worden onderzocht of en zo ja, in welke vorm een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling ook voor Nederland wenselijk is. Ten slotte is bevordering van bovenlokaal beleid van wezenlijk belang voor het kostenverhaal bij stedelijke herstructurering. Gemeenten kunnen zo afspraken maken over regionaal woonbeleid, en als uitvloeisel daarvan over de bekostiging van te herstructureren gebieden, mede in relatie tot de aanleg van nieuwbouwlocaties (zie verder paragraaf 7.3).

4.5 Verdeling kosten en baten van overheidsinvesteringen

Overheidsinvesteringen, bijvoorbeeld in infrastructuur, kunnen leiden tot waardeveranderingen van de grond. Veelal zal sprake zijn van waardestijgingen, die toevallen aan een beperkt aantal grondeigenaren. Volgens het IBO-rapport is sprake van een knelpunt omdat de mogelijkheden beperkt zijn om de grondwaardestijgingen voor bekostiging van de investeringen te benutten, terwijl dat voor een redelijke verdeling van de kosten en baten wel gewenst kan zijn.³⁴ De beste mogelijkheid hiertoe heeft de overheid die in staat is actief grondbeleid te voeren. Dit kan echter lang niet in alle gevallen. Bovendien kleven hieraan ook nadelen (zie paragraaf 2.2). De optie om een instrument voor baatafoming te introduceren, zoals een heffing op winst als gevolg van overheidsinvesteringen, wordt echter afgewezen. Het kabinet deelt de in het IBO-rapport genoemde bezwaren dat het heffingsgebied moeilijk valt af te bakenen en bovendien dat de waardestijging als direct gevolg van de overheidsinvesteringen moeilijk is vast te stellen. De belangrijkste middelen om de kosten en baten als gevolg van overheidsinvesteringen evenwichtig te verdelen, zijn gelegen in het

³³ Zie H. Priemus en E. Louw; *Gemeentelijk grondbeleid; regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*; Delft 2000.

³⁴ Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

kostenverhaal (zie paragrafen hiervoor) en - vooral voor grotere (infrastructurele of groene) werken - in Publiek-Private Samenwerking (PPS).

Publiek-Private Samenwerking

PPS kan in sommige gevallen een middel zijn om samenwerking op de grondmarkt te bevorderen en een aantal belemmeringen weg te nemen. Vooral bij het ontwikkelen van infrastructurele knooppunten kan PPS geschikt zijn omdat daar publieke voorzieningen en private activiteiten ineen gevlochten worden. PPS zou ook mogelijkheden kunnen bieden voor een evenwichtiger verdeling van baten en lasten tussen bestuurslagen. Want bij infrastructurele projecten pleegt het Rijk veelal de investeringen en profiteren gemeenten en/of marktpartijen van de grondwaardestijgingen. Toch moet PPS niet in de eerste plaats worden gezien als een middel voor de overheid om meer te profiteren van de baten van haar investeringen. PPS is vooral een instrument om kwaliteit te realiseren, om te komen tot win-win situaties tussen overheden en marktpartijen. Bijvoorbeeld om projecten van de grond te tillen waartoe partijen alleen niet in staat zijn. Voorwaarde voor een succesvolle PPS is dat partijen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. PPS is immers geen verplichtend op te leggen instrument, maar kan alleen op vrijwillige basis tot stand komen. Dat impliceert dat het animo van marktpartijen om deel te nemen aan een PPS-project vooral wordt bepaald door de mate waarin de overheid hen iets te bieden heeft. Naast eisen in het kader van wetten en regelingen (bestemmingsplan, bouw- en milieuvergunningen, etcetera) heeft de overheid daartoe diverse mogelijkheden, zoals subsidieregelingen, investeringen in infrastructuur, fasering van plannen etcetera. Een belangrijk probleem is dat de politieke besluitvorming over nut en noodzaak van de overheidsinvestering niet altijd parallel loopt met het onderhandelingsproces naar een PPS-constructie. Immers, als eenmaal politiek is besloten tot een project, dan is daarmee de onderhandelingspositie van de overheid over de verdeling van kosten en baten verzwakt. *“Het project wordt toch wel gerealiseerd, PPS of niet”*, zal de gedachte zijn. Een goede onderhandelingspositie vereist dus eigenlijk dat reeds wordt onderhandeld vóórdat de beslissing over het project valt.

Als de overheid de gronden niet in bezit heeft - hetgeen vaak het geval zal zijn - moet zij terugvallen op het faciliterend grondbeleid. Versterking van het grondbeleidsinstrumentarium kan ertoe bijdragen dat de juridische positie van de investerende overheid ten opzichte van private partijen steviger wordt, wat de kans op succes van PPS vergroot. Zo is een belangrijke voorwaarde voor een goede onderhandelingspositie van de overheid bij PPS dat het instrumentarium voor het kostenverhaal goed geregeld is.

5. Kwaliteit, zeggenschap en marktwerking

5.1 Inleiding

De vernieuwing van het grondbeleid is erop gericht de drie hoofddoelen van het grondbeleid beter te kunnen dienen. In paragraaf 3.6 is gesteld dat versterking van de regiefunctie van gemeenten hiervan deel uitmaakt, maar wel onder de voorwaarde dat gemeenten zich meer richten op kwaliteit, zeggenschap en marktwerking. In dit hoofdstuk wordt dit nader uitgewerkt. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de mogelijkheden om concurrentie tussen ontwikkelaars te vergroten (paragraaf 5.2), grondprijsberekeningsmethoden beter te richten op kwaliteit (paragraaf 5.3), particulier opdrachtgeverschap te bevorderen (paragraaf 5.4) en de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te vergroten (paragraaf 5.5).

5.2 Vergroting van de concurrentie tussen ontwikkelaars

5.2.1 Prijs, kwaliteit en concurrentie

De prijzen van woningen zijn het afgelopen decennium veel sterker gestegen dan de kwaliteit. Daardoor is de prijs-kwaliteitverhouding van woningen de afgelopen jaren flink verslechterd.³⁵ Dit geldt vooral voor woningen uit de bestaande voorraad, maar ook voor nieuwbouwwoningen. De prijs-kwaliteitverhouding komt meer in evenwicht als het aanbod toeneemt. In de Nota Wonen is daarvoor beleid geformuleerd. Omdat deze 'kwalitatieve tekorten' niet op korte termijn zullen zijn weggewerkt, wil het kabinet de prijs-kwaliteitverhouding ook verbeteren door de marktwerking - waar mogelijk - te verbeteren, en marktimperfecties - waar nodig - tegen te gaan.

Concurrentie op de woningmarkt, en dan in het bijzonder op de projectontwikkelingsmarkt, 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, ofwel dat kopers een zo hoog mogelijke kwaliteit krijgen voor een gegeven prijs.³⁶

Vanuit een macro-perspectief is er in voldoende mate concurrentie. Op nationale en regionale schaal zijn namelijk vele actoren actief. Ook is het zo dat het aanbod van nieuwbouwlocaties moet concurreren met het aanbod in de bestaande bouw en andere (binnenstedelijke) nieuwbouw. Toch is het kabinet van mening dat er thans een gebrek is aan concurrentie op de ontwikkelingsmarkt. De burger opereert namelijk niet op nationaal niveau maar op een lokale markt, op een concrete

³⁵ Zie Nota Wonen; Mensen, wensen wonen; december 2000.

³⁶ Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

woninglocatie. Daar wordt hij geconfronteerd met monopolie-posities van bouwcombinaties, al dan niet in samenwerking met gemeenten. Vaak is er in de prijscategorie die de woonconsument zoekt maar één aanbieder op die locatie. In het gunstigste geval kan de potentiële koper nog enige invloed uitoefenen op de inrichting, maar van concurrentie op prijs en kwaliteit is geen sprake.

Die monopolie-posities op bouwlocaties ontstaan onder meer door grondposities van partijen. Terwijl vroeger vooral gemeenten grond bezaten, zijn dat nu vooral marktpartijen. Marktpartijen die de strijd om bouwopdrachten willen aangaan met concurrenten, zullen moeten beschikken over grondposities. Want als gevolg van het zelfrealisatiebeginsel heeft een partij die over grond beschikt en bereid en in staat is de gewenste bestemming te realiseren ook automatisch een bouwrecht. Daarom concurreren marktpartijen (ontwikkelaars) vooral op grondposities in plaats van op plankwaliteit. Zijn die posities eenmaal ingenomen, dan is de concurrentie tussen aanbieders verdwenen. Er is met andere woorden weliswaar concurrentie *om* de markt (via grondverwerving), maar niet of nauwelijks *op* de markt (via plankwaliteit). Dat is sterk in het nadeel van de consument. Ook de Tweede Kamer komt tot deze conclusie in haar evaluatie van ruim een decennium ruimtelijk beleid.³⁷

Omdat sprake is van een voorraadmarkt, is de prijs van nieuwbouwwoningen min of meer een gegeven. Dit impliceert dat als woningprijzen generiek stijgen bij een gelijkblijvende kwaliteit, er extra marges ontstaan op nieuwbouwwoningen. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de aangeboden kwaliteiten lang niet altijd voldoen aan de gevraagde. Weliswaar vinden de woningen thans gretig aftrek, maar dat kan vooral worden verklaard uit de spanning op de woningmarkt. De consument zal met het aanbod wel genoeg moeten nemen. Omdat er in een overspannen woningmarkt dus geen grote druk is op projectontwikkelaars om (extra) kwaliteit te leveren, dient de concurrentie *op* de markt te worden bevorderd. Hierdoor worden marktpartijen geprikkeld meer vraaggeoriënteerd te produceren. Bij het zoeken naar mogelijkheden om de concurrentie te bevorderen, is het van belang om onderscheid te maken in situaties waarin de gemeente beschikt over grond (actief grondbeleid) en waarin marktpartijen grondeigenaar zijn (faciliterend grondbeleid).

5.2.2 *Bevordering concurrentie bij publiek grondbezit*

Wanneer gemeenten zelf grondposities hebben, is het relatief eenvoudig de concurrentie tussen aanbieders te bevorderen door meer gebruik te maken van concessiemodellen, tendersystemen en prijsvragen. In dergelijke systemen krijgen de marktpartijen die het best voldoen aan - een bij voorkeur in overleg met (toekomstige) bewoners - geformuleerd programma van eisen, de opdracht. Het voordeel van openbare aanbesteding is dat prijs en kwaliteit in combinatie geoffreerd worden. In de praktijk blijkt dit echter niet vaak te gebeuren. Het kabinet wil dat gemeenten meer doen om

³⁷ Parlementaire Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, *Notie van Ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota RO*; Tweede Kamer, 1999-2000, 27210, nrs.1-2.

concurrentie en marktwerking op de ontwikkelingsmarkt te bevorderen. Daarom zal het Rijk, onder meer in het kader van het ISV en de Verstedelijkingsafspraken tot 2010 (herijking Vinac), afspraken maken met gemeenten over de toepassing van tender-achtige systemen bij actief grondbeleid. Hoewel aanbestedingstechnieken een goede uitgangspositie creëren voor het verkrijgen van een optimale prijs-kwaliteitverhouding, bieden zij geen garantie voor succes. Zo is een duidelijke visie op de plankwaliteit zeer belangrijk, maar kunnen plannen die tot in detail worden ingevuld ook averechtse effecten hebben op de kwaliteit.³⁸ Van belang is dat de kritieke succesfactoren van een dergelijke aanpak scherper in beeld komen. Er komt een kenniscentrum waar bestaande en nieuwe leerervaringen, mogelijk gekoppeld aan een aantal voorbeeldprojecten, worden gebundeld.

Box 5.1: Vier gemeentelijke strategieën voor locatieontwikkeling

In principe staan gemeenten vier strategieën voor locatieontwikkeling ter beschikking:

1. Het concessiemodel. De eerste strategie is erop gericht vroegtijdig grond aan te kopen (actief grondbeleid). Niet zoals vroeger vaak gebeurde met het oogmerk om als monopolist nieuwe locaties te ontwikkelen, maar juist om monopolieposities van marktpartijen te voorkomen. Dat kan door het in samenspraak met belanghebbenden (burgers, maatschappelijke organisaties) vaststellen van een programma van eisen dat als 'bid-book' voor een tender wordt gebruikt. Consortia kunnen volgens de Europese aanbestedingsprocedure een bod doen. Aan het consortium dat het plan indient met de gunstigste prijs-kwaliteitsverhouding wordt de opdracht gegund. Deze aanpak is ook goed denkbaar bij herstructurering van bestaand stedelijk gebied, bijvoorbeeld wanneer het gaat om transformatie van havengebieden, bedrijventerreinen of spooreplacements tot woonlocaties.
2. Gezamenlijke grondexploitatie. Een tweede strategie is gebaseerd op een risicodeling tussen de gemeente en een of meer private partijen. Gemeenten kunnen bijdragen aan beperking van beleidsrisico's en marktpartijen kunnen veelal goed overweg met marktrisico's. De samenwerkingsrelatie kan worden gezien als PPS, waarin een gemeente in een joint venture een grondexploitatieovereenkomst afsluit.
3. Bouwclaimmodel. Een derde strategie is private grondexploitatie als de marktpartij zelf grondeigenaar is en zelf de bestemming wil realiseren. De gemeente beschikt nu reeds over het bestemmingsplan en de exploitatieovereenkomst om haar publieke regie te voeren. Met de nieuwe kostenverhaalregeling wordt de regierol verder versterkt.
4. Geheel private exploitatie. Dit gebeurt op kleine schaal reeds. Soms blijkt dat dit zelfs goedkoper te kunnen dan wanneer gemeenten exploitatie doen.

In alle gevallen is het belangrijk dat in de programmafase duurzame stakeholders worden geïdentificeerd waarmee een programma van eisen wordt opgesteld voor de locatie. Dit zou als procedure-eis wettelijk kunnen worden geregeld. Ook marktpartijen met grondposities worden dan gedwongen de publiek gedefinieerde eisen te verwerken in de plannen.

Ontleend aan: H. Priemus en E. Louw; *Gemeentelijk grondbeleid; regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*; Delft 2000.

5.2.3 Bevordering concurrentie bij privaat grondbezit

Als de gemeente niet zelf de grond in handen heeft, kunnen ontwikkelaars met een grondpositie voor een belangrijk deel bepalen wat er wordt gebouwd, uiteraard binnen de kaders van het bestemmingsplan (het zelfrealisatiebeginsel). De kernvraag is of de gemeente in deze situatie voldoende mogelijkheden heeft om concurrentie tussen aanbieders te stimuleren. Uit een CPB-analyse volgt dat dit niet het geval is.³⁹ Het CPB geeft aan dat hiervoor geen eenvoudige oplossing bestaat. De marktmacht van particuliere grondbezitters zou namelijk aangepakt moeten worden, hetgeen zou neerkomen op ontkoppeling van grondeigendom en bouwrecht. Dit impliceert een inbreuk op het beginsel van zelfrealisatie. De gevolgen van zo'n model zijn ingrijpend. De gemeente

³⁸ Het werken met voorschriften ten aanzien van woningaantallen kan bijvoorbeeld de creativiteit en ruimte voor ontwikkelaars beperken omdat bepaalde in kwalitatief opzicht gewenste programma's niet meer haalbaar zijn. Zie: Bureau Middelkoop, *Transformatie naar kwaliteit*, december 1999.

³⁹ Centraal Planbureau, *De grondmarkt; een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag 1999.

verstrekt het bouwrecht aan de ontwikkelaar die het plan aanbiedt met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Is dat niet de particuliere grondeigenaar, dan volgt onteigening, zelfs al zou voldaan worden aan de eisen uit het bestemmingsplan. Een wat minder ingrijpende variant hierop is het veilen van bouwrechten. In een dergelijk systeem van 'verhandelbare bouwrechten', krijgt een private grondeigenaar die niet het bouwrecht op 'zijn' stuk grond verwerft, een bouwrecht elders aangeboden. Duidelijk is dat er aan dit thema lastige juridische vragen verbonden zijn. Enerzijds is er de wens concurrentie en marktwerking te bevorderen en anderzijds moeten de rechten van de grondeigenaar worden beschermd. Om deze afweging beter te kunnen maken, zal het kabinet een studie laten verrichten. Er wordt onderzoek gedaan naar de relatie tussen grondposities en concurrentie in de praktijk aan de hand van concrete casus op Vinex- en andere woningbouwlocaties. Daarnaast zal in kaart worden gebracht of er alternatieve systemen zijn die de marktwerking zouden kunnen verbeteren en waarbij de baten (betere prijs-kwaliteitverhouding) opwegen tegen de kosten (aantasting zelfrealisatie).

Overigens heeft het bevorderen van concurrentie niet alleen betrekking op de uitvoering van plannen, maar zeker ook op de vormgeving daarvan. Daarbij is nog veel vooruitgang te boeken bij het meer en beter betrekken van (toekomstige) bewoners, onder meer via toepassing van moderne ICT-technieken. Dat is van belang om beter te kunnen aansluiten bij individuele woonvoorkeuren. Om dit te bevorderen, dienen gemeenten ook procedurele eisen te stellen aan ontwikkelaars over hoe zij toekomstige bewoners bij hun projecten betrekken. Bijvoorbeeld door van projectontwikkelaars te eisen dat zij hun producten op maat kunnen leveren in overleg met de consument (consumentgericht bouwen).

5.2.4 Europese aanbestedingsregels

Een vraagstuk dat ook in veel andere Europese landen speelt, is de uitvoering van de Europese aanbestedingsrichtlijnen bij het aanbesteden van woningbouwprojecten waarin ook publieke voorzieningen zijn ondergebracht. Deze regels zijn opgesteld om te bevorderen dat overheden hun opdrachten (boven een bepaalde drempelwaarde) in concurrentie verstrekken. Publieke voorzieningen moeten na openbare aanbesteding worden gegund aan de partij met het beste bod. In het IBO-rapport wordt geconcludeerd dat in de praktijk situaties denkbaar zijn waarin geen recht wordt gedaan aan de openbare aanbestedingsrichtlijnen. Ook hier kan onderscheid worden gemaakt tussen situaties waarin de grond in eigendom is van de gemeente en van marktpartijen. Relatief eenvoudig is het wanneer gemeenten in staat zijn om actief grondbeleid te voeren. Zij dienen uiteraard conform de richtlijnen opdrachten te verlenen. Het rijkstoezicht op een correcte toepassing van deze richtlijnen zal worden aangescherpt. Een mogelijke prikkel zou kunnen zijn dat het Rijk eventuele boetes voor overtreding van de regels op de desbetreffende gemeenten kan verhalen.

Wanneer een gemeente de grond niet in eigendom heeft, is het minder eenvoudig. Het is denkbaar dat grondposities in de praktijk aanleiding kunnen zijn tot samenwerkingsvormen bij de

grondexploitatie tussen marktpartijen en overheid waarbij - in ieder geval naar de geest van de aanbestedingsrichtlijnen - ten onrechte wordt besloten bepaalde werken niet openbaar aan te besteden. Gedacht kan worden aan gemeenten die een samenwerkingsverband aangaan met projectontwikkelaars met een grondpositie om een bepaald plan te realiseren en vervolgens de openbare werken binnen dat plan niet aanbesteden. Denk daarbij aan toepassingen van het bouwclaim-model. Bijzondere aandacht verdienen in dit verband ook PPS-projecten, waarin het soms onduidelijk is wie opdrachtgever is. Het IBO-rapport komt tot de conclusie dat, hoewel grondposities het naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen normaliter niet in de weg hoeven te staan, niet kan worden uitgesloten dat er gevallen zijn waarin grondposities het onmogelijk maken dat de Europese aanbestedingsregels worden nageleefd.⁴⁰ Daarbij komt dat in het kader van de exploitatievergunning (zie hoofdstuk 4) wordt geregeld dat ontwikkelaars verplicht zijn grond af te staan voor dergelijke publieke doelen. De onteigeningswet wordt dusdanig aangepast dat dit tevens een grond voor onteigening oplevert. In aanvulling hierop heeft het kabinet naar aanleiding van de MDW-evaluatie onteigeningswet reeds besloten een onderzoek te laten verrichten naar het mogelijke spanningsveld tussen de communautaire aanbestedingsplicht en de implicaties van het zelfrealisatiebeginsel bij de uitvoering daarvan. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan kunnen eventueel nadere maatregelen worden genomen.

5.2.5 *Kartelvorming op woningbouwlocaties*

Naar aanleiding van de stevige machtspositie van sommige marktpartijen is de vraag actueel in hoeverre er sprake is van kartelvorming op woningbouwlocaties. Daarvan zou sprake zijn als ontwikkelaars vergaande afspraken maken om zo mededinging uit te sluiten. In de woningbouwwereld is de laatste jaren zeker een ontwikkeling waarneembaar die tekenen vertoont van concentratie van marktmacht. Daarbij moet gedacht worden aan toenemende schaalvergroting (fusies) en liaisons tussen bouwers en ontwikkelaars. Maar dat wil nog niet zeggen dat dan daadwerkelijk sprake is van kartelvorming. Het IBO-rapport concludeert dat het bestaan van kartelafspraken tot op heden nooit is aangetoond. Wel heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) naar aanleiding van een ingediende klacht een onderzoek ingesteld naar mogelijke kartelvorming op Vinex-locaties. De NMa verwacht begin 2001 met een uitspraak te komen. Alvorens conclusies te trekken, wacht het kabinet de resultaten van dit onderzoek af.

Slot

Het kabinet is van mening dat de concurrentie *op* de woningmarkt kan worden bevorderd door bovenstaande maatregelen. Pas indien mocht blijken dat deze onvoldoende effect sorteren en

⁴⁰ Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

onderzoek daartoe aanleiding geeft, zal worden overwogen een MDW-operatie naar marktwerking op Vinex-locaties in te stellen.⁴¹

5.3 *Kwaliteit bevorderen met grondprijs-berekeningsmethoden*

5.3.1 *De knelpunten van de grondquotebenadering*

Om de uitgifteprijs van gronden te bepalen, zowel in het kader van actief grondbeleid als bij zogenoemde bouwclaimmodellen, hanteren gemeenten verschillende berekeningsmethoden. Was voorheen de kostprijs de dominante factor bij het bepalen van de uitgifteprijs, sinds de jaren '90 zijn veel gemeenten overgestapt op een meer marktgeoriënteerde uitgifteprijs. Om die marktprijzen te kunnen benaderen, gaan de meeste gemeenten uit van residuele waardemethoden (zie paragraaf 2.3). De waarde van de grond wordt hierbij afgeleid van de mogelijke opbrengsten van de bestemming die daarop wordt gerealiseerd. De residuele waarde is het verschil tussen *geschatte* woningprijs en de bouwkosten plus bijkomende kosten. De residuele waarde kan worden gebruikt om de gronduitgifteprijs te bepalen. Het nadeel van deze methode is het vroege moment waarop de residuele waarde wordt bepaald. Gemeenten kunnen daardoor niet delen in de waardestijging van de grond, die ontstaat tussen het moment waarop de gemeente en de projectontwikkelaar afspraken maken over de grondprijs en de daadwerkelijke uitgifte van de gronden aan de eerste eigenaar. Daarom hanteren veel gemeenten in aanvulling op de residuele waardemethode zogenoemde grondquotes, die een directe relatie leggen tussen de grondprijs en de *opbrengst* van de bebouwing op het perceel: de uiteindelijke Vrij-Op-Naam (VON-) prijs. De grondprijs wordt aldus op basis van *nacalculatie* bepaald. Hierbij kan sprake zijn van een rechtevenredig verband tussen VON-prijs en grondprijs (grondquote), maar ook van een oplopende quote bij een stijgende VON-prijs (grondcurve). Het voordeel is dat gemeenten kunnen meedelen in de 'windfall-profits' (afroomfunctie), die anders volledig zouden toevallen aan ontwikkelaars. Een rigide toepassing van het systeem heeft echter ook twee nadelen:

- het ontmoedigt de realisatie van extra kwaliteit;
- het belemmert diversiteit in het woningprogramma.

5.3.2 *Grondquote mag keuzevrijheid niet belemmeren*

Een rigide toepassing van de grondquote-benadering kan een rem vormen op kwaliteit. Dat komt door de directe koppeling van de grondprijs aan de woningprijs. Een projectontwikkelaar gaat daardoor pas over tot verhoging van de kwaliteit van een woning als de bijbehorende stijging van de verkoopprijs groter is dan de stijging van de in rekening gebrachte grondkosten.⁴² De koper van de

⁴¹ In de motie Van Zuijlen/Van Walssem verzoekt de Tweede Kamer het kabinet een MDW-operatie Vinex-locaties in te stellen. TK 1999-2000, 26800 XIII, nr.15.

⁴² Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

nieuwbouwwoning zelf wordt evenzeer ontmoedigd om extra kwaliteiten toe te voegen. Want de koper zal over de door hem gewenste extra bouwkwaliteiten, ten opzichte van het eerder door de projectontwikkelaar bij de gemeente ingediende bouwplan, extra grondkosten moeten betalen aan de gemeente. Het gevolg kan zijn dat de koper deze, maatschappelijk vaak wenselijke, extra bouwkwaliteiten achterwege laat of uitstelt tot na oplevering van de woning. Hieruit valt ten dele ook de opkomst van de cascobouw te verklaren.

Het kernprobleem is dat (extra) kwaliteit (-en) bij de grondquote-benadering in feite het residu is, terwijl dit natuurlijk de inzet van het bouwprogramma zou moeten zijn. Het bouwbudget is als het ware de sluitpost van het systeem. Uit recent onderzoek wordt dit beeld bevestigd.⁴³ Voorkomen moet worden dat de door de gemeente gehanteerde grondprijsmethode de keuzevrijheid van de burger belemmert. Dat kan door te werken met aftrekposten voor meerwerk, zodat door de koper gewenste extra voorzieningen als een luxere keuken, een dakkapel of een inpandige garage, niet leiden tot een hogere grondprijs. De grondquote wordt dan alleen gebruikt waarvoor deze is bedoeld, namelijk het afkomen van extra winsten als gevolg van een turbulente markt. Overigens zij opgemerkt dat er zeker gemeenten zijn die deze problematiek hebben (h)erkend.

5.3.3 De grondprijsmethoden afstemmen op publieke doelen

Het tweede nadeel is dat de meeste grondprijsmethodieken niet neutraal uitwerken op het te realiseren programma. Sommige methodieken bevatten prikkels in de richting van bijvoorbeeld hoogbouw of vrije sectorkavels en -woningen. Andere stimuleren juist andere woningtypen zoals rijtjes(koop)woningen. Sommige methodieken stimuleren intensief ruimtegebruik of juist relatief grote huizen op kleine kavels. Er zijn ook methodieken denkbaar waarbij het realiseren van extra kwaliteiten wordt beloond en waarbij differentiatie en keuzevrijheid worden bevorderd.

De grondquote/curve benadering leidt tot een zekere eenzijdigheid van het woningprogramma. Dat komt doordat deze benadering er (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de methoden die uitgaan van de kavelgrootte) ten onrechte van uitgaat dat elke woning met een bepaalde VON-prijs dezelfde bouwkosten heeft. De VON-prijs zegt echter lang niet alles over de kwaliteiten van een woning. Een kleine woning op een grote kavel kan bijvoorbeeld dezelfde VON-prijs hebben als een grote woning op een kleine kavel. Sturing vindt daardoor slechts plaats op differentiatie tussen prijscategorieën, maar niet op differentiatie binnen prijscategorieën. Ook bevorderen grondquotesystematieken dat wordt gebouwd in gemiddelde dichtheden. De dichtheid wordt zodanig ingevuld dat een break-evenpoint tussen dichtheid en mogelijke VON-prijs wordt bereikt. Deze dichtheden schommelen in de Randstad tussen de 30 en 40 woningen per ha en daarbuiten tussen de 20 en 30 per ha. De systematiek bemoeilijkt derhalve het bouwen in een variatie van zeer hoge tot lage dichtheden. Dit betekent dat sommige woningtypes (hoogbouw, vrije sectorkavels) daardoor minder zullen worden

⁴³ Bureau Middelkoop, *Onderzoek grondprijsystematiek woningbouw*, september 2000; Bureau Middelkoop, *Transformatie naar kwaliteit*, december 1999. Beide onderzoeken in opdracht van het Ministerie van VROM.

gebouwd dan, van uit optiek van de grondquotebenadering, meer profijtelijke woningtypes (rijtjeskoopwoningen).

Box 5.2: Overzicht van grondprijsberekeningsmethoden

1. *Kostprijzenbenadering*: de grondprijs wordt vastgesteld op basis van de totale grondkosten, te weten verwerving, bouwen woonrijpmaken en overige plankosten.
2. *Vaste m2prijs* (per categorie).
3. *Comparatieve methode*: de grondprijs wordt vastgesteld aan de hand van de waarde van vergelijkbare stukken grond, waarbij deze methode veelal als aanvulling op andere methode of als toets wordt gebruikt.
4. *Residuele waardemethode*: de waarde van de grond wordt afgeleid van de opbrengsten en kosten van de bestemming die daarop wordt gerealiseerd, waarbij de residuele waarde het verschil is tussen de VON-prijs en de bouwkosten, gehanteerd in de meest ruime zin, incl. bijkomende kosten en BTW;
5. *Grondquotes*: de grondprijs wordt vastgesteld als percentage van de VON-prijs, waarbij aan de vaststelling van de quote veelal een berekening van de residuele waarde ten grondslag ligt;
6. *Grondcurve*: voor verschillende prijscategorieën gelden verschillende quotes, waarbij de quote oploopt met de stijgende VON-prijs, vastgelegd in een curve. Een variant hierbij is dat bij de grondcurve sprake is van een sprongcurve, weergegeven in tabelvorm;
7. *FSI-methode*: de grondprijs wordt niet gekoppeld aan de VON-prijs, maar aan de kavelgrootte of aan de verhouding tussen kavelgrootte en woningoppervlak (Floor-space index).
8. *Afroomregeling* (ook termen als 'risicodeling' en 'winstdeling' worden gehanteerd): dit betreft een verdeling van de overwinsten tussen grond- en woningontwikkelaar voor het geval de VON-opbrengsten (bij gelijkblijvende bouwkosten) stijgen tussen het moment waarop de grondprijs wordt overeengekomen en het moment waarop de woning wordt verkocht aan de eerste eigenaar;
9. *Tender*: meerdere marktpartijen worden uitgenodigd in concurrentie een bod te doen op bouwgrond. Het hoogste bod geldt als de grondprijs. Vaak wordt de tender gecombineerd met een ontwerpcompetitie, vaak met een programma van eisen als basis;
10. *Lump sum*: de grondprijs wordt voor een bepaalde locatie bepaald, waarbij nadien aan te brengen wijzigingen van het woningbouwprogramma geen invloed meer hebben op de te betalen prijs.

Uit recent onderzoek naar de toepassing van grondprijsberekeningsmethoden bij gemeenten blijkt dat in de praktijk weliswaar verschillende varianten worden toegepast, maar dat veel gemeenten zich niet altijd bewust zijn van de effecten die een bepaalde grondprijsmethodiek heeft op het uiteindelijke bouwprogramma.⁴⁴ Dit verklaart mogelijk waarom veel gemeenten vaste quotes hanteren voor het gehele grondgebied, alsof locaties niet verschillen in marktpotentie. Zo maakt het nogal uit of we te maken hebben met nieuwe uitleg of met stadsvernieuwingsgebieden. Omdat de meeste methodieken niet neutraal uitwerken, is het van belang dat gemeenten hun grondprijstellingsmethodiek doelbewust afstemmen op de gewenste kwaliteiten op en de specifieke omstandigheden van een bepaalde locatie. Zo ligt het voor de hand dat wanneer op een locatie compacte bouw wordt nagestreefd, de grondprijs niet wordt gekoppeld aan de VON-prijs, maar aan de kavelgrootte (FSI-methode). Door grondprijsmethodieken gericht in te zetten, heeft de gemeente een extra instrument in handen om bepaalde publieke doelen te bevorderen.

Er zijn ook prijssystemen denkbaar die *neutraler* uitwerken op het te realiseren programma ten aanzien van zowel de programmatische differentiatie, het grondgebruik als de kwaliteit.⁴⁵ Naast de eerder genoemde mogelijkheid om bij het hanteren van grondquoten *structureel aftrekposten* te

⁴⁴ Bureau Middelkoop, *Onderzoek grondprijssystematiek woningbouw*, september 2000.

⁴⁵ Bureau Middelkoop, *Onderzoek grondprijssystematiek woningbouw*, september 2000.

hanteren voor bepaalde kwaliteiten, kan worden gedacht aan de *afroomregeling*, die in combinatie met de residuele grondwaardemethode wordt gebruikt. De afroomregeling is gericht op het tussen grondontwikkelaar en woningontwikkelaar verdelen van overwinsten die ontstaan als de VON-opbrengsten stijgen tussen het moment dat de grondprijs wordt overeengekomen en het moment waarop de woning wordt verkocht. Ten slotte is het ook denkbaar dat gemeenten met projectontwikkelaars afspraken maken over *vaste winstmarges*. Ontwikkelaars en bouwers hebben er dan geen belang meer bij om te bezuinigen op kwaliteit, en het door kopers gewenste meerwerk heeft geen hogere grondprijs tot gevolg.

5.3.4 *Knelpunt bij stapelingsfactoren*

Naast de grondquotebenadering zijn ook de door veel gemeenten toegepaste ‘stapelingsfactoren’ van invloed op de kwaliteit, in het bijzonder op de dichtheid en de diversiteit op locaties. De stapelingsfactor is een methode om de grondprijs door te berekenen aan de respectievelijke bouwlagen, maar daarbij wel de hogere bouwkosten die met hoogbouw gepaard gaan te compenseren. De stapelingsfactor is veelal een breuk van de prijs per m² op de begane grond (bijvoorbeeld 1^e verdieping 8/10, 2^e verdieping 7/10, etcetera). In de praktijk blijkt dat de gehanteerde stapelingsfactoren de hogere bouwkosten soms niet voldoende compenseren. Dat is vooral aan de orde in situaties waarin sprake is van sprongen in de hoogte van bouwkosten als gevolg van bijzondere maatregelen, zoals liften of zware constructies voor superhoogbouw. Wordt hiermee bij de stapelingsfactoren geen rekening gehouden, dan wordt hoogbouw in feite belemmerd. Ook hier geldt dat gemeenten maatwerk moeten bieden. Wanneer er beleidsdoelstellingen zijn om het stedelijk gebied te verdichten en de diversiteit van locaties te bevorderen, dan dient hiermee bij de grondprijsstelling expliciet rekening te worden gehouden.

5.3.5 *Maatregelen om een doelgerichter grondprijsbeleid te bevorderen*

Omdat de effecten op de kwaliteit en diversiteit per grondprijsberekeningmethode varieert, dienen gemeenten hun methode doelbewust af te stemmen op het gewenste bouwprogramma en de kwaliteiten die daarbij horen. Daartoe zal een aantal acties in gang worden gezet.

- Om het bewustwordingsproces bij gemeenten op dit punt te faciliteren, zal het Rijk bij voorkeur samen met de VNG en mogelijk ook Neprom en NVB, een voorlichtingsprogramma over de relatie tussen de grondprijsmethodiek en kwaliteit ontwikkelen. Dat kan in de vorm van werkconferenties met gemeenten of in de vorm van een handreiking (“*Paars boekje voor grondprijsmethoden*”).
- Het kabinet wil met gemeenten afspraken maken over de toepassing van alternatieve methoden. Een en ander zou kunnen uitmonden in een gezamenlijk met de VNG op te stellen handvest, waarin in ieder geval wordt overeengekomen dat extra kwaliteiten niet meetellen bij de grondprijsstelling (meerwerk als aftrekpost).

- De relatie prijs-kwaliteit wordt betrokken bij de afspraken met de convenantpartners over de Verstedelijking tot 2010 (herijking Vinac). Tevens zal dit in de vorm van een prestatieveld of subsidievoorwaarde worden opgenomen in het beleidskader van het ISV2.
- Als deze maatregelen onvoldoende effect sorteren, wordt overwogen wettelijk af te dwingen dat gemeenten hun grondprijsstellingsmethoden doelbewust richten op (maatschappelijk) gewenste kwaliteiten, bijvoorbeeld via preventief (rijks)toezicht op gronduitgifte-overeenkomsten. Hoe een en ander juridisch is vorm te geven, is momenteel onderwerp van studie.

5.4 Meer ruimte voor particulier opdrachtgeverschap

5.4.1 Particulier opdrachtgeverschap als verwervingsvraagstuk

In de Nota Wonen staat keuzevrijheid en zeggenschap van de burger centraal. Daarvoor is een scala aan beleidsvoorstellen gepresenteerd. Een daarvan betreft het stimuleren van het particulier opdrachtgeverschap (vrije keuze van architect en bouwmaatschappij door de eerste koper op een eigen kavel).⁴⁶ In het kader van de Nota Wonen is de ambitie geformuleerd om het aandeel particulier opdrachtgeverschap van de nieuwbouwwoningen te laten groeien van 18% nu naar ongeveer een derde in 2005.⁴⁷ In internationaal perspectief is het percentage particulier opdrachtgeverschap in Nederland zeer laag (70% in België en 40% in Frankrijk). Dit is door verschillende factoren te verklaren. Allereerst door een sterke overheidssturing sinds de Tweede Wereldoorlog gericht op het oplossen van de woningnood (bouwprogramma's) en een stringent ruimtelijk beleid. Vanuit het perspectief van de potentiële particuliere opdrachtgever zijn belemmeringen onder meer de afhankelijkheid van gemeenten en marktpartijen, slechte grip op het bouwproces en een matige dienstverlening vanuit marktpartijen en gemeenten. Maar particulier opdrachtgeverschap is vooral een verwervingsvraagstuk. Veel gemeenten stellen te weinig vrije kavels beschikbaar wanneer zij zelf grond in bezit hebben en zijn onvoldoende in staat of bereid om goede afspraken met marktpartijen te maken als zij de grond in eigendom hebben. Projectontwikkelaars blijken bovendien, vooral in gespannen markten, tot op heden nog niet snel geneigd op deze vraag in te spelen. Dat komt doordat ontwikkelaars bij particulier opdrachtgeverschap weliswaar kunnen verdienen aan de uit te geven grond, maar niet meer op voorhand aan de woningbouw. Daar komt bij dat zij onder de huidige omstandigheden (te gedetailleerde voorwaarden Rijk, gehanteerde grondprijsberekeningsmethoden) per saldo vaak meer verdienen aan rijtjesbouw en daarom minder zijn gericht op de individuele woonconsument.

⁴⁶ Dit wordt ook wel aangeduid als *individueel* opdrachtgeverschap.

⁴⁷ Deze ambitie moet niet worden gezien als een dogma. Het begrip particulier opdrachtgeverschap moet breed worden opgevat. De wens van veel burgers om particulier opdrachtgever te zijn, betekent niet dat iedereen altijd ook zelf wil ontwerpen en bouwen. Zij zullen vaak zoeken naar een intermediair die dat voor hun doet. Dat kan best een projectontwikkelaar zijn. Het gaat erom dat men de vrijheid heeft om hiervoor te kiezen. Een andere vorm is dat burgers gezamenlijk een project oppakken. Dan is sprake van 'collectief particulier opdrachtgeverschap', waarbij zij met elkaar een ontwikkelaar zoeken - of een ontwikkelaar van een bepaalde locatie zoekt hen - die de woningen volgens hun wensen wil bouwen.

Ook het IBO concludeert dat grondposities van grote projectontwikkelaars een knelpunt kunnen zijn om de beleidsdoelen voor particulier opdrachtgeverschap te realiseren.⁴⁸ Het kabinet herkent dit knelpunt, maar wil daaraan toevoegen dat ook wanneer gemeenten grond wel in eigendom hebben, dit geen garantie is dat zij bijdragen aan doelstellingen voor particulier opdrachtgeverschap. Gemeenten dienen in die situatie meer kavels ter beschikking te stellen voor particulier opdrachtgeverschap.

5.4.2 Bestuurlijke en wettelijke maatregelen

Bij het formuleren van maatregelen om particulier opdrachtgeverschap te bevorderen, zijn twee aspecten van belang:

- a. bevordering van de doorwerking van het rijksdoel naar gemeentelijk beleid;
- b. de toerusting van gemeenten om de doelstellingen in de praktijk te kunnen brengen.

Om de doelstelling voor particulier opdrachtgeverschap te kunnen realiseren, moeten gemeenten daartoe voldoende zijn toegerust. Voor gemeenten met grondposities is er geen gebrek aan instrumentarium. Bij de gronduitgifte kan men met dit doel gewoon rekening houden. Wanneer marktpartijen grondposities hebben, heeft de gemeente een instrument nodig om particulier opdrachtgeverschap zonodig te kunnen afdwingen. In hoofdstuk 4 is reeds aangekondigd dat particulier opdrachtgeverschap in de Grondexploitatiewet als voorwaarde voor verlening van de exploitatievergunning aan projectontwikkelaars wordt opgenomen. Daarmee krijgt de gemeente een instrument in handen om particulier opdrachtgeverschap te bevorderen, ook wanneer zij niet de grond in bezit heeft. Mocht deze route, bijvoorbeeld om juridische redenen, niet haalbaar blijken, dan wordt overwogen een nieuwe wet te introduceren: de Wet Bevordering Particulier Opdrachtgeverschap (Wet BPO). In deze wet kunnen gemeenten niet alleen worden verplicht een bepaald percentage (bijvoorbeeld 33 %) van de door de gemeente uit te geven grond te reserveren voor particulier opdrachtgeverschap, maar kan ook worden geregeld dat onwillige marktpartijen kunnen worden onteigend.

Om de doorwerking van de rijksdoelstellingen naar gemeentelijk beleid te bevorderen, onderscheidt het kabinet twee sporen: een bestuurlijk en een wettelijk spoor. Het bestuurlijke spoor impliceert dat met gemeenten afspraken worden gemaakt, onder meer in het kader van het ISV en de Verstedelijkingsafspraken tot 2010. Door particulier opdrachtgeverschap te koppelen aan de toekenning van de BLS⁴⁹ en ISV-middelen, kan een verdere impuls worden gegeven aan particulier opdrachtgeverschap op uitleglocaties.

Daarnaast zal particulier opdrachtgeverschap als nieuw prestatieveld worden opgenomen in het ISV2. Dat betekent dat gemeenten in de ontwikkelingsplannen ook ten aanzien van particulier

⁴⁸ Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

⁴⁹ BLS = Besluit Locatiegebonden Subsidies.

opdrachtgeverschap beleid moeten ontwikkelen, op basis van regionale en lokale woningbehoefte-onderzoeken.

Mocht deze aanpak niet tot voldoende resultaten leiden, dan wordt een separaat wettelijk spoor overwogen. Behalve aan de Wet BPO kan worden gedacht aan een Wet voorkeursrecht particulieren (Wvp). Daarmee krijgen particulieren het recht om bij voorrang grond aan te kopen (eventueel gemaximeerd) voor zelfbouw. Een Wvp is tevens een instrument voor gemeenten om particulier opdrachtgeverschap bij marktpartijen te kunnen afdwingen.

Hoewel de bestuurlijke lijn de voorkeur heeft, zullen beide opties nu reeds in concrete voorstellen worden voorbereid.

5.5 Bevordering transparantie bij actief gemeentelijk grondbeleid

Het IBO constateert dat actief grondbeleid weliswaar een oplossing kan bieden voor een aantal knelpunten op de grondmarkt, maar dat het tevens nadelen kent die zijn terug te voeren op een tekort aan transparantie.⁵⁰ Een van de nadelen van actief gemeentelijk grondbeleid betreft het ‘dubbele-petten-probleem’, waarbij de overheid zowel regelgever als speler is op de grondmarkt. Andere nadelen hebben betrekking op een onheldere en suboptimale afweging tussen publieke en private belangen. Zo kunnen uitgifteprijzen onder de marktprijs worden vastgesteld om zodoende een impliciete subsidie aan de koper van de grond te verstrekken. Ook brengt actief grondbeleid financiële risico’s voor gemeenten met zich mee, vooral in tijden van laagconjunctuur. Uit onderzoek dat in opdracht van de IBO-werkgroep is verricht naar de financiële positie van grondbedrijven komt overigens het beeld naar voren dat er sprake is van een omslag bij gemeentelijke grondbedrijven, waardoor het risico dat deze problemen zich voordoen weliswaar nog steeds aanwezig is, maar wel is afgenomen.⁵¹

Het ‘dubbele-petten-probleem’ kan beter niet worden opgelost door de gemeente de pet van speler op de grondmarkt af te laten zetten en zo de mogelijkheid van actief grondbeleid te beëindigen. In sommige omstandigheden kunnen immers niet alle beleidsdoelstellingen met zuiver faciliterend grondbeleid gerealiseerd worden. Het is wèl van belang de risico’s van actief grondbeleid zoveel mogelijk te beperken. Uitgangspunt zou moeten zijn dat gemeenten alleen grond verwerven met oog op de realisatie van publieke doelen. Dit uitgangspunt, met een daaraan te koppelen verantwoordingsplicht, kan wettelijk worden verankerd. Zo kan worden voorkomen dat gemeenten grond kopen uit speculatieve overwegingen. Om speculatief gedrag van marktpartijen te voorkomen, moet daarbij worden geaccepteerd dat de verantwoording niet vooraf maar achteraf plaats zal vinden.

⁵⁰ Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

⁵¹ Zie: Kolpron Consultants, *Analyse grondbedrijven op basis van jaarverslagen*, Rotterdam 2000.

Er is meer transparantie mogelijk waar het gaat om de *ontwikkeling* van de verworven gronden. Mede gelet op de enorme financiële risico's die aan ontwikkeling van grond verbonden zijn, verdient het aanbeveling dat gemeenten hun actief grondbeleid beperken tot het verwerven van gronden en dat zij zich bij de ontwikkeling van projecten beperken tot het opstellen van programma's van eisen. Transparantie bij de ontwikkeling kan worden gerealiseerd door openbaar aan te besteden. Dit heeft tevens het voordeel dat hiermee samenhangende financiële risico's aan de markt worden overgelaten en dat wordt voorkomen dat gemeenten zich laten verleiden om de rol van projectontwikkelaar te spelen (zie ook paragraaf 6.2).

Een belangrijk vertrekpunt voor de uitwerking van de lokale transparantie is de autonomie van de gemeente als democratisch gelegitimeerde bestuurslaag. Transparantie dient met andere woorden primair het functioneren van de lokale democratie. Om een democratisch afwegingsproces mogelijk te maken, moeten gemeenteraden op basis van voldoende duidelijke en inzichtelijke informatie over het gemeentelijke grondbeleid kunnen beslissen. Gemeenteraden zullen, in de lijn van de voorstellen van de staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie', worden gestimuleerd om een grotere mate van transparantie van grondbedrijven af te dwingen. Als goed voorbeeld zij verwezen naar de Rotterdamse Rekenkamer dat in opdracht van de gemeenteraad onderzoek verricht naar het grond(transactie)beleid van die gemeente.

Transparantie kan op verschillende manieren verder worden uitgewerkt. Daarbij zij opgemerkt dat er grenzen zijn aan de transparantie. Het realiseren van publieke doelen is niet gediend bij het ongelimiteerd publiceren van 'bedrijfsinformatie'. Een concrete vorm kan zijn dat (a) de gemeenteraad een grondnota vaststelt, waarin de beleidsmatige uitgangspunten van het grondbeleid zijn vastgelegd, (b) de beleidsvoornemens voor het komende jaar in een paragraaf bij de begroting worden neergelegd (op een niveau en wijze die de onderhandelingspositie van de gemeente niet schaadt) en (c) bij de jaarrekening een verslag en verantwoording van het gevoerde grondbeleid wordt gevoegd. In deze documenten kan afzonderlijk aandacht worden gegeven aan specifieke onderwerpen, zoals de keuze tussen faciliterend en actief beleid, de voornemens ten aanzien van particulier opdrachtgeverschap, het beleid ten aanzien van de grondprijsstelling, de wijze waarop gronden zullen worden ontwikkeld (PPS, concessiemodel en dergelijke), de te volgen aanbestedingsregels en niet in de laatste plaats de financiële risico's van het grondbeleid.

Het streven is dat gemeenten, provincies en Rijk bij hun grondbeleid een gelijke mate van transparantie kennen. Uiteraard dienen de te stellen eisen aan transparantie aan te sluiten bij de beleidsmatige opgave en de markt waarop de betreffende overheidslaag opereert. Daartoe zullen wettelijke eisen worden gesteld aan de transparantie van het grondbedrijf, vooral ten aanzien van de verslaglegging en rapportage. Overwogen wordt de verslaglegging te uniformeren en regels te stellen

voor waardering van lopende projecten, opdat een goede monitoring kan plaatsvinden. Daarnaast zal het Rijk de totstandkoming van een 'benchmark gemeentelijk grondbeleid' stimuleren.

Over een dergelijke uitwerking van gemeentelijke transparantie zal via het bestuurlijk kanaal met de VNG afspraken worden gemaakt, waarbij het Rijk kan faciliteren door middel van een handreiking met daarin een voorbeeld-indeling. Het grondbeleid zal verder op een geaggregeerde niveau mee worden genomen in het 'Plan van aanpak Transparantie financiële positie gemeenten' dat de Minister van BZK medio 2001 zal presenteren. In dit plan wordt ingegaan op de wijze waarop de (ontwikkeling van) inkomsten, behoeftefactoren, vermogenspositie en financiële risico's van gemeenten op geaggregeerd niveau in beeld kan worden gebracht.

Ten slotte rechtvaardigt het feit dat grondexploitaties kosten, baten en risico's voor gemeenten met zich meebrengen, speciale aandacht van de provincie in het kader het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën. Ook de toezichthouder zal over voldoende informatie moeten beschikken om te kunnen beoordelen welke consequenties het grondbeleid heeft voor het meerjarige begrotingsevenwicht. Provincies dienen gemeenten hierin te stimuleren, bijvoorbeeld door (gezamenlijk) een beoordelingskader te ontwikkelen toegespitst op grondbeleid en grondtransacties, dat zij zullen hanteren bij de (financiële) toetsing van de gemeentelijke beleidsvoornemens en -realisatie.

6. Verwerving door gemeenten

6.1 Inleiding

Overheden met grondposities hebben goede mogelijkheden om kwaliteit te bevorderen. Gemeentelijke grondposities maken het in principe gemakkelijker om de regiefunctie inhoud te geven. Daarbij gaat het in het bijzonder om het slagvaardig kunnen handelen vanuit lange termijn doelstellingen, het bevorderen van ‘creatieve concurrentie’ tussen ontwikkelaars, het verevenen tussen verschillende segmenten op een locatie en/of tussen locaties, het doorberekenen van kosten van publieke voorzieningen in gronduitgifteprijs en het ter beschikking stellen van grond voor particulier opdrachtgeverschap. Omdat gemeentelijk grondeigendom de realisatie van deze publieke doelen in principe mogelijk maakt, is het tijdig kunnen verwerven van gronden van grote waarde. Lukt dat niet, dan is het realiseren van deze doelstellingen een stuk lastiger. Uitgangspunt moet zijn dat het verwervingsinstrumentarium (voorkeursrecht, onteigening) alleen wordt ingezet om te voorkomen dat anders de (tijdige) realisatie van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wordt gefrustreerd. Om dit mogelijk te maken zal een aantal knelpunten in het huidige instrumentarium voor verwerving worden aangepakt. Dit pakket is complementair aan de maatregelen in het vorige hoofdstuk, die gericht zijn op het beter benutten van de mogelijkheden om met actief grondbeleid kwaliteitsdoelen te realiseren.

6.2 Het voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten een wettelijk recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Deze wet kent drie doelen⁵²:

- het versterken van de regie-rol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid;
- vergroting inzichtelijkheid in de grondmarkt;
- prijsbeheersing.

Uit de Evaluatie van de Wvg, die is uitgevoerd door de TU-Delft, blijkt dat de wet een belangrijke positie heeft verworven in de praktijk van het gemeentelijk grondbeleid.⁵³ Het voorkeursrecht kan rekenen op een positieve beoordeling van betrokkenen, gemeenten en de meeste belangenorganisaties. Ook internationaal valt de wettelijke regeling van het voorkeursrecht niet uit de toon. Voor de toekomst wordt dan ook aanbevolen de Wvg te handhaven. Toch blijkt het verwervingsinstrumentarium niet op alle fronten optimaal te functioneren. Daarom zal het kabinet de Wvg op een aantal punten uitbreiden (paragraaf 6.2.1) en verbeteren (paragraaf 6.2.2).

⁵² Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

Box 6.1: Gebruik Wvg

In de afgelopen vier jaar is er ongeveer 1000 keer een voorkeursrecht gevestigd. Er waren 510 locaties bij betrokken in 176 gemeenten, dat is één derde van alle gemeenten. In totaal gaat het om 22.700 hectare. In meerderheid betreft het uitbreidingslocaties, maar ook binnenstedelijk gebruik komt voor. In circa 25 % gaat het om bedrijventerreinen.

Het voorkeursrecht wordt voor uiteenlopende doelen ingezet. Voorbeelden zijn: vestiging van een multimodaal transportcentrum, aanleg van ontsluitingswegen, zandwinning, aanleg recreatieplas, realisatie spoorverdubbeling, realisatie sportterrein en de aanleg van een rioolwaterzuiveringsinstallatie.

Als reden voor vestiging van het voorkeursrecht geeft 30% van de gemeenten versterking van de regiefunctie, 25% voorkomen dat grond in handen komt van derden en 40% verwerving van grond. Circa 60% van de gemeenten beoordeelt het effect van het voorkeursrecht op grondverwerving positief, terwijl 15% daarover negatief oordeelt.

Bron: TU-Delft, *Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten*, 2000.

6.2.1 *Uitbreiding van de Wvg*

Voorkeursrecht voor alle gemeenten

De mogelijkheden voor het vestigen van een voorkeursrecht zijn beperkt. De Wvg is thans alleen van toepassing op gemeenten met een uitbreidingstaakstelling. Zijn gemeenten eenmaal bevoegd tot het gebruik van de Wvg, dan kunnen zij het instrument ook inzetten voor andere doeleinden dan voor de uitbreidingstaak. Daarmee is niet alleen sprake van ongelijkheid tussen gemeenten, het beperkt gemeenten zonder uitbreidingstaakstelling soms onnodig in hun mogelijkheden. Zo kunnen gemeenten die nieuwbouw willen realiseren maar geen uitbreidingstaakstelling hebben geen aanspraak maken op dit instrument. Evenmin is het vestigen van een voorkeursrecht voor bijvoorbeeld bedrijfslocaties of stedelijke vernieuwing voor deze niet-taakstellingsgemeenten mogelijk. Dat is een nadeel omdat voorkeursrecht en onteigening (zie volgende paragraaf) juist zeer belangrijke instrumenten zijn bij het van de grond tillen van stedelijke herstructureringsprocessen. Het verstevigen van de grondpositie kan immers soms nuttig zijn om de vaak hoge complexiteit van dergelijke processen te reduceren.

Bij de totstandkoming van de wet in 1981 werd uitgegaan van een bevoegdheid voor alle gemeenten tot vestiging van een voorkeursrecht. Ten gevolge van de dereguleringsoperatie werd de inwerkingtreding van de wet aanvankelijk opgeschort. Bij de totstandkoming van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing in 1985 werd het voorkeursrecht voor alle gemeenten in werking gesteld, mits de aanwijzing gronden betrof die waren begrepen in een stads- of dorpsvernieuwingsplan of in een structuurplan en daarbij waren aangewezen voor stads- of dorpsvernieuwing. Het wetsvoorstel, dat geleid heeft tot de wetswijziging van 1996, beoogde de beperking tot stads- en

⁵³ TU-Delft, *Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van

dorpsvernieuwingsgebieden op te heffen. Na een langdurige discussie in het parlement werd in 1996 door aanvaarding van het amendement Esselink de bevoegdheid tot vestiging van een voorkeursrecht echter alleen toegekend aan gemeenten met een uitbreidingstaakstelling. Hierbij werd impliciet het voorkeursrecht ontnomen aan gemeenten met een stadsvernieuwingsplan maar zonder uitbreidingstaakstelling. Aanleiding voor de wetwijziging was de gedachte dat de uitvoering van de Vinex-uitbreidingsplannen gediend zou zijn met een sterkere positie van de gemeente op de grondmarkt. Het voorkeursrecht zou, naast een dempende werking op de grondprijzen, ertoe leiden dat de gemeente haar rol als regisseur beter zou kunnen vervullen.

Box 6.2: Voorbeelden voorkeursrecht uit de praktijk

- Op een locatie zijn de mogelijkheden voor grondvererving door gemeente x beperkt omdat al veel grond in handen is van marktpartijen. Toch vindt de gemeente het vestigen van het voorkeursrecht van wezenlijk belang. Zij kan daarmee enkele strategisch gelegen percelen verwerven, waardoor de marktpartijen de gemeente nodig zullen hebben bij de ontwikkeling van de locatie. Hierdoor kan de gemeente haar regiefunctie versterken.
- Ook gemeente y maakte gebruik van het voorkeursrecht hoewel al veel grond van de locatie in handen was van grote ontwikkelaars. Als reden daarvoor werd genoemd dat er daardoor rust ontstaat op de locatie. Voor speculanten heeft het voorkeursrecht tot gevolg dat de grond moeilijk te verkopen is. Het voorkeursrecht maakt ook transacties tussen marktpartijen lastig. Zonder toestemming van de gemeente kan dan geen grondruil plaatsvinden. Op deze manier kan de grip van de gemeente op het proces groter zijn dan op het eerste gezicht lijkt.
- In gemeente z is het voorkeursrecht succesvol ingezet bij binnenstedelijke vernieuwing. Voor de upgradering van het stationsgebied kon 200 aangewezen percelen worden aangekondigd. Dankzij de Wvg was slechts in 2 gevallen onteigening nodig.

Bron: TU-Delft, *Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten*, 2000.

Gezien de huidige maatschappelijke discussie ligt het in de rede niet alleen voor uitbreidingsgemeenten maar voor alle gemeenten de oorspronkelijk beoogde bevoegdheid te herstellen. Daarom zal de bevoegdheid tot het vestigen van het voorkeursrecht (wederom) gaan gelden voor alle gemeenten. De verbreding betekent dat het voorkeursrecht ingezet kan worden voor stedelijke herstructurering alsmede voor nieuwbouw in gemeenten die geen uitbreidingstaakstelling hebben. Daarbij moet aan twee reeds bestaande criteria voor vestiging worden voldaan: de grond mag geen agrarische bestemming hebben en het huidige gebruik moet afwijken van het plan. Daaraan wordt een derde criterium toegevoegd. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat instrumenten van actief grondbeleid daadwerkelijk voor de realisatie van publieke doelen moeten worden ingezet, en dat de ‘dubbele petten’ niet mogen leiden tot een ongewenste monopoliepositie van de gemeente bij projectontwikkeling. Daarom wordt aan de toepassing van het voorkeursrecht door gemeenten de voorwaarde verbonden dat de plannen op de door de gemeente via de Wvg verworven grond in beginsel alleen via openbare aanbesteding (tenders, prijsvragen, concessies) mogen worden gerealiseerd. Op deze wijze wordt onderscheid gemaakt tussen de gemeente als gebiedsontwikkelaar en als projectontwikkelaar.

VROM, 2000.

Voorkeursrecht en contourenbeleid

Het contourenbeleid, dat in de Vijfde Nota RO wordt geïntroduceerd (zie paragraaf 2.4), zal in een interactieproces tussen Rijk, provincies en gemeenten concreet worden ingevuld. Van belang daarbij is dat niet dezelfde 'fout' wordt gemaakt als in de Vierde Nota RO Extra, toen gemeenten na aanwijzing van de uitleglocaties veelal te laat waren bij het innemen van grondposities. Ten opzichte van het Vinex-beleid is er een aantal belangrijke verschillen waardoor de kans op herhaling waarschijnlijk minder groot is.

In de eerste plaats bevat de Vijfde Nota RO geen gedetailleerde plankaarten waarop de nieuwe locaties zijn aangewezen. In de tweede plaats is van belang dat met het vaststellen van contouren nog niet de bouwlocaties zijn aangewezen of de bestemmingen zijn gewijzigd. Binnen de rode contouren worden de stedelijke en regionale groenstructuren integraal meegenomen, evenals de vrijwaringszones rond infrastructuur. Het geeft gemeenten de vrijheid om, weliswaar binnen de grenzen van de contour, op verschillende plaatsen bouwlocaties aan te wijzen. Daarmee biedt het contourenbeleid voor marktpartijen minder zekerheid, hetgeen een dempende werking op anticiperende grondaankopen zal hebben.

Die dempende werking gaat ook uit van het nieuwe instrumentarium op het gebied van het kostenverhaal (zie hoofdstuk 4). De exploitatievergunning verplicht alle ontwikkelaars, en dus ook potentiële free-riders, om mee te betalen aan publieke voorzieningen. Enerzijds zal dit worden verdisconteerd in de prijzen die ontwikkelaars bereid te zijn betalen voor aankoop van grond. Anderzijds wordt het voor partijen die grond vooral uit speculatieve motieven kopen minder aantrekkelijk.

Het belangrijkste verschil is echter dat gemeenten het beschikbare instrumentarium nu veel beter kunnen benutten. Anders dan ten tijde van de Vinex waar het Rijk de locaties aanwees, zijn gemeenten nu nadrukkelijk zelf betrokken bij de vaststelling van de rode contouren. Dat betekent dat gemeenten al tijdens het proces goed zicht op de uitkomsten hebben. Gesteld dat een gemeente zelf grond wil verwerven die binnen de rode contour komt te liggen, dan kan zij, indien aan de wettelijke eisen wordt voldaan, direct het voorkeursrecht vestigen. Wel is van belang dat de verbreding van de Wvg (namelijk ook voor gemeenten zonder uitbreidingstaakstelling) op korte termijn geregeld wordt, opdat gemeenten niet pas (en dus te laat) het voorkeursrecht krijgen als de particuliere sector - vooruitlopend op de officiële vaststelling van contouren - al op grote schaal grond heeft kunnen aankopen. Het kabinet zal daarom de Raad van State en de Staten-Generaal vragen om spoedbehandeling voor de wetwijziging.

6.2.2 *Verbeteringen in de Wvg*

Wvg is ook bedoeld voor groene bestemmingen

Er blijkt in de praktijk onduidelijkheid te bestaan over de vraag voor welke groene bestemmingen de Wvg kan worden ingezet. Het kabinet streeft bij de ontwikkeling van nieuwe locaties naar een integrale planontwikkeling, waarbij groen een onlosmakelijk onderdeel is van het plan. Daarbij gaat het vooral om groen in en om de wijk, groene verbindingen naar regionaal groen en regionaal groen waarvan nieuwe wijken profijt hebben. Uit de jurisprudentie blijkt dat het nu reeds mogelijk is het voorkeursrecht te gebruiken voor regionale groenvoorzieningen die gekoppeld zijn aan een verstedelijkingsproject. Onduidelijk is of dat ook kan voor zelfstandige vestiging van het voorkeursrecht voor genoemde groenstructuren. Daarom zal in de Wvg (MvT) worden geëxpliciteerd dat het voorkeursrecht ook hiervoor van toepassing is.

Aanscherping artikel 26 Wvg

Gemeenten kunnen de Wvg van toepassing verklaren indien het huidige grondgebruik niet overeenkomt met de togedachte of gegeven bestemming. De grond moet bij verkoop dan eerst aan de gemeente worden aangeboden. De laatste tijd wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van samenwerkingsconstructies tussen grondeigenaren en projectontwikkelaars. Het gaat daarbij om rechtshandelingen die formeel geen vervreemding zijn en daarom niet onder de aanbiedingsplicht vallen (art.26 Wvg). Projectontwikkelaars kunnen zo ondanks het voorkeursrecht toch een grondpositie verwerven. Verscheidene gemeenten hebben bij de rechter om vernietiging verzocht van dergelijke rechtshandelingen. Na uiteenlopende uitspraken van rechtbanken en gerechtshoven heeft de Hoge Raad op 10 en 17 november 2000 in drie zaken uitspraak gedaan.⁵⁴

De Hoge Raad oordeelt dat het belangrijkste doel van de Wvg de regisserende rol van de gemeente bij de verwezenlijking van bestemmingsplannen in uitbreidingslocaties is. Wil een overeenkomst voor vernietiging in aanmerking komen, dan moet afbreuk gedaan worden aan a) de voorkeurspositie van de gemeente, en b) het belang dat de gemeente bij haar voorkeurspositie heeft. De vraag welke belangen daarbij een rol spelen, hangt samen met het door de gemeente gevoerde of voorgenomen beleid in de concrete situatie. Als een marktpartij bereid en in staat is de toekomstige bestemming zelf te realiseren en zich op zodanige wijze jegens de gemeente te verbinden dat “de gerechtvaardigde belangen van de gemeente bij de verwezenlijking van de nieuwe bestemming in overeenstemming met het door de gemeente gevoerde beleid” afdoende zijn gewaarborgd, leidt dit niet tot vernietiging van de overeenkomst door de rechter.

⁵⁴ De Hoge Raad zal overigens naast deze beschikkingen over bedrijventerreinen binnen enige maanden over nog meer zaken (o.a. woningbouwzaken) uitspraak moeten doen.

Naast een zorgvuldige behandeling van zelfrealisatoren, wijst de Hoge Raad diverse malen op het belang van de regierol van de gemeente bij de verwezenlijking van de bestemming. Die rol stelt de gemeente in staat om in combinatie met het bestemmingsplan de mogelijkheden tot zelfrealisatie in te kaderen. Deze lijn van de Hoge Raad spoort naadloos met de parlementaire geschiedenis van de Wvg. Hij sluit ook goed aan bij de strategie van de Nota Grondbeleid: grondbeleid wordt gevoerd om publieke doelen te realiseren. Er is dan sprake van een co-productie tussen markt en overheid. In het totale pakket aan maatregelen in de Nota Grondbeleid wordt een balans nagestreefd tussen versterking van de regiefunctie voor overheden enerzijds en waarborgen voor de realisatie van kwaliteit en zeggenschap van de burger anderzijds.

Nu de uitspraken van de Hoge Raad geen negatieve effecten hebben op de realisatie van ruimtelijk gewenste doelen onder gemeentelijke regie ziet het kabinet geen aanleiding tot een noodreparatie van art.26 Wvg. Of en in hoeverre de 'fraus legis'- regeling in art.26 aanpassing behoeft, zal aan de orde komen bij uitwerking van het totale pakket aan wijzigingen in de Wvg. Daarbij zullen ook de desbetreffende aanbevelingen van het evaluatie-onderzoek van de TU-Delft betrokken worden. In elk geval zullen de termijnen in het tweede lid van art.26 en de mogelijkheid van gemeentelijke instemming met een samenwerkingsverband nader worden gezien.

Stroomlijning procedures

De procedures uit de Wvg veroorzaken een relatief hoge bestuurslast voor gemeenten en betrokken eigenaren. In het rapport over de evaluatie van de Wvg wordt dan ook aanbevolen een aantal procedures te stroomlijnen. Daarbij gaat het vooral om de voorbereidingsprocedure en de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen de opeenvolging van besluiten in de 'procedure voor vestiging en bestemming'. Eventuele wijzigingen worden gezien in het licht van de Awb. Ook ten aanzien van de procedures bij een concreet aanbod van grond aan een gemeente is mogelijk enige winst op het gebied van efficiency en effectiviteit te behalen.

Uitzonderingen op de aanbiedingsplicht

In het kader van de evaluatie van de Wvg is verkend of de wettelijke uitzonderingen op de aanbiedingsplicht (artikel 10) in geval van eerder gevestigde optierechten of koopovereenkomsten kunnen worden beperkt. Dit vereist nadere uitwerking, mede in verband met andere wettelijke regelingen.

6.3 *Onteigening*

De onteigeningswet maakt het de overheid mogelijk gronden onder dwang te verwerven als dit voor de uitvoering van wettelijk omschreven beleid (zoals ruimtelijk beleid en de aanleg van infrastructuur) noodzakelijk is. De realisatie van doelen van ruimtelijk beleid en uitvoering van bestemmingsplannen wordt echter bemoeilijkt doordat de procedures van de onteigeningswet ingewikkeld en tijdrovend zijn.⁵⁵ De onteigeningswet is inmiddels doorgelicht door een ambtelijke MDW-werkgroep. Deze heeft bezien welke mogelijkheden er zijn om de onteigeningsprocedures te stroomlijnen, wat het gewenste beschermingsniveau zou moeten zijn en hoe de onteigeningswet

Box 6.3: Onteigeningswet

De wettelijke grondslag van de onteigening is te vinden in de Grondwet, en de daarop gebaseerde onteigeningswet: *“Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.”* Voordat tot onteigening wordt overgegaan dient eerst geprobeerd te worden om via minnelijke weg te komen tot verwerving van de gronden. De onteigeningsprocedure kent een administratieve en een gerechtelijke fase. Pas in de gerechtelijke fase wordt de onteigening uitgesproken. De in de onteigeningswet geformuleerde titels voor onteigening die het meest worden toegepast zijn: de ruimtelijke ontwikkeling en de volkshuisvesting, de aanleg van wegen, spoorlijnen en bruggen e.d. en zandwinning. Uit jurisprudentie blijkt dat de volgende criteria worden gebruikt voor de materiële toetsing van het onteigeningsbesluit. Er moet sprake zijn van: publiek belang, noodzaak, urgentie.

meer in overeenstemming met de Awb gebracht kan worden. In het Kabinetsstandpunt over de MDW-onteigeningswet zijn voorstellen geformuleerd om de procedures te stroomlijnen. Ten aanzien van onteigening voor ruimtelijke en volkshuisvestelijke doelen heeft het kabinet gekozen voor de variant waarbij het onteigeningsbesluit (een titelbesluit en een schadebesluit) op decentraal niveau wordt genomen, waarna er tegen het titelbesluit administratief beroep openstaat bij de Minister van VROM. Ten aanzien van de aanbevelingen die betrekking hebben op de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure zal in ieder geval aandacht worden besteed aan de vraag of er tegen onteigeningsbesluiten rechtspraak in één dan wel twee instanties moet open staan en of er in de wet termijnstellingen voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) moeten worden opgenomen.

Naast de procedurele aanpassingen zijn er ook inhoudelijke beleidswijzingen in het grondbeleid die gevolgen kunnen hebben voor de onteigeningswet. Omdat marktpartijen in toenemende mate een rol zijn gaan spelen op de grondmarkt, is het onteigeningsinstrument als grondverwervingsinstrument weer volop actueel geworden. Elders in deze nota zijn maatregelen aangekondigd om het feitelijk ruimtegebruik beter te laten aansluiten bij het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik. Deze maatregelen hebben de volgende consequenties voor het onteigeningsinstrument:

- Door de introductie van de exploitatievergunning (zie paragraaf 4.3) wordt de reikwijdte van het noodzaakcriterium uitgebreid. Immers, een grondeigenaar die de exploitatievergunning niet krijgt of niet op tijd aanvraagt - bijvoorbeeld omdat hij de volledige exploitatiebijdrage niet wil betalen, niet zelf wil realiseren binnen de door de gemeente geformuleerde eisen aan de ruimtelijke inrichting en/of niet voldoet aan de normstelling voor particulier opdrachtgeverschap - voldoet niet aan de voorwaarden. Voor zover nodig wordt de onteigeningswet hierop aangepast.
- Indien het Rijk en de provincie na de Fundamentele Herziening WRO nieuwe bevoegdheden krijgen (projectenprocedures, bestemmingsplanbevoegdheid), krijgen deze overheden voor de uitvoering van die bevoegdheden tevens de beschikking over het onteigeningsinstrument. De onteigeningstitels zullen daarop worden aangepast (zie verder paragraaf 7.3).
- Om de realisatie van de EHS te bevorderen, zal de wenselijkheid worden onderzocht van het koppelen van een onteigeningsbevoegdheid aan het streekplan (zie verder paragraaf 7.4.1).
- Met betrekking tot de zelfstandige projectprocedure op grond van art.19 WRO is reeds in het Kabinetsstandpunt inzake de MDW-Evaluatie onteigeningswet gesteld, dat de mogelijkheid tot het invoeren van een aparte onteigeningstitel hiervoor in het kader van de Fundamentele Herziening van de WRO nader zal worden bezien.

Onteigening en stedelijke herstructurering

Bijzondere aandacht vraagt onteigening ten behoeve van herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Het grootste knelpunt hierbij is dat het opstarten van herstructureringsprocessen vaak zeer lang kan duren. Dat komt niet alleen doordat individuele eigenaren als gevolg van het zelfrealisatiebeginsel een sterke positie hebben, maar ook doordat de procedures die moeten worden doorlopen langdurig zijn. Daarbij gaat het om de onteigeningsprocedures zelf maar ook om het feit dat de verschillende procedures (bestemmingsplan, onteigening) volgtijdelijk moeten worden doorlopen in plaats van parallel.⁵⁶ Daarnaast blijken sommige gemeenten een soort ‘procedure-angst’ te hebben waardoor ze afzien van onteigening. Het gevolg hiervan is dat te herstructureren wijken soms jarenlang kunnen ‘stilstaan’, waardoor de achteruitgang eerder wordt versneld dan gestopt. Vanuit die optiek is het van belang dat niet alleen de procedures worden gestroomlijnd, maar ook dat de grondslagen van onteigening worden bezien.

- Titel IV van de onteigeningswet kent in principe twee onteigeningsgrondslagen, te weten het bestemmingsplan en het bouwplan. Het bouwplan is een concreet plan op perceelsniveau. Het bestemmingsplan geeft de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden aan voor een deel van het gemeentelijk grondgebied. Gemeenten zijn voor het buitengebied verplicht een bestemmingsplan plan op te stellen. In het kader van de Fundamentele Herziening van de WRO wordt voorgesteld het bestemmingsplan ook voor het binnenstedelijk gebied verplicht te stellen. Voor de gemeente is het bestemmingsplan echter niet altijd een stimulans voor een snelle en effectieve realisering

⁵⁵ MDW-Evaluatie onteigeningswet, kamerstukken II, 1999-2000, 24.036, nr.174. Zie verder: VROM-Raad advies 020, *Het instrument geslepen*, maart 2000.

van de (her-) ontwikkeling van het stedelijk gebied. Zo komen (wijzigingen van) het bestemmingsplan vaak laat tot stand, hetgeen een vroegtijdig gebruik van het onteigeningsinstrument belemmert. Daarnaast maakt het bestemmingsplan het overheidsbeleid weliswaar transparant, maar het beperkt tegelijkertijd de onderhandelingsruimte van de gemeente. Daarom zal worden onderzocht of in de onteigeningswet de mogelijkheid kan worden gecreëerd om vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan of een bestemmingsplanwijziging tot onteigening over te gaan.

- Sinds de in 1985 (in samenhang met de WRO) gewijzigde onteigeningswet kan de gemeente overgaan tot onteigening op grond van een globaal eindplan. Een globaal eindplan is een ‘globaal bestemmingsplan’ zonder uitwerkingsplicht als bedoeld in artikel 11 WRO, ofwel de bestemmingen hoeven daarin niet op perceelsniveau te worden geconcretiseerd. Om te kunnen toetsen of onteigening noodzakelijk is, kan in het kader van de goedkeuring van het onteigeningsbesluit (dus in de administratieve fase) een verkavelingsschets worden geëist. Dat is vooral van belang bij toetsing van het zelfrealisatiebeginsel. Het probleem hiervan is dat gemeenten nauwelijks van deze onteigeningsmogelijkheid gebruik maken uit angst voor schadeclaims als zij het werk niet exact volgens het plan uitvoeren op basis waarvan onteigend wordt. Daarom zal artikel 61- waarin het terugvorderingsrecht bij het niet uitvoeren van het werk waarvoor onteigend is, is geregeld - aangepast worden.
- Ook van de mogelijkheid te onteigenen op basis van een concreet bouwplan maken gemeenten weinig gebruik uit vrees voor schadeclaims als zij het werk niet exact volgens het bouwplan uitvoeren. Dat dit in de praktijk een struikelblok is, komt door de vereiste dat het bouwplan zeer concreet moet zijn, terwijl realisatie ervan - mede gelet op de duur van de onteigeningsprocedure - vaak lang op zich laat wachten. De plannen kunnen daardoor reeds zijn verouderd voordat ermee kan worden begonnen. Daarom zal worden bezien in hoeverre de onteigeningswet aangepast kan worden opdat niet-ingrijpende aanpassingen van het bouwplan niet behoeven te leiden tot het afbreken van een lopende onteigeningsprocedure.
- Daarnaast zal worden onderzocht of ten behoeve van stedelijke vernieuwing de inzet van meerjarenontwikkelingsprogramma’s (MOP’s) en wijkontwikkelingsprogramma’s (WOP’s) als onteigeningsgrondslag kunnen dienen in plaats van het bestemmingsplan. Het voordeel is dat in MOP’s en WOP’s - als beleidsmatige onderbouwing van de onteigening - de gemeente het voorgestane beleid niet op perceelsniveau behoeft vast te leggen, maar op een hoger niveau (straat, wijk).
- Bij meervoudig ruimtegebruik - iets wat veel in binnenstedelijk gebied voorkomt - is er behoefte aan een instrument om de eigendomsvererving van een bepaalde laag af te kunnen dwingen. Dit punt speelt ook bij ondergronds bouwen.⁵⁷ Omdat het nu alleen mogelijk is een kadastraal perceel verticaal te onteigenen, is onteigening vaak een te vergaand instrument. Onderzocht zal worden

⁵⁶ Wanneer gebruik gemaakt wordt van opschortende en ontbindende voorwaarden, kan overigens wel parallel gewerkt worden.

⁵⁷ Dit is ook in het kader van de MDW-Evaluatie onteigeningswet aan de orde geweest.

in hoeverre in de onteigeningswet de mogelijkheid kan worden gecreëerd tot horizontale (dus partiële) onteigening bij meervoudig ruimtegebruik. Wellicht vereist dit ook aanpassing van andere regelgeving.

- De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV) maakt het mogelijk de onteigeningsbevoegdheid in te zetten ter realisering van noodzakelijke planologische veranderingen zónder dat de aard van de bestemming wijzigt ('modernisering'). Van modernisering is sprake bij veranderingen in de ruimtelijke inrichting binnen de - min of meer - gelijkblijvende bestemming. Omdat de WSDV zal worden ingetrokken, wordt modernisering als onteigeningsgrondslag geïncorporeerd in de WRO. Onteigening ter uitvoering van modernisering blijft derhalve mogelijk.
- In paragraaf 4.4 is aangekondigd dat de wenselijkheid van een wettelijke regeling voor 'herverkaveling van het stedelijk gebied bij herstructurering' zal worden gezien. Hoewel dit instrument in principe zoveel mogelijk op vrijwillige basis dient te worden ingezet, vereist het als ultimatum remedium wel de mogelijkheid van onteigening. Daarin zal alsdan worden voorzien.

7. Grondbeleid door Rijk, provincie en regio

7.1 Inleiding

Het IBO-rapport concludeert dat Rijk en provincies een effectiever grondbeleid kunnen voeren door de samenwerking tussen overheden te verbeteren, de professionaliteit te vergroten en te zorgen voor een betere toerusting van die overheden. Daarnaast is ook voor grondbeleid op Rijks- en provinciaal niveau een rechtvaardige verdeling van kosten en baten een belangrijke doelstelling. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verdeling van kosten en baten als gevolg van bestemmingswijzigingen (paragraaf 7.2), versterking van het bovenlokaal grondbeleid (paragraaf 7.3), verbetering van de verwervingsmogelijkheden van de provincie en het Rijk (paragraaf 7.4) en een verdere professionalisering van het Rijk als speler op de grondmarkt (paragraaf 7.5).

7.2 Verdeling kosten en baten door bestemmingswijziging

7.2.1 De open-ruimteheffing

Bestemmingswijzigingen kunnen leiden tot baten en lasten. Grond kan in waarde stijgen doordat de bestemming wordt gewijzigd, bijvoorbeeld van groen naar rood. In die gevallen leidt een overheidshandeling (namelijk de bestemmingswijziging) direct tot baten die toevallen aan de individuele grondeigenaren. Maar er ontstaan ook lasten, veelal voor de gemeenschap, zoals verlies aan open ruimte, die niet bij de individuele baathebbers in rekening worden gebracht. In de kern gaat het hier om de vraag of we de totale verdeling van baten en lasten als gevolg van de bestemmingswijziging rechtvaardig vinden.⁵⁸ Negatieve externe effecten, zoals het verdwijnen van het open landschap, worden thans niet in de prijzen verwerkt. Dit is welvaartseconomisch inefficiënt. Er zijn interessante instrumenten bedacht die hieraan mogelijk wel vorm kunnen geven. De heffing op open ruimte is zo'n instrument.⁵⁹ Een heffing op open ruimte zou een middel kunnen zijn om die externe effecten in de prijs van grond tot uitdrukking te laten komen. De heffing is bedoeld om in geval van bebouwing en dus teloor gaan van de betreffende open ruimte het externe effect (het maatschappelijke verlies van open ruimte) in rekening te brengen bij de eigenaar van de te bebouwen

⁵⁸ Het IBO concludeert dat het gaat om een politiek vraagstuk, en stelt dat sprake is van een knelpunt als: (a) men van oordeel is dat alle schade die voortvloeit uit een bestemmingswijziging moet worden vergoed door degene die profiteert van de bestemmingswijziging of (b) men van oordeel is dat de baten van een bestemmingswijziging bij de overheid terecht behoren te komen en niet bij andere partijen. Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

⁵⁹ Zie naast het IBO ook bijvoorbeeld: CPB, *Een imperfecte markt en een gebrekkige overheid*, Den Haag 1999.

grond. De motivatie voor de open-ruimteheffing ligt dus voor een deel in de opvattingen over rechtvaardigheid.

Een belangrijke andere reden voor de interesse van het kabinet in de open-ruimteheffing is gelegen in de bijdrage die zo'n heffing zou kunnen leveren aan een betere allocatie van de grond. Door een prijs te koppelen aan het negatieve externe effect van bebouwing wordt het gedrag van actoren op de grondmarkt in principe beïnvloed. Marktpartijen zouden die prijs namelijk kunnen betrekken bij hun afwegingen. Behalve de keuze wel of niet grond te bebouwen beïnvloedt de prijs ook de aard en kwaliteiten van de bestemming. Zo kan van een hoge grondprijs een impuls voor meervoudig ruimtegebruik uitgaan. Op plaatsen waar de externe effecten hoog zijn, zullen hoogwaardige functies terecht komen.

De heffing kan het Rijk een extra instrument bieden om de doorwerking en handhaving van het ruimtelijk beleid te bevorderen. De heffing zou doelbewust gebruikt kunnen worden als sturingsmiddel in het ruimtelijk- en milieubeleid.⁶⁰ Dat kan door te variëren in de hoogte van de heffing: hoe groter de positieve externe effecten van de open ruimte, hoe hoger de heffing zou moeten zijn. Door (zeer) hoge heffingen te leggen op groene gronden wordt het bouwen op deze gronden onaantrekkelijk. Een bijkomend effect van de heffing zou kunnen zijn dat de agrarische grondprijs zou dalen. Dit maakt het lang van te voren innemen van grondposities minder aantrekkelijk en zou tevens de invloed van de stedelijke grondmarkt op de agrarische grondmarkt kunnen verminderen. Dit omdat de waardeestijging bij bestemmingswijziging via de agrariërs die zijn uitgekocht, doorwerkt in het landelijk gebied. Via een heffing kan een deel van deze waardeestijging worden afgeroomd en daarmee indirect de invloed van de waardeestijging op de grondprijs in het landelijk gebied worden verminderd.

Het idee van een heffing op open ruimte heeft aantrekkelijke kanten, die zijn terug te voeren op het feit dat externe effecten 'geïnternaliseerd' worden. Toch kiest het kabinet op dit moment nog niet voor de introductie ervan in het ruimtelijk beleid. Er zijn daarvoor nog teveel vragen die eerst beantwoord moeten worden. Het gaat om de volgende punten:

- Hoe bepalen we de hoogte van de heffing, of wel hoe waarderen we de maatschappelijke waarde van externe effecten? De waarde van open ruimte is lastig te bepalen. Bovendien is elk extern effect in principe afhankelijk van de lokale situatie. Een forfaitaire heffing zou een oplossing kunnen zijn, waarbij voor verschillende typen gebieden met vaste bedragen gewerkt wordt. Uit overwegingen van uitvoerbaarheid is waarschijnlijk niet te ontkomen aan zo'n meer globale opzet.
- Op welke wijze zal een heffing op basis van externe effecten het gedrag van marktpartijen beïnvloeden? Als de prijselasticiteit laag is (de heffing vormt slechts een klein deel van alle kosten die een actor op de grondmarkt in zijn beschouwing betreft), moet de heffing relatief hoog

zijn om toch invloed te hebben op besluiten van individuen. Daarbij zal een meer globale opzet van de heffing een al te gerichte sturing bemoeilijken.

- Wat zou de plaats van een open-ruimte heffing in het RO-beleid zijn? Duidelijk is dat een heffing alleen te overwegen is in gebieden waar het RO-beleid marktwerking toestaat. Voor gebieden waar het absoluut onwenselijk is te bouwen (binnen groene contouren) is een heffing irrelevant. Het meest voor de hand liggen gebieden waar de overheid bebouwing in beginsel toelaat, maar wel voorkeuren heeft ten aanzien van type bebouwing en ruimtelijke kwaliteit. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan bepaalde balansgebieden. Maar er is meer inzicht nodig in hoe de ruimtelijke inrichting van een gebied eruit zou kunnen gaan zien zodra primair via prijzen en individuele voorkeuren keuzen worden gemaakt. Een andere vraag is hoe het prijsmechanisme van de heffing zich verhoudt tot de huidige bevoegdheid van gemeenten om bestemmingsplannen vast te stellen.
- Hoe zit het met de sociale rechtvaardigheid? Aan de ene kant ontvangt de gemeenschap met een heffingensysteem een financiële vergoeding van nieuwe bewoners voor het opgeven van groene ruimte. Aan de andere kant is er de vraag of het systeem er meer dan nu toe zal leiden dat hogere inkomensgroepen kunnen wonen in de meest waardevolle open gebieden. In dat kader moet worden ook onderzocht wat de effecten ervan zijn op de draagkracht van de steden (sociale sortering).
- Hoe past het systeem van de open-ruimteheffing in het fiscale stelsel? En is het mogelijk een open-ruimteheffing te incorporeren in het kostenverhaal?
- Wat gebeurt er met de opbrengsten? Daarbij zijn grosso modo twee lijnen denkbaar. De eerste is de lastenverzwaring die met de heffing optreedt te compenseren, bijvoorbeeld via een verlaging van de overdrachtsbelasting. Een tweede lijn is de opbrengsten aan te wenden voor vergroting of bescherming van ruimtelijke kwaliteit. Bijvoorbeeld het financieren van sanering van bedrijven, zoals het uitplaatsen van glastuinbouw of van gevaarlijke bedrijven. Daarnaast is denkbaar de opbrengsten aan te wenden voor herstructurering van bestaand stedelijk gebied, al dan niet via een vereveningsfonds op regionaal niveau, dat eveneens kan bijdragen aan verlaging van de druk op open ruimte.⁶¹ Een andere denkbaar doel is subsidiëring van specifieke bestemmingswijzigingen (bijvoorbeeld wanneer rood in groen wordt omgezet).

Het idee van een open-ruimteheffing spreekt het kabinet dus 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. Daarom zal in 2001 een studie worden verricht naar de mogelijke vormgeving, de effecten, aanwending van de opbrengsten en relatie met het RO-beleid. Als de resultaten van de studie positief zijn, zal op regionale of provinciale schaal in een nader te bepalen gebied met de open-ruimteheffing

⁶⁰ Dit is eerder voorgesteld door de Werkgroep Vergroening Belastingstelsel.

⁶¹ Zie ook de motie Hindriks (TK1999-2000, 26800 XIII, nr.20) waarin de Tweede Kamer de regering verzoekt te onderzoeken of een heffing op nieuwe bedrijventerreinen in uitleggegebieden ten gunste van herstructurering van bestaande bedrijventerreinen kan bijdragen aan het creëren van meer ruimte voor bedrijven zonder de leefomgeving al te zeer aan te tasten.

een experiment worden gedaan. Overigens is nu wel reeds duidelijk dat een heffing niet als alternatief maar eventueel als aanvulling op het contourenbeleid zal worden ingezet. Het kabinet sluit invoering van een open-ruimteheffing in gebieden met groene contouren uit. De heffing komt ook niet in de plaats van rode contouren. Dat betekent dat balansgebieden in principe in aanmerking komen voor een experiment.

7.2.2 Planschade en sanering van ongewenste bestemmingen

Bestemmingswijzigingen kunnen leiden tot zowel baten als lasten. Partijen die schade lijden door een planologische verandering als gevolg van wijziging of vrijstelling van een bestemmingsplan kunnen die schade verhalen. De mogelijkheid tot het claimen van planschade is opgenomen in art.49 WRO. Schade is bijvoorbeeld de waardevermindering van vastgoed als gevolg van uitzichtbelemmering, geluidsoverlast of verlies aan privacy. De afgelopen jaren worden gemeenten geconfronteerd met een toenemend aantal planschadeclaims, soms naar aanleiding van bouwprojecten die al lang zijn afgerond. Zonder nadere maatregelen zal dat in de toekomst eerder toe- dan afnemen.

In het kader van het BANS (Bestuursakkoord Nieuwe Stijl) is afgesproken dat VROM samen met de VNG zal nagaan of nadere oplossingen kunnen worden ontwikkeld voor het ruimhartige gebruik van de planschadevergoedingsregeling. Nu reeds zal een aantal maatregelen worden genomen om planschadeclaims te beperken. In de eerste plaats kunnen planschadeclaims als gevolg van de ontwikkeling van locaties worden verhaald op ontwikkelaars via de nieuwe regeling voor het kostenverhaal (zie hoofdstuk 4). Om de omvang van planschadeclaims te beperken, wordt daarnaast een aantal ingrepen verricht in het kader van de Fundamentele Herziening van de WRO, waaronder introductie van een verjaringstermijn via aanpassing van het huidige art.49 WRO. Ten derde 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.

Hierboven is ingegaan op planschadeclaims. Daarbij gaat het om vergoedingen voor burgers die door rechtmatig overheidshandelen schade ondervinden die in redelijkheid niet voor hun rekening mag komen. Er zijn echter aanzienlijk grotere geldbedragen gemoeid, wanneer de overheid bij de realisatie van nieuw ruimtelijk beleid bestaande, maar op grond van nieuwe inzichten ongewenste bestemmingen wil beëindigen. Dit kan vaak alleen door middel van het afkopen of onteigenen van bouw- en gebruiksrechten en het vervolgens afbreken van eventueel aanwezige ongewenste bebouwing. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de uitplaatsing van vuurwerkbedrijven uit de bebouwde kom, verplaatsing van kassen, de sloop van ontsierende voormalige agrarische bedrijfsgebouwen in het buitengebied, het afkopen van bouwbestemmingen in het kader van het ruimte voor water-beleid of aan het afkopen van ongewenste bedrijfsbestemmingen langs snelwegen in het open buitengebied.

Voor de financiering van deze saneringsuitgaven zijn meerdere opties denkbaar. Indien op de plek van de te beëindigen bestemming een financieel-economisch lucratieve nieuwe bestemming kan worden verwezenlijkt, zullen de kosten voor de overheid via de exploitatie-opzet of via bijvoorbeeld PPS-constructies kunnen worden verhaald. Ook is in bepaalde gevallen financiering mogelijk door een bestemming elders als compensatie aan te bieden: vergelijk de 'ruimte voor ruimte'-benadering bij de sanering van ongewenste intensieve veehouderij.

Wanneer dit niet mogelijk is, wordt de sanering van ongewenste bestemmingen uit de algemene middelen van de overheid (Rijk, provincie en gemeente) gefinancierd. Het is de moeite waard om te zoeken naar andere wegen om dergelijke in het algemeen belang gewenste overheidsingrepen te bekostigen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de instelling van een saneringsfonds dat zou kunnen worden gevoed door bijvoorbeeld een heffing voor degenen die sterk baat hebben bij een bestemmingswijziging,⁶² door een reservering uit de algemene middelen (bijvoorbeeld in het kader van de ICES) voor de onrendabele top van dergelijke herstructureringsprojecten, of via publiek-private financieringsmechanismen.⁶³ Op basis van een studie, waarin ook de kwantitatieve omvang van de problematiek wordt geanalyseerd, zal het kabinet in het tweede kwartaal van 2001 hierop terugkomen in een brief aan de Tweede Kamer.

7.3 Bovenlokale samenwerking: integraal en minder vrijblijvend

7.3.1 Publieke doelen vragen integrale en gebiedsgerichte aanpak

Ruimtelijke ontwikkelingen houden zich niet aan gemeentegrenzen. Bovenlokale samenwerking is van steeds groter belang om een goede ruimtelijke en woon-kwaliteit te realiseren. Daarbij gaat het onder meer om de realisatie van groene en blauwe bestemmingen en om het bevorderen van regionale woonmilieudifferentiatie. Dat gaat niet vanzelf, want de belangen van centrumsteden en randgemeenten lopen lang niet altijd parallel. Daarnaast zullen vooral gemeenten met beperkte uitbreidingscapaciteit steeds grotere moeite krijgen met de financiering van stedelijke herstructureringsprojecten. Omdat de herstructureringsopgave alleen maar in belang zal toenemen, is bovenlokale samenwerking noodzakelijk om de opgaven te kunnen realiseren. Voorts moet de ontwikkeling van bedrijventerreinen veel meer in samenwerking plaatsvinden. Gemeenten maken ten aanzien van bedrijventerreinen soms afwegingen die op een hoger schaalniveau in ruimtelijk opzicht ongewenst zijn. Vooral in conjunctureel minder tijden blijken gemeenten in de strijd om

⁶² Een grondeigenaar die door een verandering in het bestemmingsplan (vermogens-) schade lijdt, kan compensatie eisen van de gemeente op basis van planschade (art. 49 van de WRO). De planbaten die uit een bestemmingswijziging voortvloeien voor de grondeigenaar kan de gemeente hem echter niet ontnemen. Het IBO concludeert dat hiermee sprake is van een asymmetrie: de lasten komen in principe voor rekening van de gemeenten, de lusten voor de grondeigenaar. Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

⁶³ Zie ook de motie Van Gennip c.s., voorgesteld op 21 maart 2000. Eerste Kamer, 1999-2000, 26800 XI, nr 107a.

werkgelegenheid niet zelden lage uitgifteprijsen voor bedrijventerreinen te hanteren.⁶⁴ Dit belemmert een efficiënt grondgebruik.

Het verminderen van intergemeentelijke concurrentie op de grondmarkt leidt, mede in het licht van schaalvoordelen, tot een betere allocatie van ruimte en van economische functies. Daarom dient het gebiedsgericht aanpakken van grondbeleid te worden bevorderd. Vrijwillige samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) blijft natuurlijk altijd mogelijk. Toch biedt dit nog te weinig houvast om de soms vereiste bovenlokale belangenafweging goed te kunnen maken. Ook de Vijfde Nota RO legt steeds meer de nadruk op het regionaal schaalniveau. Het is dan ook van belang zoveel mogelijk aan te sluiten bij het daar geïntroduceerde concept van 'stedelijke netwerken'.

7.3.2 Gemeenten, regio en provincies: ieder hun eigen verantwoordelijkheid

Bovenlokale samenwerking is dus essentieel om bepaalde publieke doelstellingen te kunnen realiseren. Van belang is dat die bovenlokale samenwerking minder vrijblijvend⁶⁵ wordt en meer integraal, dat wil zeggen inclusief grondbeleid. Hierin ligt een belangrijke uitdaging voor gemeenten en provincies. Vooral in de stedelijke gebieden is een regionaal samenhangend grondbeleid van groot belang voor de effectiviteit van het ruimtelijk beleid in brede zin (wonen, werken, mobiliteit en groen). Het is vooral in die stedelijke gebieden dat de nieuwbouw- en herstructureringsopgaven in samenhang moeten worden gezien.⁶⁶ Via bovenlokale samenwerking op het gebied van grondbeleid kan dit verder worden gestimuleerd. De ontwikkeling van nieuwbouwlocaties en herstructurering kan zo vanuit een gezamenlijk belang beoordeeld worden. Hoewel het nieuwe kostenverhaal bij zal dragen tot het dekken van een groot deel van de kosten van ontwikkeling van locaties, ook in steden, is met name bij herstructurering vaak sprake van een onrendabele top, waarvoor geen marktconforme financiering gevonden kan worden en waarvoor dus inzet van publieke middelen noodzakelijk is. Ook de instelling van regionale grondbanken kan een bijdrage leveren aan bovenlokaal grondbeleid.⁶⁷

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 in (groot)stedelijke gebieden een vorm van niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten voort te zetten en wellicht ook te versterken. Begin 2001 zal het kabinet, mede op basis van de visies van de betreffende Kaderwetgebieden, een standpunt innemen over de wijze waarop die niet-vrijblijvende samenwerking vorm kan krijgen.

⁶⁴ CPB, *Een imperfecte markt en een gebrekkige overheid*, Den Haag 1999. Het CPB bekritiseert daarnaast de rijkssubsidies voor bedrijventerreinen die ten gunste mogen komen van ontwikkeling van nieuwe terreinen.

⁶⁵ In dat kader is de aanbeveling van de Parlementaire Werkgroep Vijfde Nota RO (*Notie van Ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota RO*; Tweede Kamer, 1999-2000, 27210, nrs.1-2) interessant om een regionale planfiguur te creëren die de rechtskracht van een regionaal bestemmingsplan zou moeten hebben. Zo kunnen onwillige individuele gemeenten toch worden aangespoord om regionaal beleid uit te voeren.

⁶⁶ Zie de Vijfde Nota RO en de Nota Wonen.

⁶⁷ Zie ook de motie Van Gennip c.s., voorgesteld op 21 maart 2000. Eerste Kamer, 1999-2000, 26800 XI, nr 107a.

Omdat de problemen en daarmee de oplossingen van gebied tot gebied zullen verschillen, stelt het kabinet vrijwilligheid bij de keuze van de vorm van bovenlokale samenwerking voorop. De effectiviteit van dit instrumentarium hangt dus af van de wijze waarop samenwerkende gemeenten het benutten. Zo kan worden gekozen voor een regionaal grondbedrijf of voor het treffen van een regeling voor regionale vereveningsafdrachten. Maar eenmaal gekozen samenwerking mag niet vrijblijvend zijn. Het Rijk zal gepaste randvoorwaarden creëren om een goed gebruik te stimuleren. Het Rijk 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 het ISV en de Tender Investeringsprogramma's Provincies (TIPP)).

Voor gebieden waarin gemeenten geen Kaderwet-achtige samenwerking aangaan - waarschijnlijk vooral de niet-grootstedelijke gebieden - ligt het voor de hand de provincie een belangrijke(re) rol te laten vervullen bij het stimuleren van bovengemeentelijk gebiedsgericht beleid. Het is aan de provincies zelf om aan die rol invulling te geven.

7.4 Verwerving door Rijk en provincie

Naast gemeenten zijn ook het Rijk en de provincies belangrijke spelers op de grondmarkt. Vooral voor de realisatie van groengebieden, zoals de EHS en de strategische groenprojecten (Randstadgroenstructuur), maar ook ten aanzien van infrastructurele werken van nationaal belang hebben deze overheden een belangrijke taak. Die rol kan efficiënter vervuld worden. Een belangrijk knelpunt daarbij is gelegen in de verwerving van grond.

7.4.1 Het onteigeningsinstrumentarium voor groene doelen

Er is een aantal mogelijkheden om het verwervingsinstrumentarium te versterken of beter te benutten. In de eerste plaats door het *vaker toepassen* van het onteigeningsinstrumentarium. Onteigening is ter uitvoering van landinrichtingsplannen en bestemmingsplannen mogelijk, maar wordt voor groen slechts in circa 5% van de gevallen toegepast. De belangrijkste reden hiervoor is dat in het kader van SGR-grond(prijs)beleid is gekozen voor de weg van minnelijke verwerving, zodat de markt zo min mogelijk wordt verstoord. Daarnaast worden bestemmingsplannen vaak pas laat aangepast, waardoor het onteigeningsinstrument niet tijdig kan worden ingezet. Maar het zijn vooral bestuurlijke redenen waarom bestuurders onteigening thans terughoudend toepassen (provincies via de Landinrichtingswet en gemeenten via het bestemmingsplan). Niet alleen is onteigening doorgaans een kostbare zaak, veelal wordt het als een te zwaar middel beschouwd. Toch kan het vaker toepassen van het onteigeningsinstrument bijdragen aan de vermindering van de stagnatie van groene bestemmingen. Inmiddels is besloten dat tot 10% onteigening acceptabel is

binnen de aankoopregels van het SGR-grondprijnsbeleid (momenteel circa 5%). Om de realisatie van de EHS te bevorderen, zal de wenselijkheid worden onderzocht van het koppelen van een onteigeningsbevoegdheid aan het streekplan. Ook zullen de mogelijkheden worden onderzocht om onteigening voor 'groene' functies te versterken, zowel buiten landinrichtingsgebieden (onteigeningswet) als binnen landinrichtingsgebieden. Voor de landinrichtingsgebieden is wettelijk bepaald dat tot 5% van de totale oppervlakte van landinrichtingsgebieden generiek aan de agrariërs kan worden onttrokken. Dit percentage lijkt als wettelijk maximum in de 'landinrichtingspraktijk' voldoende te zijn voor de realisatie van de plannen. Wel wordt overwogen deze kortingsmogelijkheid ten behoeve van natuur en landschap *beter te benutten*. Overigens is dit instrument echter slechts bedoeld voor kleinere elementen op basis van het landinrichtingsplan en niet voor realisatie van grotere groenelementen. Hiervoor is het reguliere onteigeningsinstrumentarium bedoeld.

7.4.2 Voorkeursrecht voor groen (WAG)

De Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG) biedt het Rijk in theorie de mogelijkheid voorkeur te vestigen ten behoeve van landbouwgronden en natuurterreinen. De WAG vereist dat bij AMvB moet worden aangewezen in welke gemeenten dit voorkeursrecht kan gaan gelden. Redenen waarom een dergelijke AMvB tot op heden niet tot stand is gekomen, zijn gelegen in de geringe effectiviteit op de mobiliteit, de aanzienlijke uitvoeringslast en de brede politiek-bestuurlijke afspraak in het SGR om de grond op basis van vrijwilligheid te verwerven.⁶⁸ Dat betekent in de praktijk dat de WAG thans geen handvat biedt voor verwerving van groene bestemmingen. Ondanks bovengenoemde redenen kan het toch zinvol zijn om het voorkeursrecht te activeren.⁶⁹ De grondmobiliteit wordt door dit instrument weliswaar niet vergroot, maar wel kan worden voorkomen dat gronden die nodig zijn voor groene doelen verkocht worden aan derden. Juist omdat sprake is van een geringe grondmobiliteit acht het kabinet het van belang dat de overheid een extra instrument achter de hand heeft om rijks- en provinciaal beleid (EHS, randstadgroenstructuur) te realiseren. Dit instrument biedt in sommige gevallen een goede en wellicht ook goedkopere tussenweg tussen vrijwillige verwerving enerzijds en het zware instrument van onteigening anderzijds. Overigens moet de schaal waarop dit instrument kan worden ingezet, niet worden overschat. Dit instrument zal niet breed maar selectief - daar waar de nood het hoogst is - worden ingezet.

7.4.3 Beperkt voorkeursrecht Rijk en provincie als gevolg van de WRO

Op dit moment is de gemeente het overheidsorgaan dat in eerste aanleg verantwoordelijk is voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. In het kader van de Fundamentele Herziening van de WRO wordt overwogen het Rijk en de provincie nieuwe uitvoeringsbevoegdheden te verlenen.⁷⁰ Daarbij gaat het om de zogenoemde projectenprocedures en de bevoegdheid om bestemmingsplannen te

⁶⁸ Zie ook het onderzoek dat mr P.S.A. Overwater in opdracht van het Ministerie van LNV heeft verricht.

⁶⁹ De Raad voor het Landelijk Gebied, de VROM-raad en het Nationaal Groenfonds zijn voorstander van activering van het voorkeursrecht groen in de WAG.

maken als gemeenten in gebreke blijven.⁷¹ Wanneer het Rijk en de provincie deze uitvoeringsbevoegdheden krijgen, ligt ook het verlenen van het voorkeursrecht en onteigeningsbevoegdheid in de rede. Immers, bij nieuwe uitvoeringsbevoegdheden horen ook uitvoeringsinstrumenten. Het niet samen laten gaan van de bevoegdheid bestemmingsplannen te maken met een voorkeursrecht en onteigeningsinstrument, zou die nieuwe bevoegdheid tot een ‘papieren tijger’ maken. Dat belemmert de beoogde versterking van het ruimtelijk beleid. De provincie en het Rijk zal met andere woorden een *beperkt* voorkeursrecht worden toegekend, direct gekoppeld aan die nieuwe taken die voortvloeien uit de Fundamentele Herziening WRO.

7.4.4 Naar een Wet voorkeursrecht?

Om te voorkomen dat er een samenloop van voorkeursrechten zal ontstaan, wordt overwogen om een nieuwe regeling in het leven te roepen, bijvoorbeeld een Wet Voorkeursrecht, waarin het voorkeursrecht van gemeente, provincie en Rijk wordt geregeld. Om onduidelijkheden te voorkomen, mag er op dezelfde grond nooit sprake zijn van een voorkeursrecht voor verschillende overheden tegelijkertijd. Waar een voorkeursrecht voor gemeenten bestaat, is er geen ruimte voor een Rijks- of provinciaal voorkeursrecht (en omgekeerd). Dit houdt in dat alleen daar waar Rijk of provincie *in de plaats treden* van een gemeente (projectenprocedure, bestemmingsplan) of wanneer Rijk of provincie ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit plan op zich nemen, deze overheden moeten kunnen beschikken over het voorkeursrecht alsmede over de onteigeningsbevoegdheid.

7.5 Professionalisering van het Rijk als speler op de grondmarkt

7.5.1 Het Rijk opereert niet erg efficiënt

Het IBO-rapport signaleert een aantal knelpunten bij het streven naar een doelmatig optreden van de rijksoverheid op de grondmarkt⁷². In de eerste plaats is een gebrek aan systematische informatie-uitwisseling en samenwerking: de diverse onderdelen van het Rijk die actief zijn op de grondmarkt weten niet altijd van elkaar wanneer, welke grond in bezit is of aan- of verkocht gaat worden. Ten tweede is er onvoldoende markt- en vastgoedkennis binnen de rijksoverheid. Ten derde zijn voorgenomen beleid en de daaruit voortvloeiende grondbehoefte van het Rijk algemeen bekend voor

⁷⁰ Zie Ministerie van VROM, *Op weg naar een nieuwe WRO*, discussienotitie, 1999.

⁷¹ Op dit moment ligt reeds een voorstel van wet voor een aanvulling van de WRO met een rijksprojectenprocedure bij de Staten-Generaal. Oogmerk van de voorgestelde regeling is een versnelling van de realisering van rijksprojecten te bewerkstelligen. In dit wetsvoorstel is thans niet voorzien in een voorkeursrecht voor dergelijke rijksprojecten. Voor provinciale projecten ontbreekt nog een (voornemen voor een) regeling. Bij de Fundamentele Herziening van de WRO zal hierin worden voorzien. Zowel bij de voorgenomen rijksprojectenprocedure als bij een nog voor te bereiden regeling voor een provinciale projectenprocedure kan een voorkeursrecht zijn diensten bewijzen.

⁷² Werkgroep Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) Grondbeleid, *Grond voor beleid*, eindrapportage, juli 2000.

het moment van besluitvorming en dus ruim vóórdat met de daadwerkelijke grondverwerving kan worden begonnen. Als gevolg hiervan wordt het Rijk vaak 'ingehaald' door private partijen. Ten slotte worden bij beslissingen van het Rijk om grond te kopen of te verkopen nog onvoldoende bedrijfseconomische afwegingen gemaakt die gericht zijn op het belang van het Rijk als geheel. Een belangrijke oorzaak is dat het huidige kasstelsel hiertoe niet uitnodigt. Het kabinet deelt de in het IBO-rapport gedane aanbevelingen om de doelmatigheid van het rijksoptreden te vergroten en neemt de volgende initiatieven om de professionaliteit van het Rijk op de grondmarkt te vergroten.

7.5.2 Samenwerking in een Raad voor Vastgoed Rijksoverheid

Naar het oordeel van het kabinet kunnen de geconstateerde knelpunten (te weinig vastgoedinformatie, ongewilde beleidsconcurrentie en te weinig bedrijfseconomische afwegingen) het beste worden opgelost door een gestructureerde samenwerking tussen de betrokken departementen. Hiervoor zal via een instellingsbesluit een Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) worden opgericht. De RVR legt verantwoording af aan de betrokken bewindslieden. De deelnemende ministeries aan het samenwerkingsverband zijn Dienst Landelijk Gebied (LNV), Rijkswaterstaat (V&W), Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (Defensie), Domeinen (Financiën) en de Rijksgebouwendienst (VROM). Bij de RVR staat voorop het doelmatig aankopen, verkopen en beheren van vastgoed voor het Rijk, teneinde tijdig en tegen zo laag mogelijke kosten vastgoed beschikbaar te hebben om publieke doelstellingen te realiseren. De RVR stimuleert een gebiedsgerichte/projectmatige aanpak voor de verwerving en afstoot van vastgoed in regio's waar meerdere departementen beleidsdoelen willen realiseren. Om een gemeenschappelijke strategie voor aankoop, beheer en vervreemding van vastgoed van het Rijk te kunnen ontwikkelen, zal de RVR jaarlijks een werkprogramma vaststellen met betrekking tot de primaire en secundaire processen. Het werkprogramma bestaat onder andere uit het ontwikkelen van een gezamenlijke aankoop- en verkoopstrategie, een gezamenlijk prijsbeleid, het uniformeren van processen, het afstemmen van instrumentarium en het bundelen en toegankelijk maken van specifieke kennis. Hierbij wordt vanzelfsprekend rekening gehouden met de verschillende deelmarkten. De RVR legt het werkprogramma vooraf ter goedkeuring voor aan de betrokken bewindslieden. De RVR registreert, stuurt en houdt toezicht op het uitvoeringsproces van het door de bewindslieden goedgekeurde werkprogramma. De betrokken departementen dienen zich hierbij te houden aan de in het werkprogramma gemaakte afspraken en rapporteren over de uitvoering van het werkprogramma aan de RVR en hun minister. De RVR krijgt de beschikking over een eigen facilitaire organisatie die past bij de omvang van de uitvoering van het werkprogramma.

Om de samenwerking te bevorderen, is verbetering van de kennisuitwisseling tussen de betrokken departementen noodzakelijk. Daartoe zal de wenselijkheid worden onderzocht om één vastgoedinformatiesysteem op te zetten waarin alle gronden die door het Rijk worden aangeboden en verhandeld staan geregistreerd. De bestaande informatiesystemen zullen alsdan aan elkaar worden gekoppeld.

Het samenwerkingsverband wordt kleinschalig opgezet maar kan, afhankelijk van de ervaringen, eventueel verder uitgroeien. Het is niet uitgesloten dat in de toekomst intensievere vormen van samenwerking nodig zijn. De effectiviteit en de doelmatigheid van de RVR en de samenwerking worden in 2004 geëvalueerd. Eventueel zou de RvR kunnen worden uitgebreid naar een meer geïnstitutionaliseerde samenwerking, waarin de afzonderlijke rijksonderdelen worden samengevoegd.

7.5.3 *Anticiperend aankopen en centrale leenfaciliteit*

Het Rijk zal meer anticiperend grond gaan aankopen, los van formele taakstellingen.

Anticiperende aankopen kunnen voor alle functies worden gedaan. Doelstelling is dat in een vroegtijdig stadium vastgoed (dat kan grond zijn met eventuele opstallen) wordt verworven zodat het Rijk deze relatief goedkoop in zijn bezit krijgt en zijn doelen tijdig kan realiseren. Daarbij kan het gaan om het aankopen van strategische gronden met het oog op het publieke voornemen tot het aanleggen van natuur en infrastructuur. Anticiperende aankopen mogen plaatsvinden onder de volgende randvoorwaarden:

- iedere aankoop moet aantoonbaar bedrijfseconomisch verantwoord zijn;
- het vastgoed moet nodig zijn voor de uitvoering van nog door het kabinet vast te stellen beleid of er moet sprake zijn van een unieke aankoopkans.

Om het aangaan van vastgoedtransacties op basis van een bedrijfseconomische analyse mogelijk te maken, zal op op centraal niveau een leenfaciliteit worden ingesteld. De respectievelijke departementen kunnen, vooral ten aanzien van anticiperende aankopen, een beroep doen op deze 'centrale leenfaciliteit'.

Het verkoopbeleid van agrarische domeingronden wordt heroverwogen in samenhang met het verschijnen van de Vijfde Nota RO en de nieuwe Pachtwet. Onder andere zal worden nagegaan hoe agrarische domeinen versneld als ruilobject kunnen worden benut voor de realisatie van andere (onder andere groene en infrastructurele) rijksdoelen. Ook wordt het mogelijk gemaakt om vastgoed in portefeuille te houden. Dit is zinvol voor gevallen waarin een departement vastgoed wenst te verkopen, maar waarin het voor de rijksoverheid bedrijfseconomisch gewenst is het vastgoed te behouden.

Deel 3: De Balans

8. Bijdrage aan beleidsdoelen voor rood en groen

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de opgave van het grondbeleid. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen 'rode' en 'groene' uitdagingen. Aan de hand van beleidsinhoudelijke uitdagingen is de 'agenda' voor vernieuwing van het grondbeleidsinstrumentarium geformuleerd. In deel 2 zijn vervolgens aan de hand van concrete knelpunten beleidsmaatregelen ontwikkeld. In dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt: op welke wijze dragen deze maatregelen bij aan de knelpunten en daarmee aan de beleidsinhoudelijke uitdagingen voor 'rood' en 'groen'?

8.2 Bijdrage aan doelen voor rood

In paragraaf 3.3 is aangegeven dat de beleidsmatige uitdaging voor 'rood', het stedelijk gebied, vooral ligt in verhoging van de kwaliteit van het wonen, het vergroten van de zeggenschap van de burgers en in de herstructurering van bestaand stedelijk gebied. De volgende maatregelen in de Nota Grond-beleid zullen - naast andere vormen van beleid - een bijdrage leveren aan de realisatie van die doelen.

- De introductie van de grondexploitatievergunning, gericht op kostenverhaal, eisen aan ruimtelijke inrichting en kavels voor particulier opdrachtgeverschap. De vergunning geldt zowel voor uitleglocaties als stedelijke herstructurering;
- De daaraan gekoppelde kostenlijst, die duidelijkheid verschaft over de soorten kosten die gemeenten bij ontwikkelaars kunnen verhalen;
- Aanpassing van de onteigeningswet, om processen van stedelijke herstructurering te versnellen;
- Verbreding van de Wvg, dus nu ook altijd beschikbaar voor onder meer stedelijke herstructurering en voor nieuwbouw voor niet-taakstellingsgemeenten. Tevens wordt voor de verbreding van de Wvg een spoedprocedure gevolgd, zodat deze tijdig beschikbaar is bij de bepaling van contouren;
- Bevordering van concurrentie. Wanneer een gemeente via de Wvg grond in handen krijgt, moet het plan op de verworven gronden in beginsel openbaar worden aanbesteed (via concessiemodellen, tender-sytemen en prijsvragen). Er komt een studie naar bevordering van concurrentie wanneer particulieren grond in eigendom hebben;
- Bestuurlijke afspraken, en mogelijk wettelijke instrumenten, voor particulier opdrachtgeverschap;
- Maatregelen om grondprijis-berekeningsmethoden meer te richten op kwaliteit.;
- Vergroting van de transparantie van actief grondbeleid;

- Stimulering van bovenlokale samenwerking, onder meer om te bevorderen dat nieuwe uitleg en herstructurering meer als een integrale opgave wordt gezien;
- Onderzoek naar de open-ruimteheffing.

8.3 Bijdrage aan doelen voor groen

Voor ‘groene’ en ‘blauwe’ doelen is de uitdaging vooral de realisatie van groene bestemmingen, een duurzame landbouw, functiemenging tussen natuur, recreatie en landbouw, en de realisatie van ruimte voor waterberging. Ook hier geldt dat grondbeleid een van de instrumenten is waarmee deze doelen gerealiseerd kunnen worden. De belangrijkste maatregelen uit de Nota Grondbeleid hierbij zijn:

- In de Fundamentele Herziening WRO zijn doorwerking en handhaving van rijksbeleid belangrijke thema’s. Die kunnen bijdragen aan matiging van de groene grondprijzen;
- In de Nota Landbouw en Fiscus wordt aangegeven hoe de fiscaliteit kan bijdragen aan de bevordering van het aanbod van grond voor groene doelen;
- Kosten voor groenvoorzieningen kunnen verhaald worden op nieuwe rode locaties, indien voldaan wordt aan de drie criteria die daarvoor gelden (profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit);
- Voor de verbreding van de Wvg wordt een spoedprocedure gevolgd, zodat deze tijdig beschikbaar is bij de bepaling van contouren;
- Bij de aanpassing van de Wvg wordt geëxpliciteerd dat het voorkeursrecht ook van toepassing is voor zelfstandige vestiging van regionale groenvoorzieningen;
- Onderzoek naar de open-ruimteheffing kan inzicht bieden in de invloed van zo’n heffing op groene grondprijzen en op de gewenste ruimtelijke kwaliteit;
- In een brief aan de Tweede Kamer zal het kabinet uiteenzetten hoe de beëindiging van ongewenste bestemmingen op basis van nieuw ruimtelijk beleid gefinancierd kan worden;
- Stimulering van bovenlokale samenwerking, die bijvoorbeeld de vorm van regionale grondbanken kan krijgen;
- Het vaker toepassen van het onteigeningsinstrumentarium en onderzoek naar mogelijkheden om onteigening voor groene doelen te versterken;
- Voor de realisatie van groen wordt het voorkeursrecht voor het Rijk in de WAG geactiveerd;
- Voorkeursrecht voor Rijk en provincies, gekoppeld aan nieuwe uitvoeringstaken in de WRO;
- Oprichting van een Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, in het kader van verbetering van de samenwerking tussen en vergroting van professionaliteit van rijksactoren op de grondmarkt. De mogelijkheid tot anticiperend aankopen;
- Versnelde benutting domeingronden (als ruilobject) voor ‘groen’ en ‘blauw’.

9. Actie- en wetgevingsprogramma

In dit hoofdstuk wordt een schematisch overzicht gegeven van de activiteiten (wetgeving, communicatie, bestuurlijke gesprekken etcetera) die in de Nota Grondbeleid zijn aangekondigd. In het programma worden de activiteiten en maatregelen volgens de paragraafindeling van de nota gepresenteerd. De uitvoering van het actie- en wetgevingsprogramma zal moeten worden gedragen door vele partijen. Per activiteit is aangegeven welke departementen en andere organisaties bij de uitvoering betrokken zullen zijn. Tevens is op een tijdsbalk de planning aangegeven, waarbij is uitgegaan van de inwerkingtreding van de wet of actie. Het actie- en wetgevingsprogramma is een weergave op hoofdlijnen en zal daarom jaarlijks in het kader van de begroting van de respectievelijke departementen worden geconcretiseerd.

Maatregelen Nota Grondbeleid per paragraaf	Betrokken departementen in alfabetische volgorde	Andere betrokkenen in alfabetische volgorde	2001	2002	2003	2004	2005
2.4							
• Relatie fiscaliteit en groene doelen wordt behandeld in de Nota Landbouw en Fiscus	Financiën, LNV, VROM		X				
3.5							
• Oprichting kennis- en informatiecentrum grondbeleid	BZK, VROM	IPO, VNG	X	X			
• Stimuleren benchmark gemeentelijk grondbeleid	BZK, VROM	VNG	X	X			
4.3							
• Introductie vergunningenstelsel voor grondexploitatie (in een grondexploitiewet)	Justitie, LNV, VROM, V&W	VNG, NEPROM	X	X	X		
• Introductie kostenlijst voor grondexploitatie (in een grondexploitiewet)	BZK, Justitie, LNV, VROM, V&W	VNG, NEPROM	X	X	X		
• Onderzoek verplichtstelling van kwalitatief locatieplan/programma van eisen	BZK, VROM	VNG	X	X			
4.4							
• Onderzoek stedelijke herverkaveling	BZK, VROM	VNG	X	X			
5.2							
• Afspraken over toepassing van tendersystemen betrekken bij de Verstedelijkingsafspraken tot 2010	VROM	convenantpartners	X	X			
• Afspraken over toepassing van tendersystemen opnemen in ISV2	VROM	gemeenten en provincies				X	X
• Studie naar de relatie tussen grondposities en concurrentie in de praktijk	EZ, Financiën, Justitie, VROM	Neprom	X				
• Verscherping rijkstoezicht op Europese aanbestedingsregels	EZ, Financiën, Justitie		X				
• Onderzoek in MDW-kader naar het mogelijke spanningsveld tussen de communautaire aanbestedingsplicht en de uitvoering	EZ, Justitie		X	X			

daarvan							
• Afhankelijk van uitkomst NMa-onderzoek naar kartelvorming op Vinex-locaties, bezien van eventuele maatregelen	EZ, VROM	NMa	X	X			
5.3							
• Ontwikkelen voorlichtingsprogramma over de relatie tussen grondprijsberekeningsmethoden en kwaliteit	VROM	NEPROM, NVB, VNG	X	X			
• Handvest grondprijsberekeningsmethodieken	VROM	VNG	X	X			
• Relatie grondprijsberekeningsmethoden en kwaliteit opnemen in afspraken rond Vinac en ISV2	VROM		X	X			
• Studie naar en overwegen van eventuele wettelijke regeling grondprijsberekeningsmethoden	BZK, VROM		X	X	X		
5.4							
• Afspraken bevordering particulier opdrachtgeverschap in kader van ISV2	EZ, BZK, VROM	gemeenten en provincies			X	X	X
• Afspraken bevordering particulier opdrachtgeverschap in kader van de Verstedelijkingsafspraken tot 2010	BZK, VROM	convenants-partners	X	X			
• Voorbereiding van de Wet Bevordering Particulier Opdrachtgeverschap (WBPO) of de Wet voorkeursrecht particulieren (Wvp)	Justitie, VROM		X	X	X		
5.5							
• Opstellen handreiking voor verslaglegging en rapportage van het gemeentelijk grondbeleid	BZK, Financiën, VROM	VNG	X	X			
• Grondbeleid betrekken in 'Plan van aanpak transparantie financiële positie gemeenten'	BZK		X				
• Wettelijk eisen m.b.t. transparantie van grondbeleid door overheden	BZK, Financiën, VROM	VNG, IPO, Unie van Waterschappen	X	X	X		
• Ontwikkelen van een beoordelingskader van grondbeleid en grondtransacties in kader van provinciaal toezicht	BZK, VROM	IPO, VNG	X	X			
6.2							

• Verbreding van de grondslag van de Wvg en versnelde invoering daarvan	Justitie, VROM	VNG	X	X			
• Expliciteren dat voorkeursrecht van toepassing is bij zelfstandige vestiging voor groenstructuren	Justitie, VROM	VNG	X	X	X		
• Nader bezien van art. 26 Wvg	Justitie, VROM	VNG	X	X	X		
• Stroomlijning procedures Wvg	Justitie, VROM	VNG	X	X	X		
• Uitwerking van de beperking van de wettelijke uitzonderingen op de aanbiedingsplicht (art. 10 Wvg)	Justitie, VROM	VNG	X	X	X		
6.3							
• Stroomlijnen onteigeningsprocedures in MDW-kader	Justitie, LNV, VROM, V&W	VNG	X	X	X		
• Onteigeningswet aanpassen aan introductie exploitatievergunning	Justitie, VROM,	VNG	X	X	X		
• Aanpassingen van onteigeningstitels bezien indien Rijk en provincies nieuwe uitvoeringsbevoegdheden krijgen in kader van WRO	Justitie, VROM	IPO	X	X	X		
• Bezien van de invoering van een aparte onteigeningstitel voor de projectenprocedure van art. 19 WRO	Justitie, VROM	VNG	X	X	X		
• Onderzoek naar de mogelijkheid om vooruitlopend op een bestemmingsplan (wijziging) te kunnen onteigenen	Justitie, VROM	VNG	X	X	X		
• Aanpassing van art. 61 onteigeningswet (terugvorderingsrecht)	Justitie, VROM	VNG	X	X	X		
• Bezien van de eisen aan een concreet bouwplan als basis voor onteigening	Justitie, VROM	VNG	X	X			
• Onderzoek naar de inzet van meerjarenontwikkelingsprogramma's en wijkontwikkelingsprogramma's als onteigeningsgrondslag	Justitie, VROM	VNG	X	X			
• Onderzoek naar de mogelijkheid tot horizontale (partiële) onteigening bij meervoudig ruimtegebruik	Justitie, VROM	VNG	X	X			
• 'Modernisering' als onteigeningsgrondslag opnemen in de WRO (nu in WSDV)	Justitie, VROM, Justitie	VNG	X	X	X		
• Onteigeningstitel voor stedelijke herverkaveling indien dit als instrument wordt geïntroduceerd	Justitie, VROM, Justitie	VNG	X	X	X		

7.2							
• Onderzoek naar open-ruimteheffing en bij positieve resultaten eventueel een experiment	BZK, EZ, Financiën, LNV, VROM, V&W		X	X			
• Bezien verjaringstermijn planschade (art.49 WRO) in het kader van de WRO	Justitie, VROM		X	X	X		
• Standpuntbepaling kabinet inzake wenselijkheid regels nadeelscompensatie in Awb n.a.v. voorstel Commissie Wetgeving Algemene Regels van Bestuursrecht (WARB)	Justitie, BZK, LNV, VROM, V&W, EZ	Cie WARB	X				
• Brief aan Tweede Kamer over bekostiging sanering ongewenste bestemmingen	EZ, Justitie, Financiën, LNV, VROM, V&W,		X				
7.3							
• Bovenlokaal grondbeleid betrekken bij Kabinetsstandpunt over niet-vrijblijvende gemeentelijke samenwerking (follow-up Kaderwet)	BZK, EZ, VROM,	IPO, VNG	X				
• Creëren van positieve randvoorwaarden voor goed gebruik instrumentarium bovenlokale samenwerking (o.m. TIPP, ISV)	BZK, EZ, VROM,	IPO, VNG	X	X			
7.4							
• Vaker benutten van onteigening als instrument	LNV, VROM	IPO, VNG	X				
• Onderzoek naar koppeling van een onteigeningsbevoegdheid aan het streekplan	BZK, LNV, Justitie, VROM	IPO, VNG	X	X			
• Onderzoek versterking mogelijkheden onteigening voor groene functies	LNV, Justitie, VROM		X	X			
• Beter benutten kortingsmogelijkheid in landinrichtingsverband	LNV	IPO	X				
• Activering van het voorkeursrecht voor groen in de WAG	LNV, VROM		X	X			
• Beperkt voorkeursrecht en onteigeningsbevoegdheid Rijk en provincie indien deze overheden in kader van de WRO nieuwe uitvoeringsbevoegdheden krijgen	BZK, Justitie, VROM	IPO	X	X	X		
• Bezien van een regeling ter voorkoming samenloop voorkeursrecht verschillende overheden	BZK, Justitie, VROM	VNG, IPO	X	X	X		
7.5							

• Oprichting van Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) en opstellen eerste werkprogramma	Defensie, Financiën, LNV, VROM, V&W		X	X			
• Evaluatie RVR	Defensie, Financiën, LNV, VROM, V&W					X	
• Opzetten van een facilitaire organisatie (ter ondersteuning van de RVR)	Defensie, Financiën, LNV, VROM, V&W		X	X			
• Anticiperend aankopen voor de rijksoverheid	Defensie, Financiën, LNV, VROM, V&W		X	X			
• Heroverweging verkoopbeleid van agrarische domeingronden	Financiën, LNV, VROM,		X				

