

Grondbeleid als middel voor krachtige gebiedsontwikkeling

April 2006

Bij gebiedsontwikkeling proberen overheden en marktpartijen te komen tot een samenhangende ondernemende aanpak voor verschillende functies in een gebied, zoals woningbouw, bedrijventerreinen, natuur- en landschapsontwikkeling, waterberging, openbaar groen en recreatiegroen. Vaak zullen verschillende overheden betrokken zijn en geregeld gaat het om gemeentegrensoverschrijdende locaties. Grondbeleid kan bij dergelijke ruimtelijke projecten een belangrijke succesfactor zijn. Door zelf de grond in handen te hebben, of door afspraken te maken met (toekomstige) grondeigenaren, kunnen provincies en gemeenten de mogelijkheden voor kostenverhaal en verevening optimaal benutten. Dat biedt meer kansen om onderdelen van gebiedsontwikkelingsprojecten die niet rendabel zijn, toch te realiseren. Ook vergroten ze hierdoor hun invloed op de uitvoering van plannen. Nog lang niet alle overheden kennen deze mogelijkheden en de instrumenten die nu en in de toekomst voorhanden zijn. Dit informatieblad schetst het beleid op hoofdlijnen.

Wat is grondbeleid?

Grondbeleid kan worden omschreven als een doelgerichte interventie van de overheid op de grondmarkt. Overheden doen dit voortdurend, alleen al door het maken van ruimtelijke-ordeningsplannen en het verlenen van planologische toestemmingen. Met het toestaan of juist het tegengaan van bepaalde soorten gebruik worden de gebruiksmogelijkheden van grond, maar ook de waarde van de grond op de markt beïnvloed. Soms maken overheden hierover afspraken met marktpartijen die tot ontwikkeling willen overgaan. Deze vormen van sturing door de overheid noemen we ook wel faciliterend grondbeleid. Een meer directe vorm van interventie is wanneer de overheid de grond zelf koopt. Door vervolgens een plan te realiseren, of de grond door te verkopen aan een ontwikkelende partij wordt actief het grondgebruik beïnvloed. Deze laatste strategie, waarbij de overheid de beschikkingsmacht over grond verwerft noemen we actief grondbeleid.

Publieke doelen

Grondbeleid wordt gevoerd om publieke doelen te realiseren. De keuze voor een grondbeleidstrategie voor een project hangt samen met de vraag of de strategie krachtig genoeg is om deze doelen te bereiken. Als een publiekrechtelijk instrument ontbreekt en het niet lukt afspraken te maken met ontwikkelende grondeigenaren, kan het zonder actieve strategie problematisch worden om publieke doelen te bereiken. Met name dat recht-

vaardigt naar de mening van het Rijk een actieve interventie van een overheidspartij op de grondmarkt. Zijn er wel alternatieven om de publieke doelen te bereiken, dan kun je als overheid terughoudender zijn, en gebruikmaken van een meer faciliterende aanpak. Soms ook omdat een actieve strategie niet voor de hand ligt, bijvoorbeeld omdat:

- de grond al in handen is van partijen die zelf tot realisatie van een plan willen overgaan,
- de kosten van aankoop te hoog zijn, of er met de aankoop teveel risico's gemoeid zijn,
- de instrumenten voor actief aankopen in het concrete geval ontbreken.

Rekening houdend met deze voor- en nadelen kunnen overheden een bewuste keuze maken voor de toe te passen strategie voor (onderdelen van) een gebiedsontwikkelingsproject.



Verevening

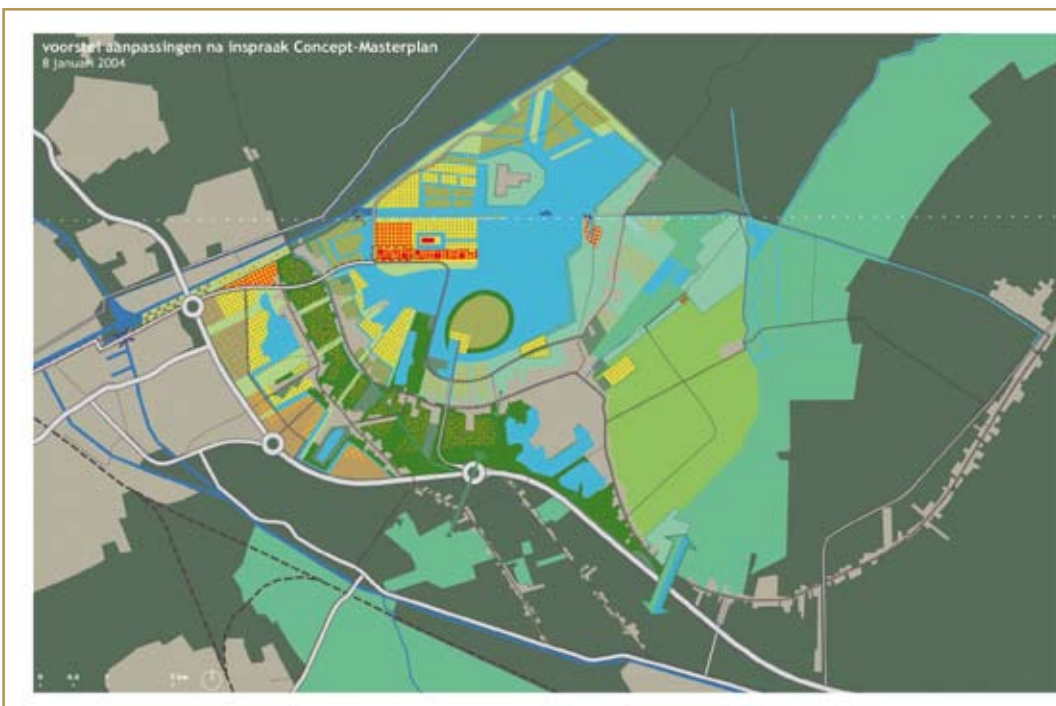
Bij gebiedsontwikkeling worden verschillende projecten met elkaar gecombineerd, bijvoorbeeld in een regio. Niet het ene project, maar de optelsom van alle projecten bepaalt hoe de kwaliteit van het gebied wordt verbeterd. Dat kan de rechtvaardiging bieden dat geld dat met de ontwikkeling van één van de projecten verdiend kan worden, ook gebruikt wordt voor de betaling van andere projecten in de regio. Dat noemen we ook wel verevening. Zo kunnen de opbrengsten van gronduitgifte voor de marktsector woningbouw gebruikt worden om de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied te vergroten.

Verevening kan zowel binnen een faciliterende als binnen een actieve aanpak bereikt worden. De mogelijkheden om verevening af te dwingen zijn bij een faciliterende strategie echter beperkt. Je kan een partij die een winstgevend deelproject realiseert binnen de gebiedsontwikkeling lang niet altijd verplichten om een bijdrage te leveren aan een ander deelproject. Dit kan alleen wanneer sprake is van kosten ten behoeve van openbare voorzieningen die in de regio ontwikkeld worden in een ruimtelijk voldoende samenhangend plan, bijvoorbeeld de aanleg van een ontsluitingsweg in een plangebied.

Om verevening tussen overheden mogelijk te maken, bestaan voor de zogenaamde Wgr-plusregio's (stedelijke samenwerkingsgebieden) beperkt extra mogelijkheden. Het regiobestuur kan daar voorschriften over opstellen.

Hoewel verevening dus lastig afdwingbaar is, kunnen er over verevening wel afspraken worden gemaakt met ontwikkelende overheden of marktpartijen. Bij de start van een bepaald project kan dit een punt van onderhandeling zijn. Als de kwaliteit van een gebied niet integraal verbeterd, kan het soms onverstandig zijn (planologische) toestemming te geven voor uitvoering van een deelproject.

Bij het Parlement is een wet tot wijziging van het instrumentarium in behandeling, zodat in sommige gevallen afdwingbaar kostenverhaal en het maken van financiële afspraken in een regionaal project beter mogelijk zijn (de Grondexploitatiewet). Vaak is een actieve strategie door de overheid, al dan niet in samenwerking met marktpartijen, de beste garantie om de beoogde integrale ontwikkeling van een gebied te bereiken. Welke instrumenten zijn er dan beschikbaar?



Bron: Bureau Alle Hesper en KCAP

Het project Groningen-Meerstad: integrale gebiedsontwikkeling met groen, rood en blauw op het grondgebied van twee gemeenten. Betrokken zijn de gemeenten, provincie Groningen, het Waterschap, het Rijk en diverse private partijen.

Instrumenten

Afspraken over gebiedsontwikkeling

De praktijk is dat gebiedsontwikkeling vaak een zaak is van meerdere partijen, zowel verschillende overheden als marktpartijen. Door onderling afspraken te maken over de financiële uitgangspunten van de gebiedsontwikkeling, inclusief beoogde vereveningsarrangementen, en vervolgens gezamenlijk een actieve strategie te volgen, kun je integrale gebiedsontwikkeling borgen. Wel kan er een probleem zijn, als een van de marktpartijen (of een rechtsopvolger) bij nader inzien wil terugkomen op een beloofde financiële bijdrage en naar de rechter gaat. Er is een kans dat deze zal oordelen dat sprake is van onverschuldigde betaling. Dit is een (weliswaar beperkt) juridisch risico dat overheden – en vooral gemeenten – nu lopen, indien gekozen wordt voor het maken van vereveningsafspraken.

Bij het maken van afspraken met marktpartijen, zal de overheidspartij zich rekenschap moeten geven van bepaalde spelregels over het behandelen van marktpartijen. De regels over Europese aanbesteding en het voorkomen van staatssteun moeten gerespecteerd worden. Vaak kunnen opdrachten niet direct aan één partij gegund worden en zal, bij voorbeeld voor de uitvoering van werken, eerst een openbare aanbestedingsprocedure moeten worden gevolgd. Vereveningsbijdragen kunnen alleen aan een partij in het vooruitzicht worden gesteld, indien dit niet leidt tot ongeoorloofde staatssteun. Los van deze spelregels vindt het rijk het belangrijk dat overheden bij gebiedsontwikkelingsprojecten bij de selectie van marktpartijen het bevorderen van concurrentie laten meewegen. Meer concurrentie kan de prijs/kwaliteitsverhouding en de keuzemogelijkheden voor de woonconsument verbeteren.

Minnelijke aankoop

Om tot verwerving van grond over te kunnen gaan, moeten partijen onderhandelen met de bestaande eigenaar van de grond. Via de kadastrale registratie is te achterhalen met wie je zaken moet doen. Soms is dat niet voldoende, en is de grond belast met een persoonlijk recht, bijvoorbeeld als de grond verpacht is. In dat geval moet je zonodig aanvullend met de houder van dat recht afspraken maken over de beëindiging van het recht. Vaak bestaat er voor het recht een wettelijke of in het contract geregelde mogelijkheid tot beëindiging in het algemeen belang of ter realisatie van een nieuwe bestemming. Dat biedt de mogelijkheid de beëindiging te kunnen afdwingen.

Minnelijke verwerving kan vereenvoudigd worden door als (gedeeltelijk) alternatief voor aankoop het ruilen van grond aan te bieden. Het hebben van een grondvoorraad in de regio, kan de verwerving versoepelen. Deze kan zelf worden aangelegd, door grond te kopen. Maar ook derden kunnen hier behulpzaam bij zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om Bureau Beheer Landbouwgronden, en gespecialiseerde organisaties als de kavelruilstichtingen die in vele provincies en regio's bestaan en die kunnen helpen bij vrijwillige kavelruil in de agrarische sfeer. Zeker als grond een bepaalde verwachtingswaarde heeft, bijvoorbeeld omdat er mogelijk woningen op worden gebouwd, kan het onderhandelen over de prijs moeizaam gaan. Dit kan ondervangen worden door in de aankoopvoorwaarden een meerwaardeclausule op te nemen: indien een bepaalde meerwaarde optreedt zal de oorspronkelijke eigenaar een aanvullende betaling tegemoet kunnen zien. Zo kan een patstelling doorbroken worden, zonder dat de verwervende partij extra risico's loopt.





Voorkeursrecht

Gemeenten kunnen gebruikmaken van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Door vestiging van een voorkeursrecht krijgt de gemeente een eerste recht op onderhandelen, als de grondeigenaar tot verkoop wil overgaan. Vestiging van een voorkeursrecht in een gebied heeft als effect dat derden niet eenvoudig meer een grondpositie in het gebied kunnen verwerven. De gemeente kan dan, al dan niet samen met enkele geselecteerde marktpartijen, de verwerving zelf ter hand nemen. De Wvg is recentelijk een tweetal keren gewijzigd. Daardoor zijn de ontwikkelingsmogelijkheden beperkt. Ook mogen nu alle gemeenten in Nederland het voorkeursrecht vestigen, en is de toepassing niet meer gekoppeld aan een verstedelijkingstaakstelling. Ook voor de groenprojecten die bij stedelijke ontwikkelingen horen kan nu een voorkeursrecht worden ingezet. Alleen als de toekomstige bestemming een agrarische bestemming is kan het voorkeursrecht niet worden gebruikt. Voorwaarde om tot vestiging over te kunnen gaan is dat het gebruik afwijkt van de bestemming, bijvoorbeeld de bestemming is wonen en het huidige gebruik agrarisch. Alleen bij binnenstedelijk gebruik hoeft onder bepaalde omstandigheden deze voorwaarde niet te gelden.

Voor het vestigen van een voorkeursrecht is een ruimtelijke onderbouwing nodig. Dat kan een gemeentelijk ruimtelijke-ordnungsplan zijn (structuurplan of bestemmingsplan). Voorafgaand aan een van deze plannen kan het ontwerp van het plan al een grondslag zijn voor vestiging. Maar ook voordat er zo'n plan is kan een voorkeursrecht worden gevestigd, mits de vestiging vanuit een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling onderbouwd kan worden. De geldigheidsduur van een voorkeursrecht hangt af van het soort vestigingsgrondslag. Als gebruik wordt gemaakt van opeenvolgende vestigingsgrondslagen, kan een voorkeursrecht maximaal 5 ½ jaar gelden voordat er een bestemmingsplan moet worden gemaakt voor de voorgenomen ontwikkeling.

De vestiging brengt voor een gemeente werk met zich mee. Niet alleen door de kennisgeving, ook omdat er vanaf dan gereageerd zal moeten worden als partijen te kennen geven hun grond te verkopen. De termijnen in de Wvg zijn kort. Om niet het voorkeursrecht te verliezen, moet de gemeente dan snel besluiten te gaan onderhandelen, en eventueel bereid zijn op verzoek van de verkopende partij in een deskundigenprocedure of rechtbankprocedure te treden om tot bepaling van de prijs te komen. Deze procedures brengen voor de gemeente ook kosten met zich mee.



Momenteel kan alleen de gemeente een voorkeursrecht vestigen. Dat betekent niet dat voor regionale of provinciale projecten of projecten waar marktpartijen een rol spelen in de uitvoering een voorkeursrecht nu geen betekenis kan hebben. Als de regio, de provincie of een marktpartij samenwerkt met de gemeente, kan worden afgesproken dat een gemeente de formele vestigingsprocedure doet en de onderhandelingen voert met grondeigenaren die willen verkopen, maar dat zij hierbij ondersteund wordt door de andere betrokken partij. Ook kan worden afgesproken dat, zodra grond verworven wordt, deze wordt geleverd aan de andere partij. Zo hoeft de gemeente geen risico te lopen, en kan toch voorkomen worden dat de grond in handen komt van derden. Gezien de korte besluitvormingstermijnen binnen de Wvg zullen heldere afspraken en snelle beslissingslijnen hierbij essentieel zijn.

Onteigening

Als de verwerving minnelijk niet lukt, bestaan er mogelijkheden voor overheidspartijen om tot onteigening over te gaan. De onteigeningswet kent een aantal onteigeningsmogelijkheden, ook wel titels genoemd. Bij gebiedsontwikkeling zal vooral de onteigeningsmogelijkheid in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling



en de volkshuisvesting (zogenaamde titel IV-onteigening) in beeld kunnen komen.

Onteigening kan zowel ter realisatie van een nieuwe bestemming als ter handhaving van het gebruik conform de bestemming worden ingezet. Een voorbeeld van het laatste is als een bos de bestemming recreatiegebied heeft, maar de eigenaar dit niet openbaar toegankelijk wil maken.

Voor het gebruik van onteigening moet er een bestemmingsplan of een zogenaamd bouwplan zijn, waarin het beoogde gebruik is opgenomen. Daarnaast is er een door de Kroon goedgekeurd gemeentelijk onteigeningsbesluit nodig. Pas als de planologische grondslag onherroepelijk is, kan je het gerechtelijke deel van de onteigeningsprocedure starten. De onteigening kan niet doorgaan als de eigenaar zelf bereid en in staat is het plan uit te voeren.

Wel kan de overheid eisen stellen aan de wijze waarop het plan wordt uitgevoerd. In concreto kan het dan bijvoorbeeld gaan om de fasering of om het type woningen. Voor onteigening moet enige tijd genomen worden. Tussen het moment waarop wordt gestart met het maken van het onteigeningsplan, en de eigendomsovergang zal al snel 1 ½ jaar zitten.

Het gebruik van deze onteigeningsmogelijkheid is primair bedoeld voor gemeenten, maar de onteigeningswet voorziet in de mogelijkheid dat ook andere overheden, zoals de provincie, deze rechtstreeks gebruiken, met name bij infrastructurele projecten. De onteigening in het belang van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting (titel IV) is voorbehouden aan de gemeenten. Indien een provincie een rechtstreekse onteigeningsbevoegdheid heeft is er een koninklijk besluit nodig, voordat het gerechtelijke deel van de procedure gestart kan worden. Bij titel IV-onteigeningen zal de gemeente moeten zorgen voor een geschikte onteigeningsgrondslag, in de vorm van een bestemmingsplan of bouwplan. Als de overheid samenwerkt met een marktpartij, kan in het samenwerkingsverband worden afgesproken dat bij niet-succesvolle verwerving de overheid gebruikt maakt van het onteigeningsinstrument.

Nieuwe instrumenten

Het Rijk werkt er hard aan om gebiedsontwikkeling krachtiger te maken, door nieuwe instrumenten ter beschikking te stellen. Per 1 januari 2006 is de Wgr-plus in werking getreden, die het mogelijk maakt dat er meer regio's komen waar regionaal grondbeleid onderdeel uitmaakt van het takenpakket. Daarnaast gaat het om de volgende punten:

Grondexploitatiewet

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel in behandeling, dat de – ook in behandeling zijnde – nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zal versterken met een hoofdstuk grondexploitatie, de zogenaamde Grondexploitatiewet. Naast een beter bij de gangbare praktijk aansluitende regeling voor kostenverhaal bij locatieontwikkeling, bevat de regeling in aansluiting op de Nota Ruimte ook onderdelen die kostenverhaal en verevening binnen gebiedsontwikkelingsprojecten vereenvoudigen. Het wordt eenvoudiger om het meebetalen voor bovenwijkse voorzieningen vanuit een plan af te kunnen dwingen. Het kan dan gaan om het meebetalen aan regionale waterbergingscapaciteit, groen, natuur, natuurcompensatie of regionale infrastructuur.

Nieuwe provinciale en regionale bevoegdheden

Omdat gebiedsontwikkeling niet alleen een zaak voor gemeenten is, maar vaak ook voor de samenwerkende gemeenten of de provincie, is het rijk van plan ook direct aan provincies grondbeleidbevoegdheden ter beschikking te stellen. Het gaat dan om voorkeursrecht, onteigening maar ook de mogelijkheid om de Grondexploitatiewet te gebruiken. Mogelijk wordt het kunnen gebruiken van deze bevoegdheid gekoppeld aan het gebruik van het in de plannen voor de nieuwe Wro opgenomen provinciale inpassingsplan. De precieze voorstellen worden opgenomen in de invoeringswet voor de nieuwe Wro. Daarin wordt ook bepaald welke bevoegdheden aan Wgr-plus regio's gegeven moeten worden.

Vereenvoudiging gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten

Het gebruik van de Wvg brengt momenteel veel bestuurslasten met zich mee. Als onderdeel van het project herijking wordt ambtelijk gewerkt aan een vereenvoudiging van de Wet voorkeursrecht gemeenten, waardoor met name de administratieve belasting in verband met de vestiging wordt teruggebracht. De voorstellen hiervoor zullen in de loop van 2006 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.

Stimuleringsprogramma opgezet vanuit VROM

Minister Dekker van VROM heeft in haar beleidsbrief "Grondbeleid in relatie tot uitvoering van de Nota Ruimte" d.d. 25 november 2004 aangegeven dat ze de decentrale overheden wil ondersteunen in hun veranderende rol. Wat mogelijk is met het bestaand grondbeleidsinstrumentarium zal ze actief uitdragen, zo heeft zij aangegeven. Ook wil ze op andere manieren stimuleren dat de decentrale overheden de beschikbare instrumenten gebruiken.

Het stimuleringsprogramma "Expertise-ontwikkeling regionaal-grondbeleidinstrumentarium" is opgezet om daaraan uitvoering te geven met kennisoverdracht- en uitwisseling. Voor meer informatie: www.vrom.nl/grondbeleid.

Meer informatie

Internet

- Op de internetsite van VROM vindt u actuele informatie over het programma Grondbeleid: www.vrom.nl/grondbeleid en het programma Gebiedsontwikkeling: www.vrom.nl/gebiedsontwikkeling.
- Voor meer informatie over spelregels bij de selectie van marktpartijen voor wat betreft Europese aanbestedingsregels en staatssteun, zie de sites van het ministerie van Binnenlandse Zaken (Europa decentraal) www.europadecentraal.nl en het ministerie van Financiën (kenniscentrum PPS) <http://pps.minfin.nl>. Op de laatste site is er ook meer informatie te vinden over methoden voor selectie van marktpartijen en aandachtspunten bij publiek-private samenwerking.
- Meer informatie over voorkeursrecht is te vinden op de site van het kenniscentrum Wet voorkeursrecht gemeenten, www.wvgkenniscentrum.tudelft.nl.

Publicaties

Deze publicatie is te downloaden via www.vrom.nl/grondbeleid.

Met algemene vragen over wonen, ruimte en milieu kunt u ook terecht bij Postbus 51, telefoon 0800-8051 (gratis). Postbus 51 is op werkdagen bereikbaar van 9.00 uur tot 21.00 uur.