



Tijd voor een nieuw grondbeleid

Als het nieuwe kabinet verdichting hoog op zijn agenda zet, is het tijd voor een Nota Grondbeleid¹. Die is hard nodig om alle openstaande vragen van de Tweede Kamer over grondbeleid te kunnen beantwoorden. Ook de dynamiek op de grondmarkt en krimpende overheidsbudgetten vragen om een nieuwe visie op het grondbeleid

Buiten de stad bouwen is voor zowel gemeenten als ontwikkelaars verleidelijk. (Foto: Rob Poelenjee)

Michiel van Pelt, zelfstandig adviseur en interim-manager voor ruimtelijk beleid²



Het College van Rijksadviseurs adviseert om 80% van de nieuwe woningen in bestaand stedelijk gebied te bouwen. Een dergelijke ambitie voor verdichting vormt op zich al een mooie aanleiding voor het nieuwe kabinet om het grondbeleid te herijken. Een frisse blik op het grondbeleid is ook nodig gezien de reeks kwesties op dit terrein die op de agenda van de nieuwe Tweede Kamer staan. De gevolgen van de economische crisis voor de grond- en woningmarkt en voor de overheidsfinanciën vormen een derde aanleiding. Al met al lijkt het – bijna tien jaar na de Nota Grondbeleid van het kabinet Kok-2 – hoog tijd voor een nieuwe kabinetsvisie op het grondbeleid¹.

Al decennialang koestert het rijk de wens om veel woningen in de stad te bouwen en zo het gebied eromheen groen te houden. De afgelopen jaren zijn steeds ambitieuzere doelen geformuleerd voor het aandeel van de bestaande stad in de woningbouw. Waar in de Nota Ruimte (2004) nog werd gemikt op 25–40% voor Nederland, was in de Structuurvisie Randstad 2040 al sprake van 40% voor de Randstad. De Tweede Kamer aanvaardde vorig jaar unaniem een motie om nationaal 40% en in de Randstad 60% als richtsnoer aan

te houden. De bestuurders in de Zuidvleugel willen van de tien nieuwe woningen er maar liefst acht in de stad realiseren. En het College van Rijksadviseurs geeft aan dat 80% bouw in de stad niet alleen wenselijk, maar ook mogelijk is³.

Al zou het nieuwe kabinet zich ‘beperken’ tot een ambitie voor verdichting waarbij pakweg 50–60% van de nieuwe woningen in de bestaande stad moet komen, ook dan is er al sprake van een kleine revolutie in het ruimtelijk beleid. Dit artikel richt zich op de vraag: kan het grondbeleid helpen om hoge ambities voor verdichting te realiseren⁴? Een logische vraag, omdat grondbeleid altijd ‘dienend’ is aan het ruimtelijk beleid (zie kader).

Verdichting betekent dat nieuwe woningen vooral in de steden en zo min mogelijk ‘in het weiland’ worden gebouwd. Welke factoren bepalen of dat ook gebeurt en welke rol speelt het huidige grondbeleid hierbij? Het antwoord op deze vragen loopt via drie sporen (zie figuur 1 hieronder):

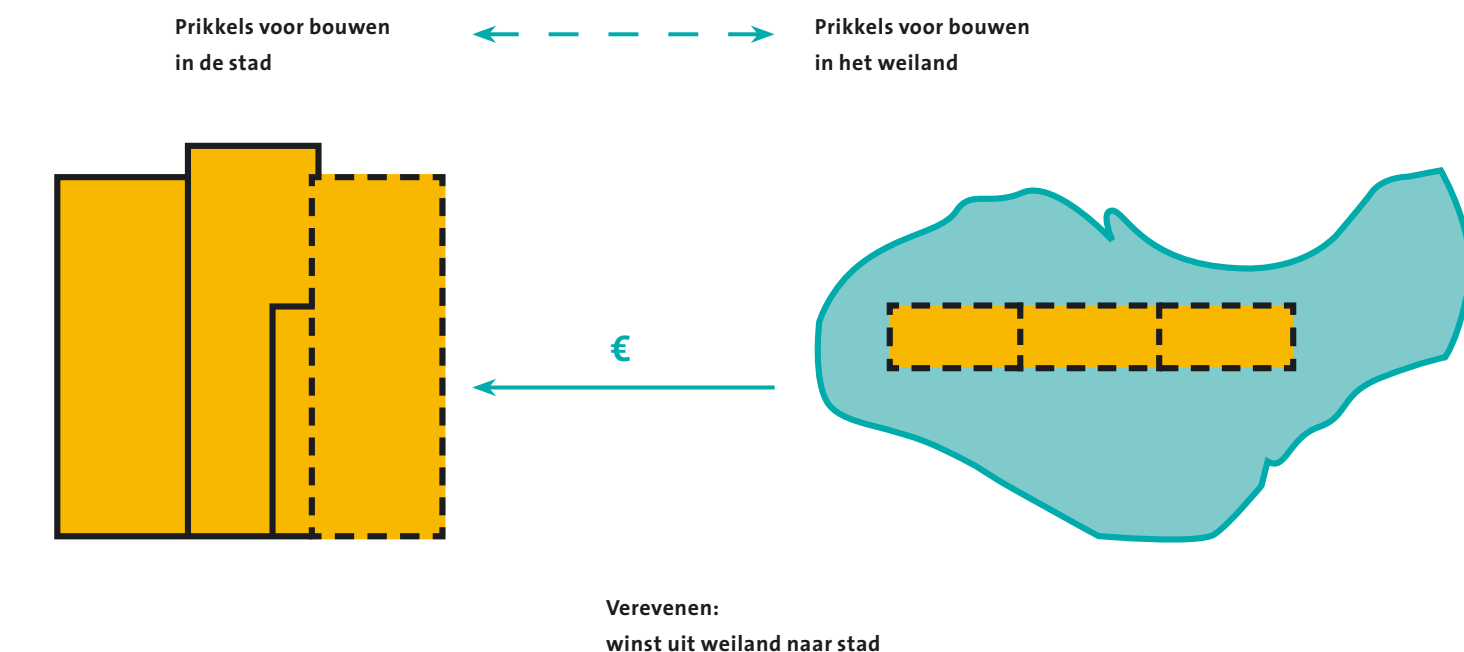
- 1 Prikkels die bepalen hoe lastig of eenvoudig het is om woningen te bouwen binnen steden.
- 2 Prikkels die overheden en markten kunnen verleiden om toch in het weiland te bouwen.
- 3 De mate waarin op regionale schaal winsten op uitleglocaties ingezet worden om (verliesgevende) bouw binnen steden te financieren (verevening)⁵.

Het bouwen van nieuwe woningen in steden is geen sinecure:

- Veel particuliere, kleine grondeigenaren maken samen een versnipperde grondmarkt. Ook al omdat niet alle grondeigenaren staan te springen om mee te werken aan overheidsplannen, is het realiseren van die plannen een complex proces.
- De bestemming van de grond verschiet meestal niet van kleur (van groen naar rood), waardoor de waardesprong in de grondprijs achterwege blijft.
- Op veel locaties toont de grondexploitatie een negatief saldo. Dat komt door hoge kosten van verwerving en van inrichting van de publieke ruimte.

De afgelopen tien jaar zijn verschillende instrumenten aangepast of ontwikkeld die gemeenten kunnen gebruiken bij binnenstedelijke woningbouw. De nieuwe Grondexploitatiewet (de ‘GreX’) geldt zowel voor uitleglocaties als voor de stad. De bestaande Wvg is verbreed, zodat nu ook ‘modernisering’ (nauw verbonden met herstructurering) er onder valt. En toepassing van de Onteigeningswet is versoepeld, juist ook binnen steden.

Hoe nuttig deze verbeterde of nieuwe instrumenten ook zijn, hun effect op binnenstedelijke woningbouw moet niet overschat worden. Een negatieve grondexploitatie beperkt de mogelijkheid voor het verhalen van kosten via de GreX. Een ook de verbeterde Wvg en Onteigeningswet bieden niet altijd soelaas, bijvoorbeeld omdat de kosten van verwerving zo hoog zijn.



Figuur 1 Verdichting betekent dat nieuwe woningen vooral in de steden en zo min mogelijk ‘in het weiland’ worden gebouwd.

GRONDMARKT EN GRONDBELEID

Om de bijdrage die het grondbeleid kan leveren aan de verdichting-ambities te kunnen schetsen, is inzicht nodig in hoe de grondmarkt functioneert en hoe het grondbeleid werkt. In de Nota Grondbeleid uit 2001 ontvouwde het kabinet Kok-2 zijn ideeën en plannen op dit vlak. Het was de eerste keer dat een kabinet een integrale visie op grondbeleid uitwerkte. En de nota vormt tot de dag van vandaag, dwars door kabinetten van verschillende snit heen, het kader voor het grondbeleid van het rijk.

De grondmarkt is onlosmakelijk verbonden met de woningmarkt⁶. Dat verklaart waarom de Nota Grondbeleid grond met macht en geld associeert. Een ontwikkelaar die grond bezit met een 'rode' bestemming heeft het exclusieve recht om er woningen te bouwen (het 'zelfrealisatiebeginsel'). Gemeenten hebben de regie over stedelijke projecten stevig in handen wanneer ze de eigenaar van de grond zijn. En de eigenaar van een stuk agrarisch land krijgt bij een wijziging van de bestemming van 'groen' naar 'rood' dankzij de waardesprong die daarmee gepaard gaat een flinke som geld in de schoot geworpen.

Tegen deze achtergrond voeren overheden grondbeleid. De rijksdoelen van het grondbeleid zijn:

- Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik. Nieuw ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld voor verdichting, kan dus vragen om nieuw grondbeleid.

- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van opbrengsten en kosten. Denk aan de steeds terugkerende discussie of een particuliere grondeigenaar een deel van de waardesprong bij een bestemmingswijziging aan de overheid zou moeten afdragen. En aan toepassing van het profijtbeginsel: als een overheid investeert in de publieke ruimte, is het redelijk dat de overheid die kosten kan verhalen op de marktpartijen die de woningen bouwen.
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, zeggenschap van de burger en marktwerking.

Voor de realisatie van ruimtelijke plannen kunnen overheden gebruik maken van instrumenten voor 'actief' en 'faciliterend' grondbeleid⁷. Van actief grondbeleid is sprake wanneer de gemeente grond al bezit of grond koopt van een particuliere grondeigenaar. Om grond te verwerven kan de gemeente gebruik maken van het recht van eerste koop (Wet Voorkeursrecht Gemeenten, Wvg) en dwarsliggers eventueel onteigenen. Na verwerving van de grond maakt de gemeente de grond bouwrijp en verkoopt die vervolgens aan ontwikkelaars die er huizen bouwen⁸. Bij faciliterend grondbeleid liggen de machtsverhoudingen anders, omdat de grond in handen is en blijft van de ontwikkelaar. De nieuwe Grondexploitatiewet biedt de gemeente de mogelijkheid om kosten te verhalen en enkele kwaliteitseisen te stellen⁹.

Regionale verevening zou kunnen helpen om dure binnenstedelijke bouw te financieren. Samenwerking tussen gemeenten in een regio is een voorwaarde. Maar gemeenten houden vaak vast aan hun eigen plannen voor nieuwe wijken, ook als het vanuit regionaal perspectief slimmer zou zijn ze af te stemmen op de woningbouwprogramma's van buurgemeenten. Dat verklaart dat vrijwillige verevening op regionale schaal, dus tussen gemeenten en hun grondbedrijven, zeldzaam is. Tot nu toe hebben kabinetten maatregelen afgewezen waardoor gemeenten hiertoe gedwongen zouden kunnen worden.

Serius werk maken van verdichting vraagt om actie op meerdere fronten. Om te beginnen moet de bestuurlijke cultuur rond regionale samenwerking hoog op de agenda komen; misschien kan het programma 'Sneller en Beter' van V&W voor infrastructuur als inspiratie dienen. Ook zou het goed zijn wanneer overheden de complexe processen van binnenstedelijke ontwikkelingen meer in de vingers krijgen en daarbij beter gaan samenwerken. Tenslotte kan het rijk via het ruimtelijk beleid en het woonbeleid veel doen om bouwen in de stad aantrekkelijker te maken ten opzichte van bouwen in het weiland. De bijdrage via het grondbeleid aan succesvolle verdichting begint bij een beter gebruik door overheden van bestaande instrumenten. Ideeën daarvoor liggen al klaar op de plank, bijvoorbeeld in het

Serius werk maken van verdichting vraagt om actie op meerdere fronten

Regionale verevening zou kunnen helpen om dure binnenstedelijke bouw te financieren. (Foto: Bodine Koopmans)

Buiten de stad bouwen is voor zowel gemeenten als ontwikkelaars verleidelijk. Wat lastig is binnen steden, ligt vaak een stuk eenvoudiger daarbuiten:

- Het aantal grondeigenaren is meestal overzichtelijk. Bovendien zijn het vaak professionele partijen, overheden en ontwikkelaars, die graag ruimtelijke plannen willen realiseren. Die vinden elkaar dus meestal wel.
- De waardesprong wanneer een 'groen' gebied een 'rode' bestemming krijgt, is een belangrijk smeermiddel¹⁰.
- De grondexploitatie pakt veelal positief uit, zodat er voor gemeentelijke grondbedrijven en ontwikkelaars geld te verdienen is. Zeker als het rijk bereid is om een deel van de kosten voor zijn rekening te nemen, bijvoorbeeld voor de aansluiting van een nieuwe wijk op de snelweg.

De invoering van de Grex gaf een positieve impuls aan de ontwikkeling van plannen in het weiland. Maatregelen die het bouwen buiten de stad juist ontmoedigen, wat zou helpen om verdichtingambities te realiseren, zijn achterwege gebleven. Denk bijvoorbeeld aan het 'afromen' van de winsten bij bestemmingswijziging.

recente advies van de VROM-raad¹¹. Het gaat dan bijvoorbeeld om vergroting van deskundigheid bij gemeenten, instelling van gezamenlijke grondbanken, transparantie van grondmarkt en grondbeleid, en bredere toepassing van het profijtbeginsel.

Bij hoge verdichtingambities past daarnaast de vraag of instrumenten aangepast moeten worden en of zelfs nieuwe instrumenten nodig zijn. Ook aan ideeën hiervoor geen gebrek.

Voor het eerste spoor, prikkels voor binnenstedelijk bouw, opperde de Nota Grondbeleid een instrument voor stedelijke herverkaveling. Daarbij wordt versnipperd grondbezit binnen een plan samengebracht en kunnen grondeigenaren die de wil van de meerderheid dwarsbomen, aangepakt worden. Er zijn diverse mogelijke regelingen uitgewerkt, maar geen kabinet heeft zich eraan gewaagd. Inmiddels staat het onderwerp al wel op de agenda van de nieuwe Tweede Kamer, doordat vorig jaar de toenmalige minister van VROM, Jacqueline Cramer, heeft toegezegd om een voorstel uit te werken.

Ook voor het tweede spoor, prikkels voor bouwen in het weiland, agendeerde de Nota Grondbeleid mogelijke instrumenten. Die zouden het bouwen in het weiland ontmoedigen. Dat zou allereerst kunnen

via heffingen die een (deel van) de waardesprong van rood naar groen aan de overheid ten goede laten komen. Die heffingen staan bekend als open-ruimteheffing of planbaatheffing. Tot nu toe hebben kabinetten een dergelijke heffing afgewezen. Maar dit jaar stuurde minister Huizinga een nieuw onderzoek naar de haalbaarheid van dergelijke heffingen naar de Tweede Kamer¹². Gezien de demissionaire status van het kabinet begrijpelijkerwijs zonder standpunt. Daar zal dus haar opvolger knopen moeten doorhakken. Datzelfde geldt waarschijnlijk ook voor een tweede route om bouwen in het weiland minder aantrekkelijk te maken, namelijk het afzwakken van het recht van de grondeigenaar om vastgoed te ontwikkelen. Dit is misschien het meest 'politieke' onderdeel van het grondbeleid, altijd goed voor een stevig debat in de Tweede Kamer.

Voor het derde spoor, regionale verevening, suggereerde de Nota Grondbeleid de mogelijkheid een wettelijke regeling in te voeren. Ook hiervoor heeft de Tweede Kamer herhaaldelijk interesse getoond. De VROM-raad suggereerde het afdwingen van regionale verevening onder regie van de provincies. Het hiervoor genoemde rapport over heffingen bevat een verkenning van de mogelijkheid om een afdracht voor stedelijke herstructurering op te nemen in de Grex.

Het is niet meer zo vanzelfsprekend om die ondergrondse parkeergarage te financieren door er tientallen dure appartementen bij te bouwen

Bij het onderzoek naar de plussen en minnen van mogelijke aanpassingen in het grondbeleid moet de nieuwe minister van VROM oog hebben voor ontwikkelingen op en rond de grond- en woningmarkt. Ten eerste is het verstandig om traditionele beelden over de grondmarkt tegen het licht te houden. Bijvoorbeeld het beeld dat uitleglocaties grote winsten opleveren. Op sommige plekken is dat nog zo, maar elders zijn de meest profijtelijke locaties al benut. En ook het beeld van de waardesprong bij wijziging van groene naar rode bestemming verdient nuancering. In krimpregio's zal zo'n waardesprong een zeldzaam fenomeen worden. Net als in regio's die een succesvolle verdichtingsstrategie voeren.

Een tweede aanleiding voor de herijking van de analyse van grondmarkten is de huidige economische crisis. De bouwmarkt stagneert, met desastreuze gevolgen voor mogelijkheden voor verevening binnen plannen. Het is niet meer zo vanzelfsprekend om die ondergrondse parkeergarage te financieren door er tientallen dure appartementen bij te bouwen. Misschien waait de crisis in de bouw wel weer over.

Maar de drastische bezuinigingen bij overheden zullen veel langer voelbaar zijn en mogelijkheden om financieel bij te springen bij tekorten op stedelijke grondexploitaties sterk beperken. Het zou dus een misser zijn om besluiten over grondbeleid te nemen op basis van misschien achterhaalde beelden van grond- en woonmarkten. Net zo goed zou het verkeerd zijn om de huidige dynamiek in die markten als excuus te gebruiken om bijvoorbeeld een planbaatheffing of verplichte regionale verevening maar meteen in de prullenbak te gooien. De boodschap is dat elk besluit over grondbeleid voorbarig is zonder een actuele analyse van markten en prikkels voor bouwen in stad en in het weiland. En die analyse ontbreekt simpelweg nog.

De conclusie is helder: als het nieuwe kabinet verdichting hoog op zijn agenda zet, is het tijd voor een Nota Grondbeleid¹. Die is ook hard nodig om alle openstaande vragen van de Tweede Kamer over grondbeleid te kunnen beantwoorden. Tenslotte vragen ook de dynamiek op de grondmarkt en krimpemde overheidsbudgetten om een nieuwe visie op het grondbeleid.

De Nota Grondbeleid¹ moet een stevige analyse bevatten van bestaande financiële prikkels om te bouwen in de stad en daarbuiten, in relatie tot de veranderde situatie op de grondmarkt en in de overheidsfinanciën. De Nota moet vervolgens lijnen uitzetten om betere resultaten te boeken met het huidige instrumentarium. En – soms langverwachte – keuzen maken bij aanpassing of introductie van instrumenten.

De Nota Grondbeleid¹ moet, meer dan haar voorganger, gericht zijn op het oplossen van specifieke ruimtelijke vraagstukken. Een gebiedsgerichte invalshoek, op diverse schaalniveaus, is daarbij onmisbaar. En ook moet de samenhang bij keuzen tussen (mogelijke) instrumenten veel duidelijker dan in 2001 tot uitdrukking komen. Alleen met een heldere rode draad door alle facetten van het grondbeleid kunnen verantwoorde keuzen gemaakt worden.

Bij de voorbereiding van dit artikel heb ik veel baat gehad van gesprekken met Joop van den Brand (VDz Advies), Herman de Wolff (OTB, TU Delft) en Hendrik van Sandick (Ministerie VROM).

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op een toespraak bij een bijeenkomst van de Rijksbouwmeester rond verdichting op 22 april 2010.
- 2 In 2000–2001 in dienst van Ministerie VROM als projectleider Nota Grondbeleid.
- 3 Zie het advies van College van Rijksadviseurs, in de publicatie 'Prachtig compact NL', 2010.
- 4 Dit artikel richt zich zo niet op de vraag of hoge verdichtingdoelen wel haalbaar zijn, en evenmin op kwalitatieve aspecten van verdichting.
- 5 Al heel gebruikelijk is dat gemeenten binnen hun eigen grenzen verevenen tussen winst- en verlieslocaties.
- 6 In dit artikel beperken we ons tot woningbouw. Maar een groot deel is ook van toepassing op bedrijventerreinen.
- 7 Dit artikel neemt vaak gemeenten als voorbeeld. Maar ook provincies en het rijk beschikken over instrumenten voor grondbeleid.
- 8 In plaats van ontwikkelaars kan het ook gaan om particuliere grondeigenaren die hun eigen huis bouwen.
- 9 Aan allerlei varianten, zoals het bouwclaim-model, wordt in dit artikel voorbij gegaan.
- 10 Zie IBO Verstedelijking, Locatiekeuzen bij woningbouw, 2004.
- 11 VROM-Raad, 'Grond voor kwaliteit', 2009.
- 12 Ecorys en VDz Advies, 'Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en Bestemmingswijzigingen', 2010.

Bij het onderzoek naar de plussen en minnen van mogelijke aanpassingen in het grondbeleid moet de nieuwe minister van VROM oog hebben voor ontwikkelingen op en rond de grond- en woningmarkt. (Foto: Rob Poelenjee)

