

Van: secretariaat@rli.nl [<mailto:secretariaat@rli.nl>]

Verzonden: donderdag 22 juni 2017 15:05

Aan: Provinciale Staten

Onderwerp: Publicatie Rli-advies 'Grond voor gebiedsontwikkeling'

Op 22 juni 2017 heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) zijn advies 'Grond voor gebiedsontwikkeling; instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving' aangeboden aan de minister van Infrastructuur en Milieu.

De digitale versie van het [advies 'Grond voor gebiedsontwikkeling; instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving'](#) is gepubliceerd op de Rli-website. Indien u een gedrukt exemplaar wenst, kunt u die ook via deze link bestellen.

Op de Rli-website staan ook de aanbiedingsbrieven aan de bewindspersonen en alle achtergrondinformatie over de totstandkoming van dit advies.

Met vriendelijke groet,
Dr. R. Hillebrand,
algemeen secretaris

Raad voor de leefomgevings en infrastructuur (Rli)

Bezuidenhoutseweg 30

Postbus 20906

2500 EX **Den Haag**

www.rli.nl

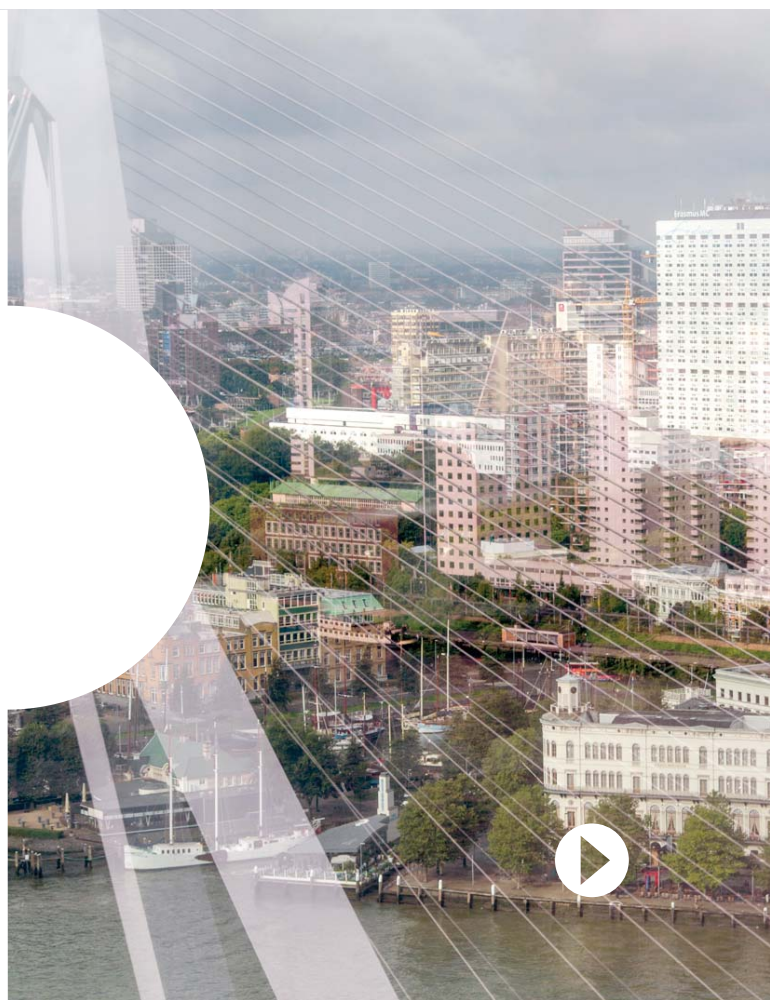


GROND VOOR GEBIEDS- ONTWIKKELING

INSTRUMENTEN VOOR
GRONDBELEID IN EEN
ENERGIEKE SAMENLEVING

JUNI 2017

Rli Raad
voor de leefomgeving
en infrastructuur



Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff, voorzitter
Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA
Prof. dr. L. (Lorike) Hagdorn
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
Drs. J. (Jeroen) Kok
Ir. A. (Annemieke) Nijhof MBA
Drs. E. (Ellen) Peper
Drs. K.J. (Krijn) Poppe
Dr. J.C. (Co) Verdaas

Junior raadsleden

S.P. (Sybren) Bosch MSc
M.W.B. (Mart) Lubben
I.Y.R. (Ingrid) Odegard MSc

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl



INHOUD

SAMENVATTING	5	3.2 Aanbevelingen voor betere instrumentering actief én faciliterend grondbeleid	17
DEEL 1: ADVIES	8	3.3 Aanbevelingen voor betere financiering	19
1 GROND VOOR GEBIEDSONTWIKKELING	8	4 TOT SLOT	22
1.1 Aanleiding: herziening regelgeving	8	DEEL 2: VERDIEPING	24
1.2 Adviesvraag	9	INLEIDING EN LEESWIJZER	25
2 ONTWERPEISEN AAN AANVULLINGSWET	10	1 ANALYSE	27
2.1 Sluit grondbeleidsinstrumentarium aan op filosofie en verruimde reikwijdte Omgevingswet	10	1.1 Inleiding en aanleiding	28
2.2 Voorzie faciliterend én actief grondbeleid van instrumenten	12	1.2 Grondbeleid: keuze voor inzet instrumenten	29
2.3 Zorg dat instrumenten evenwichtige grondexploitatie mogelijk maken	13	1.3 Aanvullingswet in licht van Omgevingswet	33
2.4 Conclusie	15	1.4 Ontwikkelingsstrategieën bij gebiedsontwikkeling	37
3 AANBEVELINGEN: VOORSTELLEN VOOR AANPASSING REGELGEVING	15	2 KERNBEGRIPPEN EN INSTRUMENTEN VAN GRONDBELEID	42
3.1 Aanbevelingen voor betere aansluiting Aanvullingswet op Omgevingswet	15	2.1 Onteigening	43
		2.2 Zelfrealisatieprincipe	45
		2.3 Voorkeursrecht	47

2.4	Herverkaveling landelijk gebied	48
2.5	Stedelijke kavelruil (vrijwillige herverkaveling stedelijk gebied)	48
2.6	Grondexploitatiewet, grondexploitatieplan, kostenverhaal, (regionale) verevening en value capturing	50
2.7	Erfpacht	53
3	MISVERSTANDEN OVER GRONDBELEID	56
3.1	Beeld grondbeleid nuanceren	57
3.2	Misverstanden over actief grondbeleid	57
3.3	Misverstanden over faciliterend grondbeleid	64
3.4	Misverstanden over grondprijs	68
3.5	Misverstanden over grondeigendom	71
4	GRONDBELEID IN ANDERE LANDEN: VOORBEELDEN EN INSPIRATIE	75
4.1	Faciliterend grondbeleid is internationaal de norm	76
4.2	Actief grondbeleid in andere landen	77
4.3	Stedelijke herverkaveling	78
4.4	Decentrale belastingregimes	83
4.5	Financiële instrumenten	86
4.6	Ontheigening en zelfrealisatie	93

LITERATUUR	98
------------	----

BIJLAGEN	107
----------	-----

Totstandkoming advies	107
-----------------------	-----

Overzicht publicaties	110
-----------------------	-----





SAMENVATTING

Er gaat veel aandacht uit naar de politieke keuzes bij de majeure transitie-opgaven waar Nederland voor staat (zoals energietransitie, klimaatadaptatie), maar vergeten wordt dat die opgaven samenkomen in concrete gebiedsontwikkelingen. De consultatieversie van de 'Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet' (hierna: de Aanvullingswet) bevat de vernieuwde regelgeving voor de instrumenten voor grondbeleid. In 2019 wordt deze Aanvullingswet opgenomen in de nieuwe Omgevingswet. De Rii hecht groot belang aan deze Aanvullingswet omdat het (kunnen) inzetten van instrumenten voor grondbeleid belangrijk is voor het aanpakken van die gebiedsontwikkelingen. En daarmee ook voor de aanpak van die majeure transitieopgaven.

De wetgever werkt voortvarend aan de Aanvullingswet vanuit de behoefte tot harmonisatie, integratie en vereenvoudiging van de regels die nu nog in verschillende wetten zijn opgenomen. De raad stelt voorop dat het een goede gedachte is om het grondbeleid een plaats te geven in de Omgevingswet en in dat kader te harmoniseren, te integreren en te vereenvoudigen. De raad benadert in dit advies de problematiek echter vanuit een andere en meer ambitieuze insteek: vanuit de opgaven die spelen bij gebiedsontwikkelingen. Is het instrumentarium toepasbaar voor de diversiteit aan complexe opgaven, werkt het in tijden van hoog- en laagconjunctuur, in gebieden met veel en weinig marktvraag (zoals stedelijke regio's en krimpregio's) en niet alleen op lokaal maar ook op regionaal schaalniveau?

Vanuit deze opgavegerichte insteek komt de raad tot de conclusie dat er drie ontwerpeisen zijn voor de Aanvullingswet:

- De wet moet in de eerste plaats aansluiten op de filosofie en verruimde reikwijdte van de Omgevingswet. De raad concludeert dat deze aansluiting beter kan: de uitvoering wordt nog onvoldoende geïnstrumenteerd, de instrumenten vereisen gedetailleerde planuitwerkingen die niet passen bij uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling.
- In de tweede plaats moet de regelgeving alle vormen van grondbeleid ondersteunen (van actief tot faciliterend) opdat decentrale actoren zelf de instrumenten kunnen kiezen die passen bij hun opgave en bij de lokale (politieke) context. De Aanvullingswet ondersteunt weliswaar deze gedachte, maar schiet op een aantal plekken nog tekort, vooral bij het instrumenteren van faciliterend grondbeleid. Zo zou een gemeenteraad de vrijheid moeten krijgen om zelf te beslissen instrumenten ter beschikking te geven aan uitvoerende partijen.
- Omdat financiële tekorten een groot probleem vormen bij een tijdige aanpak van opgaven, moet de regelgeving in de derde plaats helpen bij een betere verdeling van kosten en baten in grondexploitaties. Dit vergroot de zekerheid over de ontwikkeling. Ook hier ziet de raad ruimte voor verbetering, met name als het gaat om kostenverhaal en het maken van regionale afspraken.

Vanuit de bevinding dat de Aanvullingswet op deze drie ontwerpeisen verbetering behoeft, formuleert de raad in dit advies de volgende aanbevelingen:



1. Laat instrumenten voor grondbeleid beter aansluiten op de Omgevingswet
2. Geef ook uitvoerende partijen instrumenten voor grondbeleid
3. Koppel beroep op zelfrealisatie aan een realisatieplicht
4. Zorg voor meer procedurele versnelling bij onteigening
5. Heroverweeg invoering stedelijke kavelruil
6. Verruim en vereenvoudig mogelijkheden voor kostenverhaal
7. Verbreed de business case
8. Instrumenteer regionale samenwerking en verevening

De aanbevelingen van de raad zijn gericht op het moderniseren van de regelgeving. Partijen die betrokken zijn bij gebiedsontwikkelingen dienen de beschikking te krijgen over een instrumentenkoffer die nu en in de toekomst voldoende houvast biedt bij het realiseren van duurzame oplossingen voor de vele opgaven in de fysieke leefomgeving.

Tot slot hangen de aanbevelingen onderling samen. Voor een zorgvuldige verwerking van een aantal daarvan in de wettekst is waarschijnlijk meer tijd nodig dan in het huidige traject voorzien. Een uitstel van de invoering van de Aanvullingswet van een of twee jaar is daarom een reële optie. Het is ook denkbaar dat de wetgever kiest voor een aanpassing in tranches: *quick wins* verwerken in de tekst van 2019 en een verdere aanpassing van de regelgeving een of twee jaar later. Bovendien vraagt de raad aandacht voor de implementatie van de nieuwe regelgeving.

Dit advies bestaat uit twee delen. In deel 1 staan de hoofdlijnen van het advies, in deel 2 voorziet de raad de aanbevelingen van achtergrondinformatie.



DEEL 1 | ADVIES

1. Grond voor gebiedsontwikkeling

1.1 Aanleiding: herziening regelgeving

Nederland staat voor een aantal grote uitdagingen als het gaat om de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij om majeure transitieopgaven. Vanwege de ingezette decentralisaties in het beleid zijn dit opgaven waarvan de realisatie steeds meer bij decentrale overheden ligt, vooral bij gemeenten. Ze vormen het kader voor concrete gebiedsontwikkelingen. Het kunnen inzetten van instrumenten voor grondbeleid speelt een belangrijke rol bij de aanpak daarvan. Ook private partijen, die een belangrijke rol spelen bij gebiedsontwikkelingen, moeten uit de voeten kunnen met deze instrumenten.

Het instrumentarium voor grondbeleid is nog niet in de Omgevingswet opgenomen; het wordt er via een 'aanvullingsspoor' aan toegevoegd. Hiertoe is in 2016 de consultatieversie van de 'Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet' uitgebracht (hierna: de Aanvullingswet) met instrumenten voor grondbeleid en ook voor kostenverhaal (zie kader 1). In hoofdstuk 2 van deel 2 staat een toelichting op deze instrumenten. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) vindt het een goede gedachte om grondeigendom een plaats te geven in het omgevingsrecht. De raad grijpt dit conceptwetsvoorstel aan voor een advies over grondbeleid vanuit de gedachte dat de nieuwe regelgeving niet alleen bestaande regelgeving moet samenvoegen en uniformeren, maar ook een volledig en adequaat antwoord moet bieden op de opgaven voor de komende decennia. Waar het stelsel tekortschiet, wil de Rli verbeteringen voordragen.



PRINT



8



Kader 1: De Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom

Een stelselherziening van het omgevingsrecht moet een eind maken aan de versnippering aan wetten en regels met elk hun eigen procedures en systematiek. De Omgevingswet, die in 2019 van kracht wordt, beoogt integraal beleid en een samenhangende beoordeling van maatschappelijke initiatieven mogelijk te maken. Een ander doel is een versneling en verbetering van de besluitvorming en een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte. De beleidsvelden bodem, geluid, natuur en grondeigendom waren op het moment van het opstellen van de Omgevingswet inhoudelijk nog sterk in beweging. Daarom is er, ook om politieke redenen, voor gekozen deze niet meteen mee te nemen in de Omgevingswet, en ruimte te nemen voor een zorgvuldige discussie met het werkveld en het parlement. Deze onderwerpen worden via aanvullingswetten in de omgevingswetgeving opgenomen. De Aanvullingswet heeft in de zomer 2016 ter consultatie gelegen (Internetconsultatie.nl, 2016). Het streven is om deze wet tegelijk met de Omgevingswet in het voorjaar van 2019 in werking te laten treden, op dat moment gaat de Aanvullingswet op in de Omgevingswet (Tweede Kamer, 2016a).

1.2 Adviesvraag

Met de Aanvullingswet wil de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) het grondbeleid geschikter maken voor de uiteenlopende opgaven in de fysieke leefomgeving die nu en in de toekomst op gemeenten afkomen. Daarbij komt dat de instrumenten voor grondbeleid in verschillende wetten zijn opgenomen en de samenhang tussen die instrumenten beter kan. De

financiële crisis heeft bovendien geleid tot grote problemen bij gemeentelijke grondbedrijven en ontwikkelaars. Dit alles is voor de minister van IenM aanleiding om naast een aanbodgestuurde systematiek (met actief gemeentelijk grondbeleid) in te zetten op een meer vraaggestuurd faciliterend grondbeleid dat past bij uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Het historisch ontwikkelde instrumentarium voor grondbeleid sluit volgens de raad inderdaad niet vanzelfsprekend aan op deze nieuwe ontwikkelingen.

De vraag die de raad zich stelt, is of de nieuwe regelgeving daadwerkelijk voldoende mogelijkheden biedt aan decentrale overheden om grondbeleid zo vorm te geven dat die past bij de eigen opgaven. Is de regelgeving bijvoorbeeld niet alleen behulpzaam in groeigebieden, maar ook in krimpgebieden? De regelgeving moet bovendien in de ogen van de raad voor een langere periode geschikt zijn en bruikbaar zijn in tijden van zowel hoog als laagconjunctuur. Bezit het pakket aan instrumenten de vereiste volledigheid, integraliteit en souplesse? Is de afstemming met andere relevante wetgevingskaders op orde? Tegen deze achtergrond hanteert de raad de volgende vraagstelling voor het advies:

Biedt het nieuwe grondbeleidsinstrumentarium voldoende mogelijkheden voor betrokken partijen om duurzame oplossingen te realiseren voor opgaven binnen het domein van de fysieke leefomgeving? Zo nee, wat is aanvullend nodig?

De raad wil nadrukkelijk vertrekken vanuit de opgaven waarbij de inzet van grondbeleidsinstrumenten noodzakelijk is. Die opgaven zijn deels bekend, maar deels ook niet. Majeure transitieopgaven (zoals energietransitie, verduurzaming van het landelijk gebied, circulaire economie en versterking stedelijke regio's¹) vormen het kader voor lokale en regionale inpassings- en aanpassingsvraagstukken die aan de orde zijn in gebiedsontwikkelingen. Het gaat dan om concrete opgaven als de sloopopgave in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, de verwezenlijking van nieuwe woongebieden, de herstructurering van bedrijventerreinen, de aanpak van leegstaande kantoren en het behoud van aantrekkelijke winkelgebieden. Dit zijn vaak vraagstukken met complexe eigendomsposities waarbij overheid en markt elkaar in wisselende verhoudingen en op verschillende schaalniveaus nodig hebben om tot een adequate aanpak te komen. De grondbeleidsinstrumenten moeten daarbij behulpzaam zijn. Ze moeten bovendien bruikbaar zijn in zowel situaties van hoogconjunctuur (marktvraag) als laagconjunctuur (geen marktvraag). De raad betreft in dit advies deze verschillende invalshoeken en kijkt bovendien voorbeeldsgewijs naar twee uiteenlopende opgaven: de aanpak van binnenstedelijke transformaties en van krimpgebieden (zie paragraaf 1.1 van deel 2).

De nieuwe regelgeving in de Aanvullingswet is de aanleiding, maar niet de enige focus van het advies. De instrumentenkoffer is breder dan alleen

het instrumentarium uit de Aanvullingswet.² De keuze voor de inzet van instrumenten is bovendien ingewikkeld, omdat ze vaak sterk met elkaar verknoot zijn. De raad brengt ook verdergaande dilemma's in beeld die relevant zijn bij het maken van (politieke) keuzes aangaande grondbeleid en de inzet van instrumenten. Zo moet het instrumentarium conform de filosofie van de Omgevingswet de ingezette decentralisatie, deregulering, vermaatschappelijking en de behoefte aan efficiëntie en (regionaal) maatwerk ondersteunen.

2. Ontwerpeisen aan Aanvullingswet

De raad is van mening dat de Aanvullingswet aan drie ontwerpeisen moet voldoen. In dit hoofdstuk worden ze beschreven en wordt aangegeven in hoeverre de Aanvullingswet aan deze ontwerpeisen tegemoetkomt. Ze zijn verder de basis voor de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

2.1 Sluit grondbeleidsinstrumentarium aan op filosofie en verruimde reikwijdte Omgevingswet

Het is belangrijk dat de instrumenten uit de Aanvullingswet aansluiten op de filosofie en de verbrede reikwijdte van het omgevingsrecht.³ Omdat de Omgevingswet is aanvaard door de Tweede en Eerste Kamer, wordt deze

¹ De Rli adviseerde de afgelopen vier jaar over vijf belangrijke uitdagingen: energietransitie, verduurzaming landelijk gebied, versterking van de kracht van de stedelijke regio, circulaire economie en transformatie vastgoed in de stad (Rli, 2016).

² Sommige (delen van) instrumenten zijn opgenomen in de Omgevingswet zelf, worden opgenomen in de Invoeringswet, of staan in aanpalende regelgeving zoals het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

³ In het advies 'Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar' (Rli 2015) heeft de raad vier dimensies besproken bij de balans tussen de pijlers beschermen en benutten uit de Omgevingswet. Deze dimensies worden in hoofdstuk 1 van deel 2 toegelicht.

wet in dit advies als een gegeven beschouwd. In aanvulling op de technische herijking en stroomlijning van bestaande instrumenten en regelgeving vraagt de raad om meer aandacht in de Aanvullingswet voor het goed doordenken en voorzien van instrumenten van de integrale aanpak waarvoor de Omgevingswet is opgesteld. De raad is van mening dat de vernieuwde instrumentenkoffer de betrokken partijen beter moet faciliteren bij het aanpakken van de diverse opgaven in de fysieke leefomgeving. De raad ziet dit als een belangrijke ontwerpeis voor de Aanvullingswet.

In de eerste plaats wil de Omgevingswet nadrukkelijk inzetten op het verhogen van flexibiliteit door globalere planvormen (zoals een gemeentedeckend omgevingsplan) en omgevingsprogramma's mogelijk te maken. De raad ondersteunt dit. Tegelijkertijd ziet de raad dat de vormgeving van het vernieuwde grondbeleidsinstrumentarium, zoals onteigening, de overheid dwingt tot het maken van gedetailleerde uitwerkings- of verkavelingsplannen. De Aanvullingswet is daarmee nog niet in lijn met de genoemde doelen van de Omgevingswet.

De raad is in de tweede plaats van mening dat het instrumentarium uit de Aanvullingswet nog te sterk is gebaseerd op voormalig ruimtelijke ordeningsinstrumentarium. De raad zou het – gezien de verbrede reikwijdte van het omgevingsrecht – logisch vinden als de instrumenten, zoals onteigening of voorkeursrecht, ook kunnen worden ingezet voor te realiseren omgevingskwaliteiten. De raad mist een bezinning op deze gedachte in de Memorie van toelichting bij de Aanvullingswet.

De raad mist tot slot een bezinning op een meer zelfredzame samenleving. De Omgevingswet gaat uit van nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving, tussen burgers en bedrijven en bedrijven onderling. Het instrumentarium uit de Aanvullingswet is echter nog steeds voorbehouden aan de overheid. De wet levert in die zin geen bijdrage aan een belangrijke wens bij het opstellen van de Omgevingswet: een meer zelfredzame samenleving zonder voortdurende tussenkomst van de overheid (zie ook ontwerpeis 2 en paragraaf 1.3 van deel 2).

Kader 2: Grondbeleid: actief en faciliterend

Grondbeleid gaat over de keuze voor de inzet van een specifieke set van grondbeleidsinstrumenten om gronden op tijd beschikbaar te krijgen voor ontwikkeling en om kosten en baten te verdelen over de betrokken partijen. Ruimtelijk beleid (omgevingsbeleid) creëert namelijk waarde, en zorgt soms ook voor waardeverlies. De Rli ziet grondbeleid in dit advies als overheidsbeleid, maar uiteraard voeren ook private partijen en ontwikkelaars een vorm van ruimtelijk beleid en grondbeleid. Grondbeleid betekent niet dat gronden per se in eigendom van de overheid moeten komen voor tot ontwikkeling kan worden overgegaan.

Actief grondbeleid houdt in dat de overheid de grondexploitatie uitvoert. Dit betekent dat de overheid gronden verwerft, bouwrijp en bruikbaar maakt, en vervolgens verkoopt aan ontwikkelende partijen (ontwikkelaars, corporaties, particulieren). Actief grondbeleid is een sterk sturingsinstrument, maar de inzet ervan is risicovol als zich conjuncturele schommelingen voordoen. Voor sommigen speelt hier een bijkomend

bezwaar van de 'dubbele pet', omdat de overheid zowel marktmeester als marktpartij is (Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv, 2015). Bij faciliterend grondbeleid wordt de gehele ontwikkeling, inclusief de grondexploitatie, aan private partijen overgelaten. Voor dit beleid zijn wel aanvullende instrumenten voor de overheid nodig om te kunnen sturen op ruimtelijke ontwikkelingen, op de aanleg van publieke voorzieningen en om te komen tot een evenwichtige verdeling van kosten en baten. In de praktijk zoeken de betrokken partijen vaak naar vormen van samenwerking bij gebiedsontwikkeling om de risico's te verdelen. Dit leidt tot publiek-private samenwerkingsconstructies, die afhankelijk van de invulling elementen van actief of faciliterend grondbeleid bevatten (zoals ontwikkelrechten, bouwclaim, joint venture en gebiedsconcessie, zoals nader toegelicht in hoofdstuk 2 van deel 2).

De financiële risico's die een overheid met actief grondbeleid loopt, worden beperkt door de nieuwe regels in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Deze regels geven duidelijke en strakke kaders aan de administratie van grondexploitaties en daarmee dragen ze ook bij aan de bewustwording van die risico's.

2.2 Voorzie faciliterend én actief grondbeleid van instrumenten

Tot voor kort voerden veel gemeenten actief grondbeleid. Inmiddels werken steeds meer gemeenten met faciliterend grondbeleid (zie kader 2). Deze omslag is een gevolg van de verbetering van de mogelijkheden om kosten te verhalen (invoering Grex-wet in 2008) en van de financiële crisis,

waardoor gemeenten verliezen hebben geleden op hun grondposities. Faciliterend grondbeleid past ook bij de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. De raad is van mening dat de keuze tussen faciliterend of actief grondbeleid niet zwart-wit is. Het zijn uitersten van een continuüm met mengvormen daartussen. De raad volgt het conceptwetsvoorstel dat alle vormen van grondbeleid adequaat moeten worden ondersteund met passend en effectief instrumentarium. De raad volgt met dit standpunt niet het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2015) die pleit voor een 'faciliterend grondbeleid, tenzij'. Decentrale overheden moeten volgens de raad zelf kunnen kiezen voor de vorm van grondbeleid die past bij de lokale of regionale opgave. De raad ziet dit als een belangrijke ontwerpkeuze (zie paragraaf 1.2 van deel 2).

Volgens de raad dient grondbeleid namelijk de samenwerking te faciliteren tussen partijen die werken aan een gebiedsontwikkeling. Als de samenleving⁴ initiatief wil nemen, kan faciliterend grondbeleid geschikt zijn, maar dan dienen de uitvoerende partijen ook over instrumenten te kunnen beschikken. Dit bevordert een efficiënte aanpak en geeft meer zekerheid over de ontwikkeling. Neemt de samenleving geen initiatief en is een ontwikkeling maatschappelijk wel gewenst, dan kan de overheid een actieve(re) rol op zich nemen. De raad wil actief grondbeleid daarom niet uit het oog verliezen en pleit ervoor alle vormen van grondbeleid adequaat van instrumenten te voorzien. De specifieke situatie bepaalt de keuze

⁴ De Omgevingswet spreekt consequent over initiatiefnemers. Dit kunnen private partijen zijn, zoals projectontwikkelaars, bouwbedrijven of woningbouwcorporaties maar ook particulieren, al dan niet verenigd in een collectief particulier opdrachtgeverschap (cpo).

(situatoneel grondbeleid). De raad constateert dat het instrumentarium uit de Aanvullingswet redelijk tegemoetkomt aan deze behoefte. Toch schiet het conceptwetsvoorstel op een aantal punten tekort, met name als het gaat om het van instrumenten voorzien van faciliterend grondbeleid (zie kader 3).

Kader 3: Terminologie grondbeleid

Grondbeleid kent nogal wat terminologie. Hieronder worden enkele begrippen toegelicht. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van deel 2.

- *Grondexploitatie, afgekort grex*
Grondexploitatie is gronden verwerven, bouwrijp en gebruikrijp maken, en vervolgens verkopen aan ontwikkelende partijen (ontwikkelaars, corporaties, particulieren).
- *Grondexploitatiewet, afgekort Grex-wet*
Grex-wet is de afkorting van de Grondexploitatiewet die in 2008 is opgenomen in de Wro. Deze wet maakt het voor overheden beter mogelijk om kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen en dergelijke te verhalen op ontwikkelaars. Met deze wet is actief grondbeleid niet langer nodig voor het verhalen van kosten.
- *Kostenverhaal*
Er wordt gesproken over kostenverhaal als publieke partijen kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen verhalen op private partijen (ontwikkelaars) in een gebied.

• *Kostensoortenlijst en PPT-criteria*

In de kostensoortenlijst staat omschreven welke kosten een overheid mag verhalen op marktpartijen. Het verhalen van kosten wordt begrensd door de zogenaamde PPT-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

• *Anterieure overeenkomst*

Bij gebiedsontwikkelingen maken publieke en private partijen op basis van vrijwilligheid vaak vooraf afspraken over het te ontwikkelen programma, over planning en ook over kostenverhaal. Die afspraken worden vastgelegd in een zogeheten anterieure overeenkomst.

• *Zelfrealisatieprincipe*

Het beginsel dat een grondeigenaar zelf een opgave mag realiseren op zijn grondgebied.

2.3 Zorg dat instrumenten evenwichtige grondexploitaties mogelijk maken

Vanuit een opgavegerichte analyse komt de raad tot de conclusie dat financiële tekorten een belangrijk probleem vormen bij de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Een negatieve exploitatie of een niet-sluitende businesscase zijn de grootste problemen bij het realiseren van opgaven. Betrokken partijen zijn voortdurend op zoek naar mogelijkheden om kosten te beperken en potentiële baten naar de exploitatie 'toe te trekken'. De inzet van grondbeleidsinstrumentarium moet daar zo veel mogelijk behulpzaam bij zijn. Dit is volgens de raad de derde belangrijke ontwerpkeuze voor de Aanvullingswet.

Het aanhoudende tekort op exploitaties was in het verleden – voor de invoering van verplicht kostenverhaal – een prikkel voor gemeenten om over te gaan op actief grondbeleid. Het bood meer mogelijkheden om te sturen op kosten en baten. Het doorbrak tevens de impasse als de markt geen initiatief nam. In de Aanvullingswet wordt de regeling voor kostenverhaal weliswaar eenvoudiger, maar kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling blijft lastig, en zou daarmee actief grondbeleid juist weer in de hand kunnen werken.

In de praktijk hebben partijen verschillende strategieën om de grondexploitatie te verbeteren, strategieën die waarde toevoegen aan de ontwikkeling en die onzekerheden beperken. De raad bespreekt hierna een aantal van die strategieën (zie ook paragraaf 1.4 van deel 2) vanuit de gedachte dat het instrumentarium deze strategieën moet ondersteunen.

Een belangrijke strategie die partijen hanteren is het versnellen van de gebiedsontwikkeling. Verliezen worden namelijk vooral in de aanloopfase gemaakt. Hoe eerder de ontwikkeling op gang kan komen, hoe eerder ook de baten op gang komen en renteverliezen beperkt blijven. Juist ook vanuit de maatschappelijke behoefte, bijvoorbeeld de snel groeiende vraag naar woningen in delen van de Randstad, is versnelling gewenst. In beginsel biedt de Omgevingswet goede handvatten voor het versnellen van procedures. De raad is van mening dat de Aanvullingswet hier nog meer in kan betekenen, met name omdat in de praktijk eigendomsposities een groot struikelblok zijn.

Een alternatief voor versnellen is juist het verlengen van een exploitatietermijn. Dit is interessant als de baten van een ontwikkeling pas na verloop van tijd beschikbaar komen, zoals bij een meer organische gebiedsontwikkeling vaak het geval is. De nieuwe regels van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) beperken echter de looptijd van een grondexploitatie tot tien jaar. Hier mag alleen van worden afgeweken als daar een motivatie voor gegeven kan worden.⁵

Een andere veel toegepaste strategie is het variëren met het programma van een gebiedsontwikkeling. Dat kan door meer ‘programma te laden’, zoals het intensiveren van de bebouwing (meer woningen) of andere programma’s (kantoren), toe te voegen. In de praktijk wordt ook wel de omgekeerde weg bewandeld: een ontwikkeling wordt ‘uitgekleed’. Investerings in gebiedskwaliteit, bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare ruimte, worden sterk versoerd of (voor onbepaalde termijn) uitgesteld. De raad ziet liever dat de Aanvullingswet meer mogelijkheden biedt om waarden te kapitaliseren om de exploitatie sluitend te krijgen.

Tot slot kan worden gekeken naar de begrenzing van het exploitatiegebied. Soms kan het helpen om een gebied groter te maken. Dit is het geval als een winstgevender gebied aan een verliesgevende ontwikkeling kan worden gekoppeld. Of bij het verevenen tussen winst- en verlieslocaties binnen een gemeente of regio. Ook bij deze strategie ziet de raad mogelijkheden voor het versterken van de instrumenten van de Aanvullingswet.

⁵ Het BBV laat in beginsel verruiming toe, maar in de praktijk wordt de tienjaarstermijn als beperkend ervaren.

2.4 Conclusie

De raad is van mening dat de Aanvullingswet beter moet aansluiten op de filosofie en verbrede reikwijdte van de Omgevingswet. Vanuit een opgevegerichte analyse is het belangrijk dat de grondbeleidsinstrumenten toepasbaar zijn in verschillende contexten: bij hoog- en bij laagconjunctuur (meer of minder marktvraag), op de korte en op de lange termijn en op lokaal én regionaal schaalniveau. De instrumenten uit de Aanvullingswet moeten passen in de bredere instrumentenkoffer die betrokken partijen nodig hebben om hun gebiedsexploitaties beter sluitend te krijgen, anders kunnen de vele opgaven in de fysieke leefomgeving niet adequaat worden opgepakt. Kortom: de instrumentenkoffer moet met een scala aan instrumenten (politieke en juridische) ruimte bieden voor maatwerk dat past bij de opgave in het betreffende gebied. In het volgende hoofdstuk geeft de raad zijn aanbevelingen om het instrumentarium uit de Aanvullingswet beter te laten aansluiten op de in dit hoofdstuk geformuleerde ontwerpeisen.

3. Aanbevelingen: voorstellen voor aanpassing regelgeving

In het vorige hoofdstuk zijn drie ontwerpeisen beschreven waaraan het instrumentarium uit de Aanvullingswet moet voldoen. De raad gebruikt ze hier als kapstok voor de ordening en beschrijving van de aanbevelingen. Hoe kunnen de instrumenten daadwerkelijk aansluiten op de veranderingen die de Omgevingswet beoogt (ontwerpeis 1)? Hoe kunnen gegeven de wens tot lokaal maatwerk betrokken partijen bij zowel actief als faciliterend grondbeleid optimaal van instrumenten worden voorzien (ontwerpeis 2)?

En, hoe kunnen de instrumenten bijdragen aan een betere financiering van de complexe opgaven in de fysieke leefomgeving (ontwerpeis 3)?

3.1 Aanbevelingen voor betere aansluiting Aanvullingswet op Omgevingswet

Bij de ontwerpeisen in het vorige hoofdstuk zijn suggesties gegeven voor een nadere bezinning op de relatie Aanvullingswet – Omgevingswet. Daarover gaat deze hoofdaanbeveling van de raad, die moet bijdragen aan een betere aansluiting van de nieuwe regelgeving op de Omgevingswet.

1 Laat instrumenten voor grondbeleid beter aansluiten op de Omgevingswet

De belangrijkste conclusie van dit advies is dat het huidige instrumentarium van de Aanvullingswet nog onvoldoende inspeelt op de filosofie en verruimde reikwijdte van de Omgevingswet. Op verschillende vlakken ziet de raad graag een nadere analyse, motivering en versterking van het instrumentarium met het oog op een betere aansluiting op die Omgevingswet. De raad vindt daarbij een goede geschiktheid van het instrumentarium voor de aanpak van de opgaven belangrijker dan een vooraf gestelde deadline voor invoering.

De Omgevingswet promoot uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling, globalere planvormen (zoals een gemeentekend omgevingsplan) en er worden omgevingsprogramma's in geïntroduceerd. Het vernieuwde instrumentarium, met name waar het gaat om de onteigening, dwingt echter nog steeds tot gedetailleerde uitwerkings- of

verkavelingsplannen. Geheel onduidelijk is of onteigend kan worden bij de uitvoering van omgevingsprogramma's. Ook is onduidelijk of onteigening benut kan worden bij het realiseren van niet-ruimtelijke omgevingskwaliteiten (milieudoelstellingen). De instrumenten ondersteunen daarmee nog onvoldoende de genoemde doelen van de Omgevingswet. Een modernisering van het instrumentarium in het licht van de Omgevingswet is aan de orde.

De raad wil hier nog twee noties meegeven over het grondbeleid in het licht van het bredere palet van wet- en regelgeving. In de eerste plaats promoot de Omgevingswet een verdere integratie van het omgevingsbeleid. Gebiedsontwikkeling komt eerder en beter tot stand als sectorale budgetten en bijdragen van derden kunnen worden meegenomen in de exploitatie. Maar het gaat ook om zachtere waarden als duurzaamheidseisen, gezondheid, veiligheid of vermeden beheerkosten. Omdat zachte waarden moeilijk zijn te kwantificeren en niet direct in monetaire termen zijn te vertalen worden ze in de afweging nog vaak als pm-post weergegeven. Ze zijn niet terug te vinden in de gebiedsexploitatie. In de wetenschap, het bedrijfsleven en de financiële sector wordt (ook internationaal) veel onderzoek gedaan naar het objectiveren van maatschappelijke waarden en impactwaardering.⁶ Deze kennis en een bredere benadering van gebiedsontwikkeling met *life cycle costing* en *total cost of ownership* worden nog nauwelijks benut. Ook een instrument als maatschappelijke

kosten-batenanalyse (Romijn & Renes, 2013) helpt nog onvoldoende. Een hulpmiddel zou het ontwikkelen van meer kengetallen kunnen zijn. Het beter meetbaar maken van zachte waarden is een eerste stap, de tweede stap is de vraag wie er dan voor gaat betalen. Anders komt een gebieds-exploitatie nog niet uit. De Rli vraagt daarom aandacht voor het nadrukkelijk meewegen van deze zachte waarden in de politieke besluitvorming over gebiedsontwikkeling. De gemeente Eindhoven (2017) bijvoorbeeld kijkt in zijn besluitvorming nadrukkelijk naar zowel het financieel als het maatschappelijk rendement met het oog op een integrale afweging (en ook een betere afweging tussen projecten).⁷

De tweede notie is dat de raad, zoals bekend, voorstander is van een verruiming van het lokale belastingregime gericht op het vergroten van de lokale autonomie. De mogelijkheden voor Nederlandse gemeenten om eigen middelen te genereren en in te zetten zijn beperkt, zeker in internationaal perspectief. Van de Raad van State (2016) en de Rfv (2017) kwamen onlangs opnieuw pleidooien voor een verruiming van het gemeentelijke belastingregime. Het recente voorstel van minister Blok en staatssecretaris Wiebes voor een belastingschuif van vier miljard euro tussen gemeentefonds en decentrale belastingen, ziet de raad als een stap in de goede richting, zij het een heel voorzichtige (Tweede Kamer, 2016b). De raad zou graag zien dat er meer financiële armslag komt voor decentrale overheden voor de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving, mede omdat

⁶ Een voorbeeld hiervan is het Impact Centre Erasmus. Deze instelling gebruikt haar wetenschappelijke kennis en kunde om samen met een diverse groep organisaties meer grip te krijgen op de realisatie van hun maatschappelijke ambities door vanuit impact te denken, door impact te meten en op impact te sturen.

⁷ In het door zeven partijen ondertekende Manifest Binnenstedelijke Gebiedstransformaties wordt een vergelijkbaar pleidooi gehouden: "betrek maatschappelijke winst bij de business case" (Stedennetwerk G32 et al., 2017).

financiële overwegingen meewegen bij de keuze voor de inzet van grondbeleidsinstrumenten. De raad dringt hierop aan vanuit de constatering dat gebiedsontwikkelingen, zeker bij binnenstedelijke transformaties en in krimpgebieden, financieel dikwijls niet uitkomen: er moet geld bij.

3.2 Aanbevelingen voor betere instrumentering actief én faciliterend grondbeleid

Vanuit de filosofie van de Omgevingswet is er behoefte aan meer maatwerk en meer afwegingsruimte voor decentrale bestuurders. De raad is van mening dat de partijen die bij gebiedsontwikkeling betrokken zijn de beschikking moeten hebben over een breed palet aan instrumenten. Instrumenten voor zowel actief als faciliterend grondbeleid opdat zij de instrumenten kunnen kiezen die passen bij hun opgave. De raad sluit hiermee aan bij de gedachtegang van de Aanvullingswet. De raad geeft vier concrete aanbevelingen voor een betere werking van de instrumenten daarin.

2 Geef ook uitvoerende partijen instrumenten voor grondbeleid

Het instrumentarium uit de Aanvullingswet is nu voorbehouden aan de overheid en daarmee speelt de wet niet in op de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving waar de Omgevingswet juist op inzet. Burgers en bedrijven moeten zelfredzamer worden en onderling (zonder veel overheidsbemoeienis) aan de slag kunnen.

De gemeenteraad moet daarom meer mogelijkheden krijgen om bij het realiseren van maatschappelijke opgaven initiatiefnemers

(woningbouwcorporaties, zorginstellingen, ontwikkelaars, collectieve opdrachtgevers) in te schakelen bij de uitvoering. Het gaat erom dat die partijen – uiteraard binnen de kaders die de overheid stelt – samen aan de slag kunnen. Het ter beschikking stellen van instrumenten voor grondbeleid aan deze partijen ligt daarom voor de hand, mits dit de positie van overheden en grondeigenaren niet aantast en het gepaard gaat met een goede borging van het maatschappelijk belang.

De raad is daarom van mening dat de gemeenteraad de ruimte moet krijgen om deze partijen gebruik te laten maken van instrumenten als onteigening, voorkeursrecht of kostenverhaal.⁸ In de huidige praktijk hebben semioverheden als TenneT, Rijkswaterstaat of ProRail ook een onteigningsbevoegdheid. De inzet van de genoemde instrumenten door niet-overheidspartijen is denkbaar als een overheid met uitvoerende partijen (bijvoorbeeld een ontwikkelaar of corporatie) overeenstemming heeft bereikt over een beoogde ontwikkeling en de regie daarover volledig neerlegt bij die partijen. Dit dient te worden vastgelegd in een publiek besluit waarin het maatschappelijke belang wordt geborgd. In hoofdstuk 4 van deel 2 worden voorbeelden uit het buitenland besproken waarbij marktpartijen onder specifieke voorwaarden ook van instrumenten voor actief grondbeleid, zoals onteigening, gebruikmaken.

Voor een te onteigenen partij mag de rechtsbescherming tussen onteigening door de overheid of door een uitvoerende partij niet verschillen. De

⁸ De huidige regelgeving maakt dit bij onteigening in principe al mogelijk, maar van die mogelijkheid wordt nu geen gebruikgemaakt.

waardebepaling dient gelijk te zijn aan die bij onteigening door de overheid. Het voordeel van het in handen geven van grondbeleidsinstrumentarium aan uitvoerende partijen is dat er meer vertrouwen ontstaat in de voorgenomen ontwikkeling, de afhankelijkheid van een (vaak als wispelturig ervaren) overheid minder wordt, en er kan in de uitvoering beter worden gestuurd op de voortgang van de ontwikkeling.

In het verlengde van deze aanbeveling lijkt het logisch om ook kostenverhaal tussen uitvoerende partijen onderling mogelijk te maken. Nu is het zo dat een partij die niet mee wil betalen aan de aanleg van publieke voorzieningen, uitsluitend door de overheid tot kostenverhaal kan worden gedwongen. Vanuit het perspectief van efficiëntie moet het mogelijk worden dat partijen die gezamenlijk uitvoering geven aan een publiekrechtelijk vastgelegde ontwikkeling, onderling kosten kunnen verhalen zonder tussenkomst van de overheid, maar wel na voorafgaande afspraken daarover met die overheid.

3 Koppel beroep op zelfrealisatie aan een realisatieplicht

Zelfrealisatieverweer houdt in dat grondeigenaren die aangeven in staat en bereid te zijn een ontwikkeling die de gemeente voor ogen staat te realiseren, niet kunnen worden onteigend. Voor een gemeente is het lastig om een eigenaar tot daadwerkelijke realisatie te dwingen als die zich beroept op zelfrealisatie maar feitelijk niet tot realisatie overgaat. Tempo maken met de ontwikkeling van een gebied kan dan lastig zijn, wat zowel voor betrokken publieke als private partijen nadelig is. De Aanvullingswet moet daarom mogelijkheden bieden om te kunnen versnellen bij private

eigendomsposities. De raad is van mening dat een beroep op zelfrealisatie gekoppeld moet zijn aan de bereidheid van de eigenaar tot het sluiten van een overeenkomst met de overheid over de realisatie van de (kwaliteit van de) gewenste ontwikkeling met een gewenste einddatum van oplevering (een plicht). Dit gaat ook het speculeren met bouwrijpe gronden tegen. Met het oog op de gewenste snelheid van de ontwikkeling moet het niet nakomen van dergelijke afspraken een titel voor onteigening zijn.⁹

De Aanvullingswet voorziet nu in een versterking van de positie van een grondeigenaar binnen het voorkeursrecht. Er wordt een uitzondering voorgesteld voor de aanbiedingsplicht als een eigenaar zijn grond kan verkopen aan een marktpartij die aangeeft een gewenste ontwikkeling te willen realiseren. De raad kan zich vinden in dit uitgangspunt, maar is wel van mening dat deze verbetering van de rechtspositie van de grondeigenaar gepaard dient te gaan met een betere borging van de gewenste ontwikkeling en niet ten koste mag gaan van het gewenste tempo van realisatie. Ook de nieuwe eigenaar moet de realisatieovereenkomst met de gemeente tekenen. Het betreffende artikel (artikel 11.6.2) kan worden aangevuld met een bepaling over de verplichting een realisatieovereenkomst met de gemeente te sluiten.

4 Zorg voor meer procedurele versnelling bij onteigening

De raad is zich ervan bewust dat de in de Aanvullingswet voorgestelde regeling voor onteigening – en de aanpassingen in de brief van 20 januari

⁹ Ook een bouwvergunning waaraan een termijn gekoppeld is, kan ongewenst uitstel voorkomen.

2017 (Tweede Kamer, 2017a) – veel reacties heeft losgemaakt. De raad verwacht dat de wetgever op basis daarvan verder zal zoeken naar een bevredigende oplossing voor de onteigeningsprocedure en wil zich nu niet mengen in de discussie over de gedetailleerde technische vormgeving daarvan. Op hoofdlijnen is de raad van mening dat de in de Aanvullingswet voorgestelde commissie kan vervallen nu de bestuursrechter, volgens de brief, altijd een rol in de procedure krijgt.

De raad hecht aan zorgvuldige procedure en zekerheid voor de te onteigenen partij. In de huidige praktijk duren procedures vaak te lang, verkeren betrokkenen langdurig in onzekerheid over zowel de onteigening als de vergoeding (er wordt door de onteigenende partij vaak te laag ingezet bij de start van minnelijke verwerving). Het is belangrijk dat de partij die onteigend zeer duidelijk is over de mogelijke inzet van dit instrument, al vanaf het eerste contact over minnelijke verwerving. De raad is van mening dat een eigenaar het recht heeft binnen zes maanden na de start van de onderhandelingen over minnelijke verwerving een redelijk bod van de onteigenende partij te ontvangen. Dit moet met het oog op een zorgvuldige omgang met te onteigenen partijen wettelijk worden vastgelegd. Ook valt te overwegen rechtstreeks beroep open te stellen bij de Raad van State, met een strikte afbakening van een termijn van maximaal zes maanden voor een uitspraak van de Raad van State. Dit met het oog op de gewenste versnelling en de zekerheid voor de te onteigenen partij. (Dit betekent concreet dat de rechtbank wordt overgeslagen.)

5 Heroverweeg invoering stedelijke kavelruil

In theorie is stedelijke kavelruil een instrument waarmee private partijen onderling komen tot een herschikking van hun grond en vastgoed. De raad is van mening dat de voorgestelde regeling voor stedelijke kavelruil vanwege het vrijwillige, niet-verplichte karakter amper toegevoegde waarde heeft. Een verplichting, zoals bij de ruilverkaveling in het landelijke gebied, is overigens ook niet per se een oplossing, want een eigenaar die gedwongen moet meewerken, remt de samenwerking als een 'emmer achter de boot'. Stedelijke kavelruil is in de voorgestelde regeling in feite een andere naam voor een complexe onderhandeling tussen private partijen onderling, en vaak ook tussen overheid en private partijen, over een gebiedsontwikkeling. De overheid ontkomt bij een niet-meewerkende eigenaar niet aan onteigening als het om een maatschappelijk gewenste ontwikkeling gaat. Het huidige instrumentarium voorziet hier al in. Opname van dit instrument in de Aanvullingswet heeft daarom geen meerwaarde.

3.3 Aanbevelingen voor betere financiering

De raad constateert dat de decentraliseringsoperaties in het afgelopen decennium gepaard zijn gegaan met forse bezuinigingen. Ook zijn rijkssubsidies als het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) afgebouwd. Kortom, decentrale overheden moeten meer doen met minder geld. Diverse bij gebiedsontwikkeling betrokken partijen roepen daarom om rijkssubsidies, die soms inderdaad nodig zijn. De raad zoekt echter liever naar fundamentele oplossingen om op decentraal niveau de benodigde financiële armslag te creëren en geeft hiervoor drie aanbevelingen.



6 Verruim en vereenvoudig mogelijkheden voor kostenverhaal

De raad onderschrijft de simplificering en de vrijheid in de onderbouwing van kostenverhaal zoals voorgesteld in de Aanvullingswet. De raad zou aanvullend graag de regeling voor kostenverhaal willen voorzien van meer mogelijkheden voor maatwerk. De raad heeft daarvoor de volgende suggesties.

a) Geef gemeenten de mogelijkheid te kiezen tussen kostenverhaal door een anterieure overeenkomst en grex, en kostenverhaal door een forfaitaire bijdrage. Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling impliceren open en globale planvormen zonder vast eindbeeld. In deze planvormen is het lastig, zo niet onmogelijk, om een realistische inschatting te maken van de precieze ontwikkeling en de realisatietermijn daarvan. De huidige regeling voor publiekrechtelijk kostenverhaal via een grex is echter gekoppeld aan de zogenaamde PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Dit betekent dat de te verhalen kosten altijd aan de nieuwe ontwikkeling toegerekend moeten worden. Dit vergt gedetailleerde uitwerkingen en berekeningen die niet stroken met de nieuwe realiteit. De raad is daarom van mening dat nagedacht moet worden over een eenvoudiger regeling voor kostenverhaal die niet strikt is gekoppeld aan de PPT-criteria. De raad ziet in het buitenland interessante voorbeelden van kostenverhaal die niet uitgaan van zekerheid over te realiseren publieke voorzieningen binnen een gebied (zie hoofdstuk 4 van deel 2). Met een forfaitaire bijdrage of met standaardheffingen, zoals die ook in andere landen worden gehanteerd (zie hoofdstuk 4 van deel 2), kan wellicht beter worden tegemoetgekomen aan de genoemde onzekerheden. Een dergelijk

kostenverhaal stelt overheden in staat reserves op te bouwen en voorzieningen te realiseren die passen bij de wijze waarop het gebied zich ontwikkelt. Bovendien beperkt dit de onderzoekslasten. Wel moet gewaarborgd worden dat de bijdragen van initiatiefnemers daadwerkelijk ten goede komen aan het gebied. Dit betekent dat de forfaitaire bijdrage wordt opgenomen in het omgevingsplan zelf, en daarmee getoetst kan worden door de rechter en er dus beroep tegen de hoogte van de heffing mogelijk is.

b) In de praktijk zal, net als nu, veel gekozen worden voor anterieure overeenkomsten. Voor het beperkte aantal gevallen waarin gekozen wordt voor kostenverhaal is het logisch de verplichting tot macroaftopping¹⁰ te laten voortbestaan, en deze dus niet te laten vervallen zoals de Aanvullingswet nu voorstelt. Bij een keuze voor forfaitair kostenverhaal kan met terugwerkende kracht het principe van macroaftopping achteraf worden toegepast wanneer duidelijk is geworden welke voorzieningen nodig zijn.

c) Tot slot wordt in de Aanvullingswet voorgesteld om onder voorwaarden van kostenverhaal af te zien. De raad begrijpt dit voorstel vanuit de wens tot decentralisering en lokaal maatwerk, maar is hier geen voorstander van, want het lost geen bestaand probleem op. De staande praktijk van verplicht kostenverhaal werkt goed. Het voorstel verzwakt de onderhandelingspositie van gemeenten in de onderhandelingen met marktpartijen en kan ongewenste concurrentie oproepen met buurgemeenten. Ontwikkelaars kunnen gemeenten tegen elkaar gaan uitspelen, en er is het risico van een

¹⁰ Macroaftopping betekent dat er niet meer kosten kunnen worden verhaald dan een gebied aan opbrengstpotentie heeft. Dit betekent dat vooraf moet kunnen worden berekend wat die kosten zijn.

neerwaartse spiraal. In de huidige praktijk wordt al overwegend gewerkt met anterieure overeenkomsten waarin afspraken op maat worden gemaakt. Als ook invulling wordt gegeven aan het voorstel van de raad om te kunnen kiezen voor een forfaitaire bijdrage, is er in de ogen van de raad voldoende flexibiliteit en maatwerk in kostenverhaal mogelijk.

7 *Verbreed de business case*

De Aanvullingswet geeft alleen instrumenten voor het verhalen van kosten op initiatiefnemers van nieuwe ontwikkelingen. Zittende eigenaren en omliggende bewoners en bedrijven die profijt hebben van een nieuwe voorziening, betalen niet mee. In theorie kan hier een vorm van baatbelasting worden ingezet, maar deze regelgeving is in de Nederlandse praktijk onuitvoerbaar geworden (Schep, 2012; Hobma, 2014).¹¹ In dit verband kan ook gedacht worden aan een tijdelijke of permanente verruiming van het belastinggebied bij gebiedsontwikkeling via een hoger tarief van de onroerendezaakbelasting (ozb).¹² De Gemeentewet laat een gebiedsspecifieke verhoging van de ozb-tarieven echter nu niet toe.

Om financiering naar een ontwikkeling toe te kunnen trekken, is de raad voorstander van een regeling voor *value capturing*, het heffen van belasting over toekomstige waardeverstijging als gevolg van publiek handelen. De raad heeft een verkenning uitgevoerd onder buitenlandse voorbeelden van *value capturing*, en van vormen van baatafstroming die verder reiken dan

het huidige kostenverhaal. In andere landen wordt bijvoorbeeld gewerkt met heffingen die vooruitlopen op een verwachte waardeverstijging door de aanleg van (boven)wijkse (en regionale) voorzieningen (zie paragraaf 4.5 in deel 2).

8 *Instrumenteer regionale samenwerking en verevening*

De raad is van mening dat een regeling voor regionale verevening nodig is voor gemeenten die samenwerken aan het realiseren van opgaven. Opgaven in de fysieke leefomgeving vallen immers zelden samen met bestuurlijke grenzen. Regionale verevening, bijvoorbeeld tussen een centrumgemeente en de regiogemeenten op de schaal van de stedelijke regio, blijkt nu in de praktijk zeer lastig te realiseren.¹³ Het ligt volgens de raad echter voor de hand om op het niveau van woning- of arbeidsmarkten afspraken te maken over de programmatieke verdeling van woningbouw-, winkel- en werklocaties. Daarbij gaat het om het realiseren van een passende segmentering en een evenwichtig aanbod dat aansluit bij de vraag. Dergelijke afspraken moeten ook ongewenste concurrentie tussen gemeenten voorkomen. Gemeenten zijn nu aangewezen op vrijwillige afspraken (al dan niet via de Wgr).¹⁴ Voor meer dwingende afspraken kan nu gewerkt worden met een provinciale verordening waarin gemeentegrensoverschrijdende afspraken worden geborgd. Dit kan echter alleen als regionale en provinciale belangen overeenstemmen. De raad beveelt

¹¹ Overwogen wordt om baatbelasting af te schaffen (Tweede Kamer, 2016b).

¹² Het is ook denkbaar dat in sommige gebieden de ozb-tarieven eerst omlaag wordt gebracht om partijen uit te lokken in te stappen.

¹³ In krimpgelieden met een structureel achterblijvende marktvraag gaat regionale verevening eerder om het beperken van de verliezen en het verdelen van 'het zuur' dan om een strategie om te komen tot een winstgevend exploitatie.

¹⁴ In een Wgr-regeling kunnen overigens wel afspraken worden gemaakt met betrekking tot voorwaarden bij uittreding.

daarom aan een modelregeling uit te werken die opgenomen kan worden in provinciale verordeningen. Hiermee moet voorkomen worden dat een of meer gemeenten zich kunnen onttrekken aan het maken van bindende regionale afspraken bij de aanpak van regionale opgaven. Ook een financiële prikkel kan helpen. Bijvoorbeeld door regionale uitkeringen afhankelijk te maken van sluitende samenwerkingsafspraken tussen gemeenten.¹⁵

Fondsvorming kan ook gezien worden als een vorm van verevening over meerdere gebieden en ontwikkelingen. Een adequate wettelijke verankering van (regionale) fondsvorming is gewenst, zeker als de toerekenbaarheid niet kan worden vastgelegd in één ruimtelijk plan.¹⁶ De provincie Limburg experimenteert hiermee in sloopgebieden. Dit sloopfonds wordt gevoed met een vast percentage uit de ozb van nieuw ontwikkelde woningen. Het is een soort verwijderingsbijdrage. Dergelijke 'oud-voor-nieuw'-regelingen zijn in het verleden in het landelijke gebied toegepast voor het saneren van verouderde glastuinbouwlocaties en stallencomplexen. De gedachte is dat als een initiatiefnemer een maatschappelijk probleem groter maakt (door bijvoorbeeld nieuwe woningen te bouwen in een krimpgebied met een overschot aan woningen) dat deze kan worden verplicht tot afdracht aan een regionaal (sloop)fonds.

¹⁵ Deze aanbeveling ligt in het verlengde van de oproep van secretaris-generaal van Zwol (BZK) die een oproep doet aan het nieuwe kabinet om voor regio's geld beschikbaar te stellen om regionale opgaven te realiseren. Dit geld zou bovenop het gemeente- en provinciefonds moeten komen (Binnenlands Bestuur, 2017).

¹⁶ Nu is deze regeling gebaseerd op artikel 6.24 uit de Wro dat in de Omgevingswet niet terug zou komen.

4. Tot slot

De aanbevelingen hangen onderling samen. Voor een zorgvuldige verwerking van een aantal daarvan in de wettekst is echter wellicht meer tijd nodig dan in het huidige traject voorzien. Een uitstel van de invoering van de Aanvullingswet van een of twee jaar is daarom een reële optie. Het is ook denkbaar dat de wetgever kiest voor een aanpassing in tranches: *quick wins* verwerken in de tekst van 2019 en een verdere aanpassing van de regelgeving een of twee jaar later. De raad ziet in ieder geval *quick wins* in de aanbevelingen voor een betere aansluiting van de Aanvullingswet op de Omgevingswet, voor de koppeling van een beroep op zelfrealisatie aan een realisatieplicht en voor de procedurele versnelling bij onteigening. Het laten vervallen van stedelijke kavelruil en het handhaven van de verplichting tot macro-aftopping en verplicht kostenverhaal kunnen uiteraard ook op korte termijn gestalte krijgen.

De raad wil bovendien aandacht vragen voor de implementatie van de nieuwe regelgeving. De raad signaleert een grote kennisbehoefte bij betrokken partijen en verwacht dat de vereiste cultuurverandering niet automatisch tot stand zal komen. Het wordt voor alle partijen, overheden, marktpartijen, corporaties en burgers nog een uitdaging om te werken met de vernieuwde regelgeving. De raad wil bij die implementatie nog een paar noties meegeven. In de eerste plaats hinderen misverstanden rondom grondbeleid vaak de effectieve inzet van instrumenten (zie hoofdstuk 3 van deel 2). Een les uit de financiële crisis is dat er nog steeds behoefte is aan meer kennis en kunde bij decentrale overheden, bijvoorbeeld van beter

risicomanagement (VROM-raad, 2009).¹⁷ Denk aan een gemeenteraad of wethouder die op voorhand onteigening wil uitsluiten en daarmee een maatschappelijk gewenste ontwikkeling voor jaren vertraagt.

Zowel actief als faciliterend grondbeleid vereisen een gedegen kennis van de belangen van de diverse partijen, van de instrumenten, van de marktontwikkeling et cetera. Ook bij het uitbesteden aan adviesbureaus is deze kennis bij de overheid van belang. De raad is van mening dat faciliterend grondbeleid voor de overheid geen passief grondbeleid betekent; het is grondbeleid zonder zelf actief gronden te verwerven. Als regisseur of facilitator van ontwikkelingen speelt de overheid wel degelijk nog een actieve rol die kennis en kunde vereist van gebiedsontwikkeling en grondexploitatie.¹⁸ Als een gemeente besluit niet meer te werken met actief grondbeleid, betekent dit dus zeker niet dat kennis van grondbeleid geen vereiste meer is voor betrokken ambtenaren.

De raad wil bovendien benadrukken dat het vaak niet gaat om het daadwerkelijk inzetten, maar om het kúnnen inzetten van de grondbeleidsinstrumenten. Het kúnnen inzetten (als stok achter de deur) van die instrumenten stimuleert partijen tot overleg en afstemming en geeft de overheid een

positie in het krachtenveld. Onteigening is hiervan een treffend voorbeeld. Van de vele procedures die jaarlijks gestart worden, komt slechts een heel klein deel tot daadwerkelijke onteigening. Tussentijds wordt bijna altijd minnelijk geschikt.

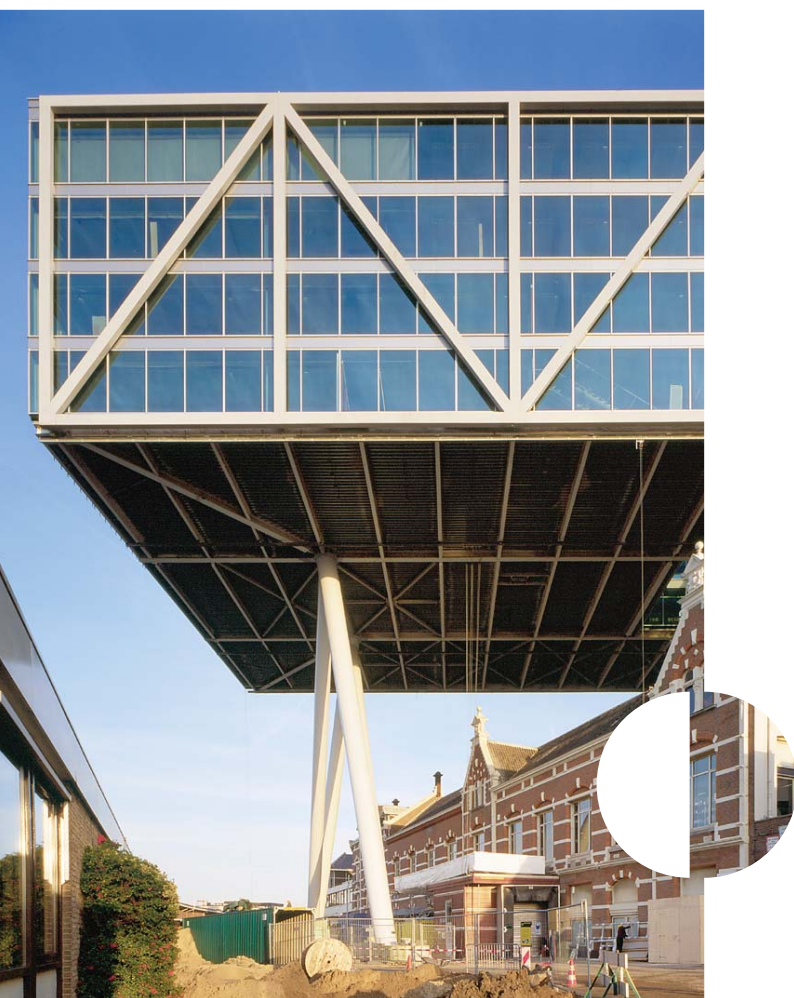
De raad wijst er tot slot op dat het belangrijk is dat er bij overheden voldoende tegenkrachten zijn opdat bestuurlijke ambities, ruimtelijke kaders, financiële kaders (van het grondbedrijf) en politieke kaders goed in balans zijn. Dit vereist ook een transparant grondbeleid bij gemeenten en provincies, waarbij de gemeenteraad en provinciale staten hun kaderstellende positie kunnen waarmaken. Het Rijk moet hieraan bij de implementatie van de nieuwe regels samen met Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg nadrukkelijk aandacht geven.

¹⁷ De VROM-raad constateerde al in 2009 dat kennis en kunde bij overheidspartijen vaak tekortschiet, zeker bij kleine gemeenten. Instrumenten worden daardoor niet altijd goed benut. Het bundelen van die kennis in een regionaal grondbedrijf en een kenniscentrum grondexploitatie zijn toen als mogelijke oplossingen genoemd.

¹⁸ Zo kan het incidenteel verwerven of onteigenen van gronden (bijvoorbeeld van een onwillige eigenaar) passen bij een overwegend faciliterend grondbeleid. Een beperkte inzet van de overheid kan als vliegwiel functioneren bij verder private ontwikkeling. Buitelaar noemt dit reactief grondbeleid (2015: 3).

DEEL 2 | VERDIEPING





INLEIDING EN LEESWIJZER

In deel 1 is het advies van de raad verwoord. In dit deel 2 wordt het advies op onderdelen uitgewerkt en van achtergrondinformatie voorzien. Deel 2 bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 1 geeft de raad zijn analyse van het grondbeleid in relatie tot de opgaven die spelen binnen het domein van de fysieke leefomgeving. Hoofdstuk 2 beschrijft verschillende instrumenten voor grondbeleid. In hoofdstuk 3 analyseert de raad een aantal veel voorkomende misverstanden en in hoofdstuk 4 tot slot een aantal buitenlandse voorbeelden ter inspiratie.





1

ANALYSE

1.1 Inleiding en aanleiding

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) vindt een advies over instrumenten voor grondbeleid relevant omdat deze instrumenten vrijwel altijd een belangrijke rol spelen bij het kunnen realiseren van opgaven in de fysieke leefomgeving. Het uitbrengen van het ontwerp van de Aanvullingswet is de directe aanleiding voor dit advies. Advies van de raad is urgent omdat het na de inpassing van de Aanvullingswet in de Omgevingswet (2019) lastig(er) is om deze instrumenten nog aan te passen. De komende decennia moet het instrumentarium bovendien bruikbaar zijn voor de aanpak van de diverse opgaven die spelen in de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat de instrumenten volgens de raad bruikbaar moeten zijn bij hoog- en bij laagconjunctuur, bij verschillende verhoudingen tussen overheid en markt/samenleving, op verschillende schaalniveaus (lokaal en regionaal) en tot slot moet de instrumentenkoffer (politieke) ruimte bieden voor maatwerk dat past bij lokale opgaven.

Grondbeleid nodig voor aanpak opgaven in de fysieke leefomgeving

Uit een recente analyse van vier jaar adviseren door de raad blijken vijf belangrijke uitdagingen waar Nederland voor staat als het gaat om een duurzame ontwikkeling: energietransitie, verduurzaming landelijk gebied, versterking van de kracht van de stedelijke regio, circulaire economie en de transformatie van vastgoed in de stad (Rli, 2016a). Vanwege de decentralisaties in het beleid voor de fysieke leefomgeving zijn het opgaven waarvan de realisatie steeds meer bij decentrale overheden ligt, vooral bij gemeenten. Het grondbeleidsinstrumentarium moet decentrale overheden

en andere betrokken partijen, zoals marktpartijen, in staat stellen om deze opgaven samen te kunnen aanpakken.

De majeure transitieopgaven vormen het kader voor lokale en regionale inpassings- en aanpassingsvraagstukken voor bijvoorbeeld woongebieden, werklocaties, groen en voorzieningen. Het gaat dan om concretere opgaven als sloop in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, verwezenlijking van nieuwe woongebieden, herstructurering van bedrijventerreinen, aanpak van leegstaande kantoren en behoud van aantrekkelijke winkelgebieden. Het is de vraag of het historisch ontwikkelde instrumentarium voor grondbeleid voldoende aansluit op deze nieuwe ontwikkelingen en de opgaven van de toekomst.

Een opgabegegerichte analyse

Het kabinet werkt met het project 'eenvoudig beter' aan een herziening van het omgevingsrecht die in 2019 moet leiden tot de vaststelling van een Omgevingswet met vier AMvB's. De herziening betreft een bundeling van 26 wetten, tientallen AMvB's en delen van wetten en moet leiden tot betere inzichtelijkheid, kenbaarheid en beter gebruiksgemak van de regelgeving. In dit adviestraject vertrekt de raad nadrukkelijk niet vanuit de behoefte aan harmonisatie en reductie van regelgeving (al is deze wens van het kabinet ook belangrijk), maar vanuit de opgaven in het domein van de fysieke leefomgeving.

De raad neemt voorbeeldsgewijs twee typen opgaven onder de loep: de aanpak van binnenstedelijke transformaties en van krimpgebieden. Deze

typen opgaven zijn naar de mening van de raad de voornaamste en meest complexe ruimtelijke opgaven voor de komende periode, complexer dan reguliere inpassingsopgaven. Als deze opgaven kunnen worden gerealiseerd, moet het ook geen probleem zijn om opgaven als woningbouw op uitleglocaties, de aanleg van nieuwe natuur, het creëren van ruimte voor waterberging en dergelijke aan te pakken. Deze twee typen complexe opgaven zijn bovendien nu en in de toekomst actueel, representeren bij benadering situaties van hoogconjunctuur (marktvraag) als laagconjunctuur (uitblijven marktvraag) en vergen ook regionale afstemming van samenwerkende decentrale overheden.

Bij binnenstedelijke transformaties spelen complexe eigendomsverhoudingen, botsen nieuwe en bestaande belangen, is een zorgvuldige inpassing van de ontwikkeling in het bestaande stedelijke weefsel nodig en is vanwege de hoge boekwaarde van bestaand vastgoed een sluitende exploitatie voor een nieuwe ontwikkeling lastig. De opgaven in krimpgebieden zijn van een totaal andere orde: hier blijft de marktvraag vaak uit, dreigt er verpaupering, is er geen geld voor sloop en verliest de bestaande voorraad vastgoed geleidelijk zijn waarde. Alleen goed gecoördineerde collectieve actie kan een verdere neerwaartse spiraal voorkomen. De kosten voor het herstructureren van gebieden en het slopen van vastgoed zijn hoog en lastig te verhalen op overige eigenaren, terwijl hun vastgoed juist waarde behoudt door het verkleinen van het aanbod.

Bij beide opgaven gaat het om een lastige verdeling van baten en lasten tussen overheden, initiatiefnemers, ontwikkelaars, woningbouwcorporaties

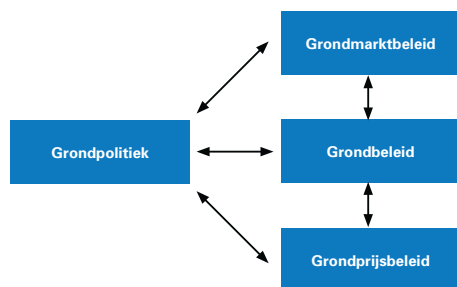
en omwonenden en bewoners van het gebied. Het nieuwe instrumentarium uit de Aanvullingswet moet alle partijen helpen bij het zoeken naar een duurzame en effectieve oplossing met een adequate en maatschappelijk acceptabele verdeling van kosten en baten.

1.2 Grondbeleid: keuze voor inzet instrumenten

De raad is van mening dat grondbeleid nooit een doel op zich is. Grondbeleid is er voor de uitvoering van ruimtelijk beleid (straks omgevingsbeleid). Grondbeleid is er om (bebouwde) gronden op tijd beschikbaar te krijgen voor ontwikkeling en om kosten en baten te verdelen over de betrokken partijen, want ruimtelijk beleid creëert waarde en zorgt soms ook voor waardeverlies. De Rli ziet grondbeleid in dit advies als overheidsbeleid, maar ook private partijen en ontwikkelaars voeren een vorm van grondbeleid. Grondbeleid betekent niet dat gronden per se eigendom van de overheid moeten worden voor tot ontwikkeling kan worden overgegaan. In dit advies worden grondbeleid en het beschikbare instrumentarium gezien in het licht van de opgaven waarvoor betrokken partijen samen staan. Grondbeleid wordt daarom (en vanwege de filosofie van de Omgevingswet) in dit advies niet besproken vanuit enkel het perspectief van de overheid, want grondbeleid dient de samenwerking tussen alle partijen die werken aan een gebiedsontwikkeling te faciliteren.

Voor dit advies is het belangrijk een aantal zaken te verduidelijken. In de eerste plaats, hoe verhouden zich grondpolitiek en grondbeleid tot elkaar? In kader 4 worden de belangrijkste begrippen verduidelijkt en

Figuur 1: Grondpolitiek in perspectief



ten opzichte van elkaar gepositioneerd. In dit advies wordt grondbeleid gezien als de keuze van de overheid voor de inzet van grondbeleidsinstrumenten. Grondbeleid is daarmee geen grondmarktbeleid (ruimtelijkeordeningsbeleid) of grondprijsbeleid (vaststellen kavelprijzen), maar deze drie begrippen hebben wel relaties met elkaar (zie figuur 1). Grondpolitiek betreft de politieke keuzes ten aanzien van deze drie vormen van beleid. De politiek maakt immers keuzes in het ruimtelijke beleid (grondmarktbeleid), bijvoorbeeld door het reserveren van gronden voor een bepaalde functie (zoals bedrijventerrein, groengebied of woonwijk). In het grondbeleid worden door de politiek keuzes gemaakt tussen actief of faciliterend beleid en in de inzet van instrumenten als voorkeursrecht of onteigening.

Tot slot besluit de politiek over de te hanteren kavelprijzen bij de uitgifte van gronden. In dit advies ligt het accent op grondbeleid, op de inzet van grondbeleidsinstrumenten. Daarbij wordt goed gekeken naar de samenhang met de andere vormen van beleid.

Kader 4: Begrippen rondom grondpolitiek en grondbeleid

De inzet van grondbeleidsinstrumentarium kan politiek gevoelig liggen. De politieke wil om een instrument als onteigening in te zetten kan bijvoorbeeld ontbreken. Politieke partijen verschillen ook van mening over zelfrealisatie. In dit advies wordt grondpolitiek gezien als de politieke keuzes in zowel grondmarktbeleid, grondbeleid, als grondprijsbeleid. Het accent ligt weliswaar op grondbeleid, maar de samenhang met grondmarktbeleid en grondprijsbeleid wordt niet uit het oog verloren.

Grondmarktbeleid gaat over de ordening van de verschillende (deel) markten van grond voor functies zoals woningbouw, landbouw en bedrijvigheid. Op deze grondmarkten worden gronden gekocht, geëxploiteerd en verkocht. In feite is grondmarktbeleid een synoniem van ruimtelijkeordeningsbeleid (Segeren, 2007, p.14-15). De grondmarkt is een lastige markt om te doorgronden, mede vanwege de vele deelmarkten en de invloed van de overheid daarop (door marktregulering, marktstructurering en marktstimulering).

Grondbeleid is de keuze van een overheid voor de inzet van grondbeleidsinstrumenten. Grondbeleid is daarmee een belangrijk middel om ruimtelijke doelen te helpen verwezenlijken. Het draait hierbij om de

(politieke) keuze voor actief of faciliterend grondbeleid, dan wel voor een vorm van publiek-private samenwerking.

Grondprijsbeleid geeft aan hoe een overheid bij uitgifte van kavels de prijs van gronden bepaalt voor woningbouw, sociale woningbouw, bedrijventerreinen, (maatschappelijke) voorzieningen en dergelijke?¹⁹ Belangrijk daarbij is de methode waarmee wordt gerekend. Zo rekenen de meeste gemeenten met een residuele grondwaardemethode.

Doelen grondbeleid

Grondbeleid is doelgericht ingrijpen van de overheid op de grondmarkt om te komen tot een efficiënte en rechtmatige verdeling van gronden en van kosten en baten bij de ontwikkeling ervan. In de vakliteratuur worden voor dit ingrijpen meestal twee redenen gegeven:

1. Het realiseren van maatschappelijke doelen (maatschappelijk gewenst ruimtegebruik) zoals op het gebied van de volkshuisvesting (genoeg betaalbare woningen), de economie (groei werkgelegenheid) of het veiligstellen van natuurgebieden. Het gaat vaak om het tijdig en tegen lage kosten ter beschikking krijgen van gronden. Soms treedt de gemeente op als initiator en katalysator bij ontwikkelingen die vanuit de

¹⁹ De hoofdregel is dat grond wordt uitgegeven tegen de marktwaarde; uitgifte onder de marktwaarde kan strijdig zijn met Europese regelgeving en worden gezien als het verlenen van ongeoorloofde staatssteun. Een uitzondering hierop is de uitgifte van gronden voor sociale woningbouw. De gemeente mag een woningbouwcorporatie korting geven op de grondprijs, aankoop subsidiëren, of een woningbouwcorporatie op een andere wijze financieel steunen. Bijvoorbeeld door het verstrekken of garanderen van geldleningen (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2017).

markt niet of niet spontaan tot stand komen, zoals bij krimp of herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen.

2. Grondbeleid als middel om te komen tot een rechtvaardige verdeling van kosten en baten. Bijvoorbeeld door winstgevende projecten te verevenen met onrendabele projecten (zie onder andere Tweede Kamer, 2001; Groetelaars, 2004).

Soorten grondbeleid

In 2009 schreef de VROM-raad het advies 'Grond voor kwaliteit'. Geconstateerd werd dat het in eigendom hebben van grond door gemeenten om daardoor zeggenschap te krijgen over het gebruik ervan, een belangrijke rol speelde bij het realiseren van gebiedsopgaven. Door de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet in 2008 is het voor gemeenten beter mogelijk om kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen te verhalen op private ontwikkelaars. Door een faciliterend grondbeleid in combinatie met de mogelijkheid van kostenverhaal lijkt het belang afgenomen van het zekerstellen van zeggenschap over grond door het in eigendom hebben ervan. In 2009 voerden de meeste gemeenten een actief grondbeleid. Inmiddels werken steeds meer gemeenten met faciliterend grondbeleid. Deze omslag is ook een gevolg van de financiële crisis waarbij veel gemeenten verliezen hebben gelezen op hun grondposities (zie ook hoofdstuk 3 in dit deel 2).

Actief grondbeleid

In Nederland waren de meeste gemeenten gewend om actief grondbeleid te voeren. Dit betekent dat de overheid gronden verwerft, bouwrijp

en bruikbaar maakt en vervolgens verkoopt aan ontwikkelende partijen (ontwikkelaars, corporaties, particulieren). Met actief grondbeleid heeft de gemeente een sterk sturingsinstrument in handen, maar loopt tegelijkertijd grote risico's als zich conjuncturele schommelingen voordoen. Als de markt stagneert, wordt het immers moeilijker om gronden af te zetten en lopen de rentelasten op. Dat gebeurde ook in de recente financiële crisis toen zowel de woning-, kantoren- als bedrijvenmarkt instortte en veel gemeentelijke grondbedrijven kwamen 'in het rood' terecht.

Volgens sommige auteurs speelt bij actief grondbeleid ook ander potentieel probleem: dat van de 'dubbele pet'. De overheid is namelijk door het bezit van gronden een belangrijke speler op de markt. Diezelfde overheid is echter ook marktmeester, omdat de overheid met haar ruimtelijk beleid kan sturen op de bestemmingen van gronden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een gemeente in de verleiding komt om eigen gronden bij voorrang aan te wijzen bij nieuwe ontwikkelingen. De combinatie van marktmeester én marktpartij noemt men wel het 'dubbelepettenprobleem'.

De nieuwe regels van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) geven duidelijke en strakke kaders voor de administratie van grondexploitaties. Daarmee dragen ze bij aan de bewustwording en aan het beperken van risico's die een gemeente loopt bij actief grondbeleid.

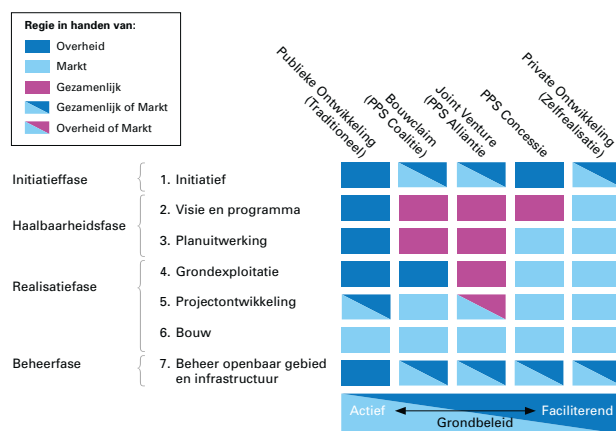
Faciliterend grondbeleid

Nederland is in internationaal perspectief een uitzondering (zie hoofdstuk 4 van dit deel 2) op het gebied van grondbeleid. In de meeste landen voert de

overheid faciliterend grondbeleid waarbij de gehele ontwikkeling, inclusief het bouwrijp maken, aan private partijen wordt overgelaten (soms aangeduid als passief grondbeleid). Na de financiële crisis gaan ook in Nederland meer en meer gemeenten hiertoe over. Ze voeren niet meer uitsluitend actief grondbeleid, waarbij ze grote financiële risico's lopen, maar ook faciliterend grondbeleid, dat beter past bij uitnodigingsplanologie en bij een meer organische gebiedsontwikkeling. Het belangrijkste voordeel van faciliterend grondbeleid is dat gemeenten geen financiële risico's meer lopen met gronden die niet of slecht uitgeefbaar zijn. Ook voorkomt dit beleid het 'dubbelepettenprobleem'.

Het gebruik van faciliterend grondbeleid is versterkt door de kredietcrisis, waardoor de balans van een aantal gemeenten flink in het rood terechtkwam, maar ook door institutionele wijzigingen, zoals nieuwe regels voor corporaties die alleen nog onder strenge voorwaarden commerciële activiteiten mogen ondernemen. Ook de markt verandert, de tijd van 'makkelijk' te ontwikkelen locaties is voorbij. Er komt een einde aan de Vinex-periode en daarmee aan de tijd van grootschalige uitleglocaties aan randen of op afstand van steden. De aandacht verschuift naar binnenstedelijke (her)ontwikkeling en naar meer organische gebiedsontwikkeling. Binnenstedelijk is de grondeigendomssituatie complex en komt uit grondverkoop alleen onder bepaalde condities extra waarde die ingezet kan worden voor publieke doelen op locatie of elders in de gemeente. Bij faciliterend grondbeleid hoort een andere set instrumenten dan bij actief grondbeleid. De nadruk ligt niet zozeer op instrumenten om eigendom van gronden te verwerven, maar op instrumenten voor het bereiken van

Figuur 2: Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling



Kenniscentrum PPS, 2006, p. 7

een maatschappelijk aanvaardbare verdeling van kosten en baten van een ontwikkeling. De Aanvullingswet beoogt hierin te voorzien (Tweede Kamer, 2016c).

Publiek-private samenwerking

In de praktijk zoeken overheden en private ontwikkelaars naar nieuwe manieren om de risico's bij gebiedsontwikkeling beter te verdelen (zie ook

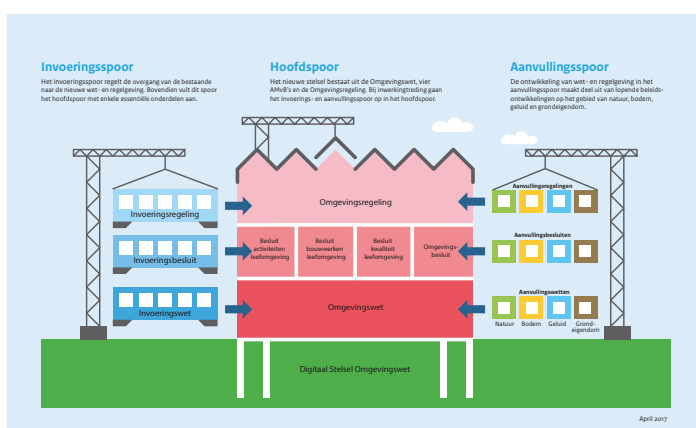
figuur 2). Met name sinds de Vinex zijn verschillende vormen van publiek-private samenwerking opgezet, tot voor kort vaak een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). Naast de klassieke pps-constructies (joint venture) zijn er ook nog het bouwclaimmodel en de gebiedsconcessie (Nab et al., 2011). Bij het zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking speelt ook dat woningbouwcorporaties door nieuwe regelgeving beperkt worden in hun ondernemerschap. De verschillende pps-constructies variëren ook per fase in het ontwikkelproces, zoals blijkt uit figuur 2.

1.3 Aanvullingswet in licht van Omgevingswet

De beleidsvelden bodem, geluid, natuur en grondeigendom waren op het moment van het opstellen van de Omgevingswet inhoudelijk nog sterk in beweging. Daarom is ervoor gekozen om deze niet meteen mee te nemen in de Omgevingswet, en om de ruimte te nemen voor een zorgvuldige discussie met het werkveld en het parlement. Deze onderwerpen worden via een zogenaamd aanvullingsspoor in het stelsel van de Omgevingswetgeving opgenomen (zie figuur 3). De Rli heeft in 2015 geadviseerd over de Omgevingswet en over de AMvB's bij die wet, maar nog niet over het grondeigendom.

Met de Aanvullingswet wil de minister van IenM het grondbeleid geschikter maken voor de uiteenlopende opgaven in de fysieke leefomgeving die nu en in de toekomst op gemeenten afkomen. Daarbij komt dat de

Figuur 3: Vernieuwing stelsel omgevingsrecht



lenM, 2017

instrumenten voor grondbeleid nu in verschillende wetten²⁰ zijn opgenomen en de samenhang tussen die instrumenten beter kan. Het streven is om de Aanvullingswet tegelijk met de Omgevingswet in het voorjaar van 2019 in werking te laten treden, op welk moment de Aanvullingswet opgaat

²⁰ De Onteiningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebied en de Wet ruimtelijke ordeningen. Ook de nieuwe regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling zal hierin worden uitgewerkt. De regelingen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd. Ook wordt de regeling voor kostenverhaal aangepast.

in de Omgevingswet (Tweede Kamer, 2016d).²¹ De Aanvullingswet moet gemeenten een goed gevulde instrumentenkoffer geven voor zowel actief als faciliterend grondbeleid.

Het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet biedt een aantal instrumenten voor grondbeleid: onteigening, voorkeursrecht, stedelijke kavelruil (een nieuw instrument) en herverkaveling in het landelijk gebied (zie hoofdstuk 2 van dit deel 2 voor een toelichting op deze instrumenten).²² Ook staat in de wet een aantal wijzigingen in de regeling van grondexploitatie, met als doel deze regels geschikter te maken voor uitnodigingsplanologie (bijvoorbeeld het kostenverhaal). De wet volgt op een aantal aanpassingen in het grondinstrumentarium in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) 2008, de afdeling grondexploitatie en de Crisis- en herstelwet. In essentie brengt de Aanvullingswet vooral deze instrumenten samen onder één noemer.

Consultatie Aanvullingswet

De Aanvullingswet heeft in de zomer van 2016 ter consultatie gelegen.²³ Deze consultatie was geen aanleiding voor een breed debat over het Nederlandse grondbeleid. Wel zijn eerder in de vakliteratuur al vraagtekens geplaatst bij zowel het soort grondbeleid dat de voorkeur verdient als bij

²¹ In de brief van 25 mei 2016 laat de minister van lenM de TK en EK weten dat een zorgvuldig proces van parlementaire behandeling en implementatie maakt dat de invoering van de Omgevingswet op zijn vroegst in het voorjaar 2019 plaats kan vinden.

²² De Onteiningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet agrarisch grondverkeer en de Wet inrichting landelijk gebied worden ingetrokken.

²³ Zie Internetconsultatie.nl (2016) voor de diverse reacties op de concept wettekst.

de instrumentatie ervan.²⁴ De vraag is of de nieuwe regelgeving voldoende mogelijkheden biedt aan decentrale overheden om grondbeleid zodanig naar eigen inzicht vorm te geven dat het past bij de eigen opgaven? Is de regelgeving bijvoorbeeld geschikt voor zowel groei- als krimpgebieden? De regelgeving moet bovendien ook voor een langere periode geschikt zijn en bruikbaar in tijden van zowel hoog- als laagconjunctuur.

Op instrumenteel niveau lijkt de aandacht in vakliteratuur vooral uit te gaan naar aanpassingen in de regelgeving voor onteigening. Ook de consultatiereacties focussen op zorgen over de rechtsbescherming, de grondslagen (onder meer in relatie tot zelfrealisatie) en de schadeloosstelling bij onteigening. Op departementaal niveau maakt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zich zorgen over de bepaling dat gemeenten in sommige gevallen mogen afzien van kostenverhaal. Dit zou ongewenste concurrentie tussen gemeenten kunnen oproepen. Facultatief kostenverhaal kan bovendien de onderhandelingspositie van overheden richting marktpartijen schaden (bijvoorbeeld bij het opstellen van anterieure overeenkomsten).

Analysekader raad voor Omgevingswet

De raad is van mening dat het grondbeleidsinstrumentarium uit de Aanvullingswet de filosofie en uitgangspunten van de Omgevingswet optimaal moet ondersteunen. In het advies 'Vernieuwing omgevingsrecht:

²⁴ In een opiniërend artikel roept Buitelaar (2015) gemeenten bijvoorbeeld op "om principieel na te denken over grondpolitiek en zich niet te laten leiden door de huidige realiteit en gevolgen van de crisis".

maak de ambities waar' (Rli, 2015a) heeft de raad vier dimensies besproken over de balans tussen de pijlers 'beschermen' en 'benutten' van de Omgevingswet. De pijler 'beschermen' gaat over het handhaven of verbeteren van het bestaande beschermingsniveau, het verzekeren van een goed woon- en leefklimaat, het bevorderen van de voorspelbaarheid van de besluitvorming en is erop gericht de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers en bedrijven niet tekort te doen. 'Benutten' is een ontwikkelingsgerichte pijler, gericht op een integrale benadering, het faciliteren van nieuwe ontwikkelingen, het vergroten van de afwegingsruimte, het versnellen van procedures, het mogelijk maken van innovaties en het wegnemen van barrières. De raad gebruikt in dit advies de vier dimensies voor een analyse van de vraag of het grondbeleidsinstrumentarium een integrale aanpak van omgevingsopgaven voldoende mogelijk maakt en of het bijdraagt aan de cultuurverandering die de Omgevingswet beoogt.

1 De dimensie overheid – samenleving

De raad ondersteunt de gedachte van de minister van IenM dat de verhoudingen tussen initiatiefnemer, markt, samenleving en overheid aan herziening toe zijn. Een afnemend investeringsvolume van de overheid, een groter zelfbewustzijn van markt en samenleving en de opkomst van de mondige burger, leiden ertoe dat de overheid zich steeds vaker richt op het scheppen van randvoorwaarden waar anderen vervolgens invulling aan kunnen geven. Maarten Hajer (Pbl, 2011) beschrijft dit als de 'energieke samenleving'. De zelfredzaamheid van de samenleving is groter geworden en daardoor ook de noodzaak om als overheid een stapje terug te doen. Mede hierom ondersteunt de Omgevingswet uitnodigingsplanologie en

organische gebiedsontwikkeling. Faciliterend grondbeleid past in deze gedachte. Hierbij ligt de nadruk niet op het verwerven van gronden, maar op het creëren van condities en het geven van sturing waardoor grondeigenaren (particulier en institutioneel) worden bewogen om bij te dragen aan het bereiken van publieke doelstellingen. Een aantal instrumenten uit de Aanvullingswet, zoals kostenverhaal, is erop gericht dit faciliterende grondbeleid te ondersteunen. Het grondbeleidsinstrumentarium bevat instrumenten die publieke partijen inzetten. Alleen het instrument stedelijke kavelruil kan, in theorie, gezien worden als een privaat-privaat instrument (de overheid blijkt in de praktijk een belangrijke rol te spelen als regisseur of bij onteigening van een onwillige eigenaar, zie: Kadaster, 2017). De Aanvullingswet introduceert verder geen instrumenten waarmee initiatiefnemers, grondeigenaren, burgers of bedrijven zelfredzamer worden en samen (zonder veel overheidsbemoeienis) aan de slag kunnen.

2 De dimensie sectoraal – integraal

Bij de dimensie sectoraal – integraal speelt dat de afstemming tussen de verschillende beleidssectoren vanouds problematisch is. De verbindende kracht van de ruimtelijke ordening als facetbeleid heeft hierbij aan positie verloren. De integratie van regelgeving in de Omgevings- en Aanvullingswet moet niet alleen bijdragen aan een betere bekendheid met die regels, maar vooral aan een integralere toepassing ervan. Er is behoefte aan een kader om integrale afwegingen te kunnen maken en door de grotere reikwijdte van het omgevingsbeleid wordt deze behoefte nog pregnanter. De Aanvullingswet lijkt zich vooral te richten op het samenvoegen van bestaande regelingen zonder meerwaarde te creëren in de toepassing

ervan (de mogelijkheid om verschillende instrumenten creatief met elkaar te verbinden). Zo lijkt een koppeling te ontbreken van instrumenten om tekorten op gebiedsexploitatie op te vangen, al dan niet door het kunnen meewegen van moeilijk in geld uit te drukken zachte waarden. Denk aan de behoefte tot regionale verevening, aan fondsvorming in krimpgebieden of aan een (tijdelijke) verruiming van het lokale belastingregime.

3 De dimensie centraal – decentraal

Beleidsmatig is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte gekozen voor een decentraal stelsel vanuit de gedachte dat het goed is om besluiten over de leefomgeving van de burger zo dicht mogelijk bij en in samenspraak met die burger te nemen. Het is daarom belangrijk dat grondbeleidsinstrumenten decentraal kunnen worden ingezet. Daarbij speelt de vraag of er voldoende maatwerk en afwegingsruimte is voor decentrale bestuurders bij de keuze uit en toepassing van die instrumenten. De inzet van instrumenten verschilt in gebieden met groei en veel marktvraag en in gebieden waar de markt niet in actie komt. Veel opgaven in het omgevingsbeleid spelen bovendien op het regionale schaalniveau, en vereisen vergaande afstemming tussen gemeenten. Dit schaalniveau wordt in de Aanvullingswet echter niet 'bediend'. De decentralisatie laat onverlet dat er nog steeds een rol is voor de rijksoverheid. De verantwoordelijkheid van het Rijk houdt allereerst in dat het Rijk als wetgever en hoeder van de overheidsfinanciën de kaders bepaalt waarbinnen decentrale besluitvorming kan plaatsvinden. Daarnaast heeft het Rijk een rol bij grote opgaven die het lokale en provinciale niveau overstijgen.

4 De dimensie rechtszekerheid – flexibiliteit

De Omgevingswet moet meer flexibiliteit bieden. Dit uitgangspunt is niet nieuw: nu reeds kennen bijna alle regels een discretionaire ruimte (bestuurlijke afwegingsruimte). Het verruimen van de mogelijkheden voor bestuurlijk maatwerk is dus geen principiële aanpassing. Toch speelt bij de beoogde flexibilisering de vraag of de rechtszekerheid niet te veel in het geding komt. Voor de inzet van grondbeleidsinstrumenten betekent dit dat een transparante normatieve afweging vereist is (een politiek besluit) voor het na te streven publiek-private evenwicht. Deze afweging is zeker van belang voor instrumenten die ingrijpen op privaat eigendom. Deze dimensie speelt in het bijzonder bij de nieuwe vormgeving van het proces van onteigening (Tweede Kamer, 2016e)²⁵, maar ook bij instrumenten als het vestigen van voorkeursrecht, en de omgang met het zelfrealisatiebeginsel en kostenverhaal. De raad adviseerde eerder om flexibiliteit op de inhoud gepaard te laten gaan met zekerheid op het proces en met een zorgvuldige en transparante onderbouwing en verantwoording over de wijze waarop besluiten zijn genomen.

1.4 Ontwikkelingsstrategieën bij gebiedsontwikkeling

Uit de gesprekken die de raad heeft gevoerd, blijkt dat een negatieve exploitatie een groot, dan wel het grootste, probleem is bij het realiseren van de opgaven. Betrokken partijen zijn voortdurend op zoek naar

²⁵ De technische kant van de Aanvullingswet mag rekenen op juridische belangstelling waarbij met name bij de gewijzigde onteigeningsprocedure via het publiekrechtelijke spoor (in plaats van het privaatrechtelijke) vraagtekens worden geplaatst (zie inbreng sprekers hoorzitting Tweede Kamer, 2016e).

mogelijkheden om kosten te beperken en potentiële baten naar de exploitatie 'toe te trekken'. De inzet van instrumentarium, zoals kostenverhaal, uit de Aanvullingswet kan daarbij op verschillende manieren behulpzaam zijn. Juist het aanhoudende tekort op exploitaties zou een prikkel zijn voor gemeenten om over te gaan tot actief grondbeleid, omdat dit meer mogelijkheden lijkt te bieden om te kunnen sturen op kosten en baten. Het doorbreekt tevens de impasse vanuit de markt ('anders gebeurt er niks').

In de praktijk hanteren de betrokken partijen verschillende strategieën om de exploitatie alsnog 'rond te krijgen'. Deze worden hieronder besproken en daarbij wordt met name ingegaan op de relatie met het instrumentarium uit de Aanvullingswet (in relatie tot de Omgevingswet).

Versnellen van de exploitatie

Een exploitatie kan worden versneld of verlengd. Meestal wordt ingezet op versnellen. Verliezen worden namelijk vooral in de aanloopfase gemaakt, later in de ontwikkeling komen pas de baten (de kosten gaan voor de baten uit). Hoe eerder de ontwikkeling op gang kan komen, hoe eerder ook de baten op gang komen. De renteverliezen van betrokken grondeigenaren blijven dan beperkt. Vaak wordt gedacht dat de regelgeving een groot probleem is om snel tot ontwikkeling over te kunnen gaan. In beginsel bieden de Omgevings- en Aanvullingswet goede handvatten voor het versnellen van procedures. In de praktijk blijken eigendomsposities ook een groot struikelblok te zijn. Het gaat bij binnenstedelijke transformaties bijvoorbeeld om grondbezit dat verspreid is over meerdere eigenaren. Ook

zijn er eigenaren die onder geen beding willen meewerken aan een maatschappelijk gewenste ontwikkeling.

In krimpgebieden is versnellen bij het uitblijven van een marktvraag een zeer lastige opgave. Met name particuliere eigenaren die door krimp de waarde van hun vastgoed zien verdampen, ervaren een 'lock-in'. Daardoor zijn ze niet snel bereid om hun verlies te nemen of om te participeren in een aanpak voor hun gebied. Bij binnenstedelijke transformaties zijn eigendomsposities een probleem vanwege het grondbezit dat verspreid is over meerdere eigenaren, maar ook omdat eigenaren met hun grond willen speculeren (in een oplopende markt kan afwachten profijtelijk zijn²⁶) of überhaupt niet willen meewerken aan een ontwikkeling. Tempo maken met de ontwikkeling van een gebied wordt dan lastig.

De Aanvullingswet bevat, om in deze gevallen te kunnen versnellen, alleen instrumentarium dat past bij actief grondbeleid: onteigening en voorkeursrecht. Als een eigenaar niet snel tot ontwikkeling wil overgaan, kan in een bestemmingsplan een fasering worden opgenomen. Mogelijk biedt die fasering een titel voor onteigening. Ook een bouwvergunning die gekoppeld is aan een termijn, zou kunnen werken. Met voorkeursrecht kan een gemeente speculatieve doorverkoop voorkomen. Nieuw is overigens dat de wet doorverkoop aan een 'zelfrealiseerder' mogelijk maakt.

²⁶ Volgens een deelnemer aan het rondetafelgesprek over binnenstedelijke transformatie nemen in de praktijk gronden in gebieden met een hoge economische druk jaarlijks zo'n 10% toe in waarde. Voor een individuele eigenaar kan wachten dan lonen (dit gaat overigens niet op voor institutionele ontwikkelaars die vaak een hoger rendement op hun investeringen moeten halen).

Alle grondeigenaren hebben terecht een goede rechtsbescherming. Een zorgvuldige omgang met de belangen van eigenaren staat vaak haaks op de behoefte aan het maken van snelheid bij een maatschappelijk gewenste ontwikkeling. Wat als minnelijke verwerving consequent wordt afgewezen of getraïneerd? Dan rest alleen onteigening. Daarom starten ervaren gemeenten, om tijdsverlies te voorkomen, vrijwel direct met een onteigeningsprocedure, parallel aan de pogingen tot minnelijke verwerving. Een gemeente die liever faciliterend dan actief grondbeleid voert, heeft geen instrument om welwillende ontwikkelaars te helpen met tempo maken.

Kavelruil kan in theorie een oplossing bieden voor eigenaren die niet willen meewerken aan een ontwikkeling. Zij kunnen daarbij 'ruilen' met een eigenaar elders die wel wil participeren. Meewerken aan kavelruil is echter geen verplichting.

Kader 5: Actie- en expertteams versnellen

Het versnellen van gebiedsontwikkelingen krijgt veel aandacht. Zo zijn het 'Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling', het 'Expertteam Versnellen' en het Watertorenberaad bijvoorbeeld bezig met het 'ontregelen' van gebiedsontwikkelingen.²⁷ In Nijkerk, Helmond en Dordrecht lopen proefprojecten van het Expertteam Versnellen. Minder regelgeving, het proces zo eenvoudig mogelijk houden en samenwerken vormen pijlers onder de aanpak. Financiële problemen blijken echter hardnekkig, zeker als betrokken partijen eerdere verliezen

²⁷ Rijksdienst voor ondernemend Nederland, 2017a & Watertorenberaad.nl, 2017.

op grondverwerving alsnog met de nieuwe ontwikkeling willen terugverdienen.

Verlengen van de exploitatie

Een tweede strategie is het verlengen van de exploitatie: het bezien van een ontwikkeling op de langere termijn. Dit is interessant als de baten van een ontwikkeling pas na verloop van tijd loskomen. Bij een meer organische gebiedsontwikkeling is dat vaak het geval, bijvoorbeeld omdat een ontwikkeling vertraging oploopt of omdat er onzekerheid is over de marktontwikkeling. Sowieso is er bij organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie behoefte aan een langetermijnperspectief op een gebiedsexploitatie. Dit vereist een exploitatie die dynamisch is en mee kan bewegen met (niet voorziene) ontwikkelingen.

In de Omgevingswet wordt de planperiode van tien jaar uit de Wro losgelaten en verdwijnt de actualisatieplicht. De Wro ging ook uit van een tienjaarstermijn voor grondexploitaties om de uitvoerbaarheid van een plan te kunnen aantonen. De Omgevingswet biedt de ruimte aan het bevoegd gezag om af te zien van een exploitatieopzet in een omgevingsplan. In plaats daarvan worden dan exploitatievoorschriften gekoppeld aan een omgevingsvergunning of aan een projectbesluit. Een probleem bij het bezien van de gebiedsontwikkeling op de langere termijn is dat de regelgeving voor de boekhouding van gemeenten uitgaat van een tienjaars-termijn. Zo gaan de regels van het BBV uit van maximaal tien jaar. Onder

voorwaarden is weliswaar verlenging mogelijk, maar gemeenten en toezichthouders staan hier wat terughoudend tegenover.

Ook bij het opstellen van anterieure overeenkomsten is het lastig om in te spelen op onzekere ontwikkelingen op de langere termijn. Om organische gebiedsontwikkeling te ondersteunen is macroaftopping niet meer verplicht in de Aanvullingswet. Macroaftopping betekent dat er niet meer kosten kunnen worden verhaald dan een gebied aan opbrengstpotentie heeft. Dit betekent weer dat vooraf moet kunnen worden berekend wat die kosten en opbrengsten zijn. Ook wordt in de wet voorgesteld dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om te werken met een verdeelsleutel, waarbij niet gerekend wordt met kosten naar rato van de opbrengsten, maar naar rato van het profijt dat initiatiefnemers hebben van voorzieningen. Zie ook hoofdstuk 4 van dit deel 2 over internationale voorbeelden van dergelijke *value capturing*.

Het bezien van een gebiedsontwikkeling op de langere termijn past niet bij de rekenregels van de overheid. Ook investeerders zijn terughoudend met het rekenen met een langere tijdshorizon in de grondexploitatie en met de onzekerheid van het planologische regime. Men is beducht voor conjunctuurele schommelingen en andere onzekerheden. Toch valt er vanuit een circulair economisch perspectief (Rli, 2015b) wat te zeggen voor het bezien van een gebied vanuit de levenscyclus van vastgoed en daarbij bijvoorbeeld ook te kijken naar de kosten en baten van beheer en exploitatie. Zo ontstaat een beter zicht op (toekomstige) financiële stromen. Een extra kwaliteitsinvestering bij aanvang kan op termijn tot lagere onderhoudskosten leiden.



Het denken in ketens, zoals het verbinden van de grondexploitatie aan de vastgoedexploitatie (een geïntegreerde exploitatie), is nog lang geen gemeengoed.

Variëren: meer of minder programma

Een volgende strategie is variëren met het programma. In de eerste plaats wordt hiermee bedoeld: waarde toevoegen aan het gebied zelf. Dat kan door meer ‘programma te laden’, zoals het intensiveren van de bebouwing (meer woningen) of het toevoegen van extra functies. Hier moet uiteraard wel kritisch naar gekeken worden, bijvoorbeeld op regionale schaal. Het ‘dicht rekenen’ van exploitaties door programma toe te voegen is in het verleden namelijk vaak gebeurd. Zo zijn veel gebiedsontwikkelingen sluitend gemaakt door er een kantorenprogramma aan toe te voegen. Kantoren die nu leeg staan. Het toevoegen van meer of nieuwe functies vereist daarom een goede onderbouwing met marktstudies en regionale afspraken.

De raad heeft al eerder gepleit voor een andere kijk op mobiliteit (Rli, 2016b). Vanuit de gedachte van bereikbaarheid kan het interessant zijn om de bebouwing rondom goed bereikbare knopen van openbaar vervoer (ov) verder te verdichten. *Transit oriented development* ondersteunt de investeringen in ov.

In de praktijk wordt ook de omgekeerde weg bewandeld: een ontwikkeling wordt kwalitatief ‘uitgekleed’ en soms ook uitgesteld. Investeringsin in gebiedskwaliteit, bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare ruimte,

worden teruggebracht tot een zeer sobere versie of (voor onbepaalde termijn) uitgesteld. Het is uiteraard goed om zeer kritisch naar het gebiedsprogramma en naar de wensenlijst van betrokkenen te kijken. Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat beleidssectoren het programma ‘laden’ zonder financiering mee te geven. De tijd dat alles uit de exploitatie kon worden betaald, is immers voorbij. Het later alsnog toevoegen van kwaliteit kan echter extra kostbaar zijn (goedkoop is dan duurkoop geworden).

Een gebiedsontwikkeling komt eerder en beter tot stand als sectorale budgetten en bijdragen van derden kunnen worden meegenomen in de exploitatie. Hierbij kan gedacht worden aan duurzaamheidseisen, gezondheid, veiligheid of vermeden kosten in het beheer door een efficiënte inrichting van het gebied. Het gaat om gebiedskwaliteiten die over het algemeen niet direct in monetaire termen in een exploitatie worden weergegeven, maar die wel degelijk een waarde vertegenwoordigen en de gebiedskwaliteit verhogen. In de praktijk is het lastig om zachte waarden te kwantificeren en te monetariseren. Voor veel kosten en baten van effecten op onderdelen van de maatschappelijke welvaart bestaan geen marktprijzen (Romijn & Renes, 2013: 10). Denk aan natuur, landschap, veiligheid, cultuurhistorie en sociale cohesie. Het toevoegen van de M van maatschappelijk aan de kostenbatenanalyse (MKBA) leidt in de praktijk bij het beoordelen van zachte waarden nog vaak tot pm-posten of een optelsom van slecht vergelijkbare plussen en minnen. Het ontwikkelen van kengetallen kan volgens de raad helpen. De raad wil daarnaast benadrukken dat een MKBA vooral een hulpmiddel is bij de politieke besluitvorming.



Begrenzing exploitatiegebied aanpassen

Tot slot kan worden gekeken naar de begrenzing van het exploitatiegebied. Soms kan het helpen om een gebied groter te maken. Dit is het geval als een winstgevender gebied aan een verliesgevende ontwikkeling kan worden gekoppeld. Het vergroten van een gebied heeft als voordeel dat er met één exploitatie kan worden gewerkt. In de praktijk is vaak sprake van een omgekeerde tendens en wordt met meerdere kleine exploitaties voor deelgebieden gewerkt. Daarmee wordt de ontwikkeling van winstgevende deelgebieden weliswaar bespoedigd, maar blijven lastiger te ontwikkelen gebieden langer of blijvend 'liggen'. Het gevaar daarvan is dat alleen de 'krenten uit de pap' worden ontwikkeld en dat lastiger te ontwikkelen gebieden niet meer of pas bij hele hoge marktdruk aan bod komen.

Ook kan het gaan om het verevenen tussen winst- en verlieslocaties binnen een regio. Regionale verevening blijkt zeer lastig te realiseren, al ligt het wel voor de hand om op het niveau van woning- of arbeidsmarkten afspraken te maken over de programmatische verdeling van woningbouw- en werklocaties. Inclusief het komen tot een passende segmentering en/of evenwichtig aanbod in het licht van de vraag.



2

KERNBEGRIPPEN EN INSTRUMENTEN VAN GRONDBELEID



De minister van IenM zet zoveel mogelijk in op neutrale omzetting van bestaande regelgeving naar de nieuwe Aanvullingswet. De meeste instrumenten die in de Aanvullingswet worden genoemd, bestaan nu ook al. Strikt genomen is alleen stedelijke kavelruil nieuw. Het wetgevingsproces wordt vooral aangegrepen om instrumenten te stroomlijnen, de wet leesbaarder en toegankelijker te maken en binnen de systematiek van de Omgevingswet te brengen. Dit leidt bij een aantal instrumenten tot significante aanpassingen en veranderingen, met name bij onteigening en kostenverhaal.

In dit hoofdstuk worden de grondbeleidsinstrumenten één voor één nagelopen en wordt bekeken welke veranderingen worden voorgesteld in de Aanvullingswet en welke (politieke) reacties die uitlokken.

2.1 Onteigening

Onteigening is nu geregeld in de Onteigeningswet, een zelfstandige wet die teruggaat tot de tijd van Thorbecke. Met de Aanvullingswet wordt beoogd het onteigeningsinstrument onder te brengen in de Omgevingswet. Inhoudelijk en procedureel leidt dit tot de nodige veranderingen en ook tot vragen.

Ophangen aan instrumenten Omgevingswet

Inhoudelijk wordt onder de Omgevingswet het realiseren of handhaven van een in het omgevingsplan toebedeelde functie als onteigeningstitel aange-merkt. Voor de ruimtelijkeordeningspraktijk lijkt dit geen verandering in te

houden. Toch is nog niet helder hoe een omgevingsplan er in de praktijk uit komt te zien en welke mate van uitwerking vereist is om als onteigeningstitel te dienen. Bovendien reikt de Omgevingswet verder dan ruimtelijke ordening alleen. Het is niet duidelijk of niet-ruimtelijke doelen en bepalingen in het omgevingsplan of in omgevingsprogramma's ook kunnen dienen als onteigeningstitel, bijvoorbeeld het willen bereiken van een bepaalde omgevingskwaliteit. Wat betreft het toepassingsgebied van het instrument onteigening, blijkt de aansluiting van de Aanvullingswet op de Omgevingswet nog niet helder.²⁸

Procedure in beweging

Procedureel betekent de Aanvullingswet een belangrijke verandering. Doordat de Omgevingswet is opgehangen aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt de onteigeningprocedure verplaatst van de privaatrechtelijke naar de publiekrechtelijke kolom. In de oorspronkelijke opzet voorzag de Aanvullingswet in een versnelling van de procedure door de aanvraag tot onteigening en het onteigeningsbesluit bij dezelfde publiekrechtelijke instantie te leggen, in de praktijk veelal de gemeente. Ten opzichte van de Onteigeningswet verdwenen daarmee zowel de Kroon als de rechter uit de procedure.

In reactie op vragen uit de Tweede Kamer en de praktijk over de rechtszekerheid van grondeigenaren, heeft de minister van IenM toegezegd meer toetsmomenten en zekerheid in te bouwen in de procedure. In eerste

²⁸ Dit bleek ook uit een door de Rli georganiseerd gesprek op 2 maart 2017 met experts over de aansluiting van de Aanvullingswet op de filosofie en het instrumentarium van de Omgevingswet.

instantie, nog voor de consultatieronde, gaf de minster aan een adviescommissie in te stellen die binnen een termijn van vier weken advies uitbrengt over het onteigeningsvoorstel. Ondanks deze extra stap zou er nog steeds sprake zijn van een belangrijke versnelling in het proces. Deze aanpassing bleek echter nog niet het gewenste vertrouwen te bieden; de zorgen over de rechtszekerheid bleven bestaan (Tweede Kamer, 2016e). In januari 2017 gaf de minister in tweede instantie aan alsnog de rechter toe te voegen aan de standaardprocedure (Tweede Kamer, 2017a; Scheltema et al., 2017). Deze toezegging moet nog verwerkt worden in de Aanvullingswet en het is nog onduidelijk hoe de procedure er dan uit zal zien.

Schadeloosstelling

De schadeloosstelling verloopt straks via het privaatrechtelijke spoor. Doordat er in de nieuwe procedure meer nadruk wordt gelegd op vroegtijdig contact met de rechter en op het verbeteren van de mogelijkheden van de rechter voor regie en maatwerk, ontstaat een vereenvoudigde schadeloosstellingsprocedure die recht doet aan de belangen en posities van de betrokken partijen (Tweede Kamer, 2015a). Voor gebiedsontwikkeling is het relevant dat het onteigeningsbesluit losgekoppeld is van de schadeloosstellingsprocedure. In de praktijk kan er namelijk veel tijd zitten tussen het onteigeningsbesluit (door de bestuursrechter) en het vaststellen van de schadeloosstelling (door de civiele rechter).

Discussie

Zowel in het vakdebat als in de Tweede Kamer trekt de nieuwe onteigeningssysteematiek de aandacht. De Tweede Kamer organiseerde in april

2016 een hoorzitting over onteigening (Tweede Kamer, 2016e). Over de rechtspositie van eigenaren en over de schadeloosstelling bestaan verschillen van inzicht die terug te voeren zijn op ideologie. In het vakdebat bestaat bovendien discussie over de vraag of de procedure daadwerkelijk sneller wordt. Belangrijke punten in de discussie zijn:

- *Flitsonteigening en de rechtspositie van grondeigenaren*: in de eerste opzet van de wet is het in theorie mogelijk dat een persoon gedurende een lange vakantie van zes weken kan worden onteigend zonder hiervan op de hoogte te zijn. Dit leidde tot het gebruik van de term ‘flitsonteigening’ (Van der Werf, 2016) en de breed gedeelde indruk dat de positie van de grondeigenaar door de nieuwe procedure wordt verzwakt (Bregman, 2016; Sluysmans, 2016; Tweede Kamer, 2015a; 2016e). De minister gaf aanvankelijk aan dat de procedure voldoende waarborgen kent en dat het kabinet geen enkel belang heeft bij een verslechterde positie van grondeigenaren (Tweede Kamer, 2016c). Vervolgens kwam de minister toch met de hiervoor genoemde toezeggingen van een adviescommissie en de verplichte betrokkenheid van de rechter. Niet alle politieke partijen zijn van mening dat onteigening onder het publiekrecht moet vallen. De SGP wijst er bijvoorbeeld op dat de civiele rechter breder kijkt en toetst (Tweede Kamer, 2017b).
- *Snelheid procedure*: in de vakwereld bestaan twijfels over de beloofde versnelling van de nieuwe procedure. Met de verplaatsing van onteigening van de private naar de publiekrechtelijke kolom, valt onteigening onder de Awb en ontstaan er meer beroepsmogelijkheden (Korthals Altes et al., 2016). Ook wordt betwijfeld of het onderscheid tussen het

publiekrechtelijke en civielrechtelijke spoor in de praktijk wel zo scherp is (Van der Werf, 2016).

- *Schadeloosstelling tegen gebruikswaarde of verkeerswaarde (verwachtingswaarde)*: schadeloosstelling bij onteigening is volgens de raad vooral een ideologisch debat. De vraag is aan wie de waardeverhoging na bestemmingsverandering toekomt (deze stijgt bijvoorbeeld aanzienlijk bij een verandering van een agrarische naar een woonbestemming). Is dat de (toevallige) huidige eigenaar of samenleving? In het verlengde daarvan speelt de vraag of onteigenden schadeloos gesteld moeten worden tegen de huidige gebruikswaarde (in het voorbeeld de agrarische functie) of de verkeerswaarde (marktprijs op basis van de verwachtingswaarde, de woonbestemming). Met name de PvdA is uitgesproken voorstander van onteigening tegen gebruikswaarde, dus zonder verwachtingswaarde door bestemmingsverandering (aangevuld met de kosten die gemaakt moeten worden voor verhuizing en bedrijfsverplaatsing), mede om prikkels tot ongewenste speculatie te voorkomen (Tweede Kamer, 2014). De VVD is voorstander van onteigening tegen verkeerswaarde en van mening dat eventuele winst toekomt aan de onteigende als beloning voor het ondernemersrisico. Internationaal is overigens sprake van een trend naar schadeloosstelling tegen verkeerswaarde (zie ook hoofdstuk 4 in deel 2).

2.2 Zelfrealisatieprincipe

Zelfrealisatieverweer houdt in dat grondeigenaren die aangeven in staat en bereid te zijn een plan te realiseren volgens de uitvoering en fasering

die de gemeente voor ogen staat, niet kunnen worden onteigend. Het kan gaan om bijvoorbeeld de aanleg van woonwijken, bedrijventerreinen en voorzieningen. Zelfrealisatie hangt samen met het eigendomsrecht. Uit de Grondwet en het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie volgt dat het eigendomsrecht wordt beschermd tegen inbreuken door de overheid (Schueler & Mellenbergh, 2006).

Het zelfrealisatieprincipe is omstreden. In 2000 is de problematiek door De Haan kernachtig samengevat: “In wezen is de kern van het grondpolitieke probleem gelegen in de particuliere eigendom en het daarmee verbonden recht op zelfrealisatie van bouwbestemmingen in het kader van een bestemmingsplan” (De Haan, 2000, p. 144). Dat recht op zelfrealisatie maakt het in een stijgende grond- en woningmarkt voor marktpartijen interessant om in een vroeg stadium grondposities te verwerven met de bedoeling die zelf te ontwikkelen. Gemeenten worden daardoor beperkt in hun mogelijkheden voor een actief grondbeleid. Het onteigeningsinstrument kan niet succesvol worden ingezet als een eigenaar in een onteigeningsprocedure kan aantonen bereid en in staat te zijn zelf de bestemming te realiseren (Lam et al., 2012). De kritiek is ook dat door de verwerving van de bouw- en grondmarkt het zelfrealisatieprincipe leidt tot het wegvallen van concurrentie tussen ontwikkelaars en van prikkels om (kwalitatief hoogwaardig) te bouwen (Tweede Kamer, 2013).

Het principe dat grondeigenaren het recht hebben om de grond tot ontwikkeling te brengen heeft, na een min of meer slapend bestaan, sinds de Vinex de gebiedsontwikkeling sterk gestuurd. Marktpartijen die grondposities innamen om het recht tot ontwikkelen te verkrijgen werden sturend. De grondmarkt veranderde van een door de gemeente geregisseerde markt van bouwrijpe grond, in een door private partijen gedomineerde markt van bouwrechten. De gemeente werd een afhankelijke(r) partij. Het zelfrealisatieprincipe heeft ook geleid tot een handel in ontwikkelrechten (bouwclaims). Gemeenten kregen hierdoor meer moeite om hun grondexploitatie rond te krijgen en dit leidde tot problemen bij het realiseren van ruimtelijke kwaliteit (Segeren, 2007). Met de introductie van kostenverhaal in de Wro in 2008 hebben gemeenten meer mogelijkheden gekregen om ook in het geval van zelfrealisatie de exploitatie sluitend te krijgen.

In Europa wordt, ondanks een gemeenschappelijk rechtsbasis, zeer verschillend omgegaan met zelfrealisatie. Nederland beschikt verhoudingsgewijs over een ver doorontwikkelde jurisprudentie op dit onderwerp. In landen waar zelfrealisatie doordringt in jurisprudentie, is dat veelal op basis van pragmatische gronden dat een eigenaar in staat is om zelf een opgave te realiseren (zie hoofdstuk 4 in deel 2).

Discussie

Het zelfrealisatieprincipe is een terugkerend discussiepunt in de Tweede Kamer. Het wegnemen van het zelfrealisatieprincipe geeft gemeenten (en andere overheden) meer controle over ruimtelijke ontwikkeling, maar is juridisch onmogelijk wegens het EVRM. Tegelijkertijd past het

zelfrealisatieprincipe goed bij faciliterend grondbeleid en organische ontwikkeling. Indien een gemeente niet heeft voorzien in een fasering van een project kan er wel een probleem zijn als een eigenaar niet tot realisatie overgaat. Zelfrealisatie is namelijk geen plicht. Waar wel is voorzien in een fasering, kan het niet voldoen daaraan een grondslag vormen voor onteigening. Naar aanleiding van het rapport van de tijdelijke commissie Huizenprijzen (Tweede Kamer, 2013) is een motie van Jansen, Monasch en Koolmees aangenomen waarin gevraagd wordt de effecten van het zelfrealisatieprincipe te onderzoeken. Aan deze motie is vooralsnog geen uitvoering gegeven. Belangrijk punt in de discussie is:

- *Heroverweeg het recht op zelfrealisatie*: PvdA, GroenLinks en SP nemen het standpunt in dat een grondmarkt waarin gestuurd wordt op ruimtelijke kwaliteit en duurzame ontwikkeling alleen kan ontstaan wanneer de sturende (en versturende) werking van het zelfrealisatieprincipe wordt weggenomen (Ministerie van VROM, 2007; Tweede Kamer, 2016c). De minister van IenM en de minister van BZK antwoordden dat inperking van het zelfrealisatiebeginsel niet aan de orde is vanwege grondwettelijke en Europese regelgeving. Ook wordt terugverwezen naar de reactie van de (toenmalig) minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op het VROM-raad advies 'Grond voor kwaliteit' (Tweede Kamer, 2009; VROM-raad, 2009) waarin zij aangaf dat onwenselijke effecten van monopolieposities moeten worden voorkomen, maar dat dit niet kan leiden tot heroverweging van het beginsel als zodanig (Tweede Kamer, 2016c).

2.3 Voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) biedt gemeenten, provincies en Rijk een instrument om eigendomsverhoudingen in een plangebied te bevrozen. De wet geeft overheden de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen op gronden die een niet-agrarische bestemming hebben of krijgen en waarvan het huidige gebruik niet in overeenstemming is met de toekomstige bestemming (Tweede Kamer, 2015a). Door vestiging van voorkeursrecht kunnen grondeigenaren alleen grond verkopen als zij deze eerst aanbieden aan de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd. Het is gebleken dat dit instrument grondspeculatie (oververhitting van de markt) tegengaat en dat het functioneel is in het bereiken van ruimtelijkeordeningsdoelen (Van der Heijden et al., 2015).²⁹

De Wvg is in 1985 ingevoerd. Aanvankelijk kon die alleen worden toegepast bij stads- en dorpsvernieuwing en werd er weinig gebruik van gemaakt. In verschillende stappen zijn de gebruiksmogelijkheden van de wet verruimd. Sinds 1 februari 2004 kunnen alle gemeenten gebruikmaken van het voorkeursrecht (Van der Heijden et al., 2015). Sinds 2008 is de procedure vereenvoudigd. Zoals hierboven is aangegeven, voorziet de Aanvullingswet in een aanpassing van het voorkeursrecht waarbij de eigenaar zijn grond ook aan kan bieden aan een zelfrealisator.

Het gebruik van het voorkeursrecht hangt samen met de marktomstandigheden. Van 1999 tot 2008 werden per jaar gemiddeld tussen de 4.000

en 5.000 percelen aangekocht met behulp van het voorkeursrecht. Dit is overigens niet zonder risico's voor gemeenten, zoals ook beschreven in hoofdstuk 3 van deel 2 van dit advies. Uit een in opdracht van de minister van IenM uitgevoerde evaluatie (Van der Heijden et al., 2015) blijkt dat gemeenten sinds de kredietcrisis het voorkeursrecht niet of veel terughoudender toepassen dan voorheen en er steeds strategischer en zorgvuldiger mee omgaan. Wel constateert Van der Werf (2016) met het aantrekken van de markt weer een stijging van het gebruik van het voorkeursrecht.

Discussie

Tijdens het algemeen overleg in de Tweede Kamer hebben enkele partijen aangegeven voor afschaffing van het voorkeursrecht te zijn, mede vanuit de gedachte dat gemeenten bij faciliterend grondbeleid niet zelf over grond hoeven te beschikken. Ook zou een aantal marktpartijen tegen de voortzetting van het voorkeursrecht zijn (Tweede Kamer, 2015a). Toch geeft de minister aan het voorkeursrecht niet af te willen schaffen, omdat het instrument noodzakelijk is om bij een gewenste maatschappelijke ontwikkeling regie te kunnen voeren over de grondmarkt (Tweede Kamer, 2016c). Wel werd in de discussie voorafgaande aan de consultatieversie van de Aanvullingswet gesproken over een verdere aanpassing van het voorkeursrecht. Belangrijk punt in de discussie is:

- *Voorwaarden verbinden aan vestigen voorkeursrecht:* om tegen te gaan dat gemeenten naar willekeur voorkeursrecht vestigen, stellen sommige partijen een verplichting tot afname van grond voor. De minister van IenM heeft aangegeven na te denken over een betere regeling om voorkeursrecht in te trekken.

²⁹ Overigens stijgt de grondprijs wel bij vestiging van voorkeursrecht.

2.4 Herverkaveling landelijk gebied

Herindeling van het grondgebruik (landinrichting) gebeurt onder meer door het inbrengen en opnieuw toedelen van gronden aan eigenaren en gebruikers, ook wel herverkaveling genoemd. Herverkaveling in het landelijk gebied is geregeld in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), die ingepast wordt in de Aanvullingswet en daarmee in de Omgevingswet.

Het centrale instrument van de Wilg is het inrichtingsplan: “Gedeputeerde staten geven in een inrichtingsplan aan hoe zij landelijk gebied willen inrichten door de uitvoering van werken en herverkaveling (herindeling van grondgebruik). Aansluiting bij de systematiek van de Omgevingswet betekent dat het huidige inrichtingsplan zal worden vervangen door één of meer van de kerninstrumenten van de Omgevingswet” (Tweede Kamer, 2015a, p. 13).

De inzet van het instrument landinrichting is de afgelopen decennia gestaag afgenomen. In de Wilg-periode (vanaf 2006) zijn slechts acht nieuwe landinrichtingsprojecten gestart en provincies hebben vooralsnog geen concrete plannen om het instrument opnieuw in te zetten. Wel is duidelijk dat landinrichting een juridisch uiterst geavanceerd instrument is met dwingende elementen dat succesvol ingezet kan worden voor uiteenlopende inrichtingsopgaven in het landelijk gebied (Tweede Kamer, 2015a).

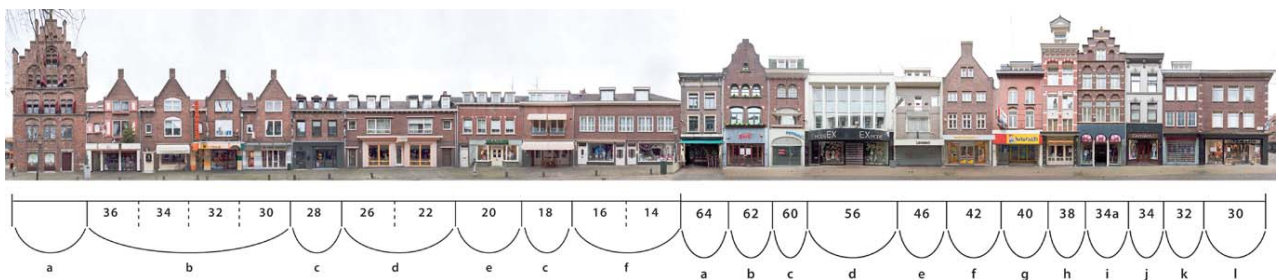
Boonstra et al. (2014) geven aan dat het landelijk gebied voor allerlei uitdagingen staat (schaalsprong landbouw, ontbrekende schakels natuur, suburbanisatie landelijk gebied, waterveiligheid) en dat deze vragen om integrale

gebiedsontwikkeling. Het bestaande landinrichtings- en toekomstige Omgevingsinstrumentarium biedt daar volgens de onderzoekers voldoende mogelijkheden toe, maar moet nadrukkelijker betrokken worden in de beleidsvorming.

2.5 Stedelijke kavelruil (vrijwillige herverkaveling stedelijk gebied)

Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument in de Omgevingswet. De achtergrond is dat er in stedelijke gebieden vaak sprake is van complexe grondeigendomsituaties die het voor gemeenten moeilijk maken om gebieden te (her)ontwikkelen. Het herverkavelingsinstrument biedt de mogelijkheid om grond (al dan niet met compensatie) te ruilen tussen partijen en de ruil notarieel vast te leggen. In tegenstelling tot het herverkavelingsinstrument voor het landelijk gebied (Wilg) en kavelruilinstrumenten in andere landen (zie hoofdstuk 4 van dit deel 2,) beschikt de regeling voor stedelijke kavelruil in de Aanvullingswet niet over afdwingbare instrumenten.

De belangrijkste beperking bij kavelruil is de complexiteit, zo bleek uit de consultatieronde over dit nieuwe instrument. “Die complexiteit wordt groter naarmate het aantal te herverkavelen objecten, deelnemers, locaties, eigenaren, belangen en verwachtingen, zakelijke rechten, et cetera toeneemt” (Braakensiek, 2015). Boelman et al. (2015) laat bovendien zien dat de transactiekosten die voortkomen uit wettelijke verplichtingen



verhoudingsgewijs gering zijn, dus op dit punt levert het instrument weinig toegevoegde waarde op.

De Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014) is van mening dat een instrument op vrijwillige basis tandoos is. Een 'stok achter de deur' is nodig: als een voldoende grote meerderheid van grondeigenaren vóór (stedelijke herverkaveling) is, zou de gemeenteraad de herverkaveling moeten kunnen opleggen. Dwarsliggen zou voor een individuele eigenaar dan niet (meer) lonen. Opgelegde herverkaveling zou moeten kunnen als een voldoende grote meerderheid van eigenaren erom vraagt, maar ook als de gemeente zelf het initiatief neemt en de meerderheid van de eigenaren meekrijgt (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).

De raad wijst ook op het advies over grondbeleid van de VROM-raad (2009). Hierin wordt de mogelijkheid van een uitkoopregeling voorgesteld naar voorbeeld van het vennootschapsrecht. Die regeling geeft de

grootaandeelhouder, indien hij 95% van de aandelen in een bedrijf bezit, het recht om de resterende 5% aandeelhouders uit te kopen. Een vergelijkbare regeling kan ontwikkeld worden voor locatieontwikkelingsprojecten waarbij de ontwikkelende partij (gemeente, GEM of een private partij) het grootste deel van de grond al verworven heeft. Deze partij zou de laatste eigenaren moeten kunnen uitkopen. Eventuele problemen met substantiële grondposities die zijn ingenomen, worden daarmee niet meteen opgelost, maar in de praktijk blijkt het vaak lastig om net die laatste percelen te verwerven. Grondeigenaren die niet willen verkopen, nemen een afwachtende houding aan en sturen zo uiteindelijk aan op onteigening. Dit vertraagt het proces.

Effectief verschilt de uitkoopregeling niet veel van onteigening als daartegenover een vergoeding staat die gebaseerd is op de Onteigeningswet. Er is echter toch een essentieel verschil: soms wordt er een langdurig proces door vermeden dat zou leiden tot onteigening. Zo is het goed denkbaar dat bij een uitkoopregeling een onteigeningsbesluit dan wel een reeds

vigerend omgevingsplan niet noodzakelijk worden geacht. Wel is het relevant om bij een dergelijk instrument voldoende rechtsbescherming in te bouwen.

Inmiddels is een aantal pilotprojecten gestart waarin gewerkt wordt met vrijwillige kavelruil. Hoewel dit instrument is bedoeld om privaatsamenwerking te vergemakkelijken, blijkt in de praktijk dat de overheid een belangrijke rol heeft als initiator en procesbegeleider (Kadaster, 2017).

Discussie

De discussie rond stedelijke kavelruil spitst zich toe op één enkel punt:

- *Verplichtend element invoegen:* Vanwege het vrijwillige karakter in de Aanvullingswet heeft het instrument niet veel meerwaarde ten opzichte van eventuele privaatrechtelijke overeenkomsten. De PvdA is voor een meer verplichtend herverkavelingsinstrument, maar vindt dit punt van ondergeschikt belang aan grotere vraagstukken op het vlak van grondbeleid (zelfrealisatieprincipe, onteigening en waardebeoordeling en toedeling) (Tweede Kamer, 2016c).

2.6 Grondexploitatiewet, grondexploitatieplan, kostenverhaal, (regionale) verevening en value capturing

In de grondexploitatiewet (afdeling grondexploitatie Wro/Bro, 2008), afgekort Grex-wet, is geregeld dat gemeenten bij gebiedsontwikkeling kosten kunnen verhalen op grondeigenaren, vaak projectontwikkelaars. Het grondexploitatieplan is één van de centrale instrumenten van deze Grex-wet en

biedt gemeenten de mogelijkheid om kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkeling met elkaar in verband te brengen. Het grondexploitatieplan vormt de basis voor een overeenkomst tussen belanghebbenden en stuurt de wijze waarop een gebied tot ontwikkeling wordt gebracht. In de kostensoortenlijst wordt aangegeven welke kosten mogen worden verhaalbaar en wanneer. Het overleg tussen gemeente en ontwikkelaars over kostenverhaal op basis van een exploitatieplan vereist een bestemmingsplan met een gedetailleerd eindbeeld (dit staat in feite haaks op de globale instrumenten van de Omgevingswet gericht op het mogelijk maken van organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie).

Exploitatieplan

Uit de ex-durante evaluatie Wro (Buitelaar et al., 2012) blijkt dat het grondexploitatieplan slechts mondjesmaat wordt toegepast door gemeenten.³⁰ Het blijkt complex en duur te zijn (kennis moet doorgaans worden ingehuurd). Dit blijkt ook uit een vergelijking met kostenverhaal in andere landen (Hobma, 2014; Hobma & Van der Heiden, 2015; zie ook hoofdstuk 4 van dit deel 2). Gemeenten geven massaal de voorkeur aan zogenaamde anterieure overeenkomsten met ontwikkelende partijen om kostenverhaal te regelen. Pas wanneer dit niet mogelijk blijkt te zijn, wordt het exploitatieplan ingezet (Lam et al., 2012). Het exploitatieplan werkt, zoals destijds beoogd door de wetgever, dus vooral als stok achter de deur. De voorkeur voor anterieure overeenkomsten valt deels ook te verklaren door de onzekere situatie waarin gebiedsontwikkeling zich bevindt sinds de financiële

³⁰ Het zou om 3% van de gevallen gaan.

crisis. De onzekerheden over het eindbeeld en het tempo van realiseren zijn groter geworden. Zowel het omgevingsplan als het exploitatieplan met hun geldigheid van tien jaar sluiten moeizaam aan bij deze praktijk en maken het lastig kosten toe te rekenen (TU Delft, 2013).³¹

Het kostenverhaal is in de Aanvullingswet nog niet helder geregeld. De minister geeft aan ook mogelijkheden te willen bieden voor faciliterend beleid dat gericht is op uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling. Hiertoe is bij artikel 13.14 een verdeelsleutel opgenomen die gericht is op een situatie waarin nog geen duidelijk eindbeeld bestaat. Zoals de Memorie van toelichting aangeeft is de verdeelsleutel niet gebaseerd op kosten, die immers nog niet bekend zijn, maar gaat uit van toekomstig profijt dat een initiatiefnemer heeft van te realiseren voorzieningen.

De minister verbindt kostenverhaal nadrukkelijk aan de zogeheten PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Het idee is dat deze criteria houvast bieden "...en voorkomen dat initiatiefnemers moeten bijdragen aan publieke investeringen die in een te ver verwijderd verband met hun initiatief staan" (Tweede Kamer, 2015a). Hiermee kiest de minister voor een benadering die gebaseerd is op werkelijke kosten en niet voor een benadering die gericht is op het creëren van financiële ruimte, zoals in sommige andere landen het geval is (Hobma, 2014; zie ook hoofdstuk 4 van dit deel 2).

³¹ Stelling Arjan Bergman tijdens het congres Omgevingswet 2013, 30 september 2013.

Verevening

Verevening is een vorm van (gebiedsoverstijgend) kostenverhaal, dat op verschillende schaalniveaus kan worden toegepast. In de Nota Grondbeleid van het Rijk (Tweede Kamer, 2001) werd ingezet op regionale (of bovenplanse) verevening voor een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten. Winst- en verlieslocaties, bijvoorbeeld voor woningbouw of bedrijventerreinen, moesten via regionale grondbanken onderling verrekenend kunnen worden. Politiek gezien bleek dit echter lastig te realiseren (Janssen-Jansen, 2004). Met het intrekken van de Kaderwet (2015) is ook de bevoegdheid tot het instellen van een regionaal grondbeleid vervallen. In de huidige praktijk kan verevening alleen plaatsvinden op basis van vrijwillige afspraken. Als dat niet lukt ontstaat echter onduidelijkheid over de mogelijkheid om gebiedsoverstijgende kosten te verhalen. De Omgevingswet beoogt de drie regelingen ('bovenwijkse voorzieningen', 'bovenplanse verevening' en 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling') uit de Wro terug te brengen tot één regeling. De minister geeft aan dit gezamenlijk met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), marktpartijen en wetenschap verder uit te willen werken (Tweede Kamer, 2015a). Vooralsnog wijzen signalen uit de praktijk op een wens tot een wettelijke grondslag voor (regionale) verevening en fondsvorming, waarbij gewezen wordt op het verdwijnen van Wro-artikel 6.24 dat nu die grondslag biedt.

Baatbelasting en vormen van *value capturing*

Nederland kent, afgezien van baatbelasting (waarvan de toepasbaarheid op praktische bezwaren stuit), geen publiekrechtelijke instrumenten tot

baatafroming. Over omgang met waardevermeerdering als gevolg van gebiedsontwikkeling stelt de minister in haar brief aan de Tweede Kamer dat het "...niet [past] om afroming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten mogelijk te maken. De regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet is daarvoor ook niet geschikt, omdat die regeling zich beperkt tot het verhalen van kosten voor publieke investeringen" (Tweede Kamer, 2015a, p. 16). Privaatrechtelijke baatafroming gebeurt overigens sinds jaar en dag via gemeentelijke grondverkoop en gronduitgifte in erfpacht. Actief grondbeleid is immers gericht op maximale opbrengsten en zorgt dat de waardestijging bij de overheid terecht komt (Hobma, 2014).

Value capturing stijgt boven kostenverhaal uit en is het kapitaliseren van de verwachte waardestijging in een gebied om vervolgens daarmee te investeren in datzelfde gebied. Soms vindt dit in Nederland plaats op vrijwillige basis, via een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en eigenaar. Via het publiekrechtelijke spoor zijn er verschillende mogelijke instrumenten gericht op *value capturing*. De eerder genoemde baatbelasting is er één van, maar dat is in de Nederlandse context vanwege complexe jurisprudentie verworpen tot slechts een theoretische optie (Schep, 2012). Baatbelasting wordt in de Invoeringswet Omgevingswet geregeld, hoewel inmiddels ook overwogen wordt dit instrument helemaal te schrappen (Tweede Kamer, 2016b). In aangepaste vorm zou een gebiedsgerichte tariefstelling van de onroerendezaakbelasting (ozb) als incrementele heffing gebruikt kunnen worden voor *value capturing* (zie ook de

bespreking van TIFs in de Verenigde Staten in hoofdstuk 4 in dit deel 2).³² Artikel 220 van de Gemeentewet verhindert dit echter. Een vorm van *value capturing* die recent wettelijk vorm heeft gekregen en op het eerste gezicht succesvol wordt toegepast in Nederland, betreft de bedrijveninvesteringszone (BIZ), die na een experimentele fase vanaf 2014 geborgd is in de Wet op de bedrijveninvesteringszone (BIZ-wet). In een BIZ werken ondernemers samen (op basis van meerderheid) en dragen een heffing af aan de gemeente. De gemeente keert de opbrengsten vervolgens uit aan de ondernemingsvereniging die daarmee kan investeren in leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit en economische ontwikkeling van het gebied.

Discussie

Kostenverhaal, verevening en de vraag aan wie waardestijging toekomt, zijn controversiële politieke vraagstukken. In de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2015b) en het maatschappelijk veld (VNG, 2016) bestaan er zorgen over het instrumentarium van kostenverhaal bij organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie. Kostenverhaal in de Grex-wet gaat namelijk uit van eindbeeldplanning en dat vereist complexe berekeningen die eerder passen bij actief grondbeleid (Hobma, 2014). Tevens worden zorgen geuit over de mogelijkheden voor overheden om zogenaamde bovenwijkse (voorheen 'bovenplanse') voorzieningen te realiseren. Belangrijke punten in de discussie zijn:

³² Er zou dan sprake zijn van twee maatregelen. Een gebiedsgerichte differentiatie in ozb-tarieven zou mogelijk moeten zijn (Offermans & Van der Velde, 2004). Dit vraagt om een aanpassing van de Gemeentewet. De vervening met het gemeentefonds zal anders ingericht moeten worden. Nu is het zo dat indien de totale WOZ waarde binnen een gemeente stijgt als gevolg van investeringen. Dit leidt tot een korting op de uitkering van het gemeentefonds.

- *Aan wie komt waardestijging van de grond toe?* Volgens onder meer de PvdA is het (sinds het kabinet-Den Uyl) onwenselijk dat waardestijging van de grond als gevolg van bestemmings-/omgevingsplanwijziging toekomt bij de particulier (boer, grondeigenaar, ontwikkelaar) terwijl deze er niets voor hoeft te doen. Deze waarde moet terugvloeien naar het publieke domein (Tweede Kamer, 2014). De minister is van mening dat dit al geregeld wordt door het aanwezige grondexploitatieinstrumentarium en, meer algemeen, door belastingheffing. Voor de minister is het onduidelijk wat een aanvullend planbaten-afrotingsinstrument zou toevoegen. De minister stelt dat daarmee ook de prikkel tot initiatief zou worden weggenomen.
- *Toepassing van de PPT-criteria:* een strikte toepassing van de PPT-criteria voor posterieure maar ook anterieure overeenkomsten zou organische gebiedsontwikkeling negatief beïnvloeden. De criteria verminderen de mogelijkheden voor kostenverhaal aanzienlijk (vanwege de directe relatie die gelegd wordt met toekomstige kosten, die bij organische ontwikkeling moeilijk te berekenen zijn). De praktijk van anterieure (privaatrechtelijke) overeenkomsten met initiatiefnemers wordt door sommige partijen gezien als een prima oplossing, mits de gemeente stevig genoeg in zijn schoenen staat (PvdA) (Tweede Kamer, 2014).
- *Kostenverhaal door forfaitaire bijdrage:* in plaats van de kostensoortenlijst en de anterieure overeenkomst kan ook gewerkt worden met een forfaitaire bijdrage voor het realiseren van publieke voorzieningen. De (politiek/technische) vraag hierbij is: op welke gronden kan een dergelijke bijdrage worden bepaald? De minister van IenM heeft aangegeven dit een ingewikkeld punt te vinden (Tweede Kamer, 2014).
- *Verruiming belastinggebied gemeente:* naast kostenverhaal en de forfaitaire bijdrage is de verruiming van het belastinggebied een andere mogelijkheid tot het verhalen van kosten voor (bovenwijkse) publieke voorzieningen. De minister van BZK heeft in een eerder stadium aangegeven afwijzend te staan tegenover een dergelijke verruiming. Hij is van mening dat gemeenten (met de mogelijkheid van actief grondbeleid) al over voldoende autonomie beschikken en dat dit zowel tot winsten als verliezen heeft geleid. In de Wet verplicht schatkistbankieren is bovendien geregeld dat overheden bij elkaar kunnen lenen en er is een achtervang gerealiseerd voor gemeenten die te diep in het rood komen. De Raad van State (2016) en de Raad voor de financiële verhoudingen (2015) pleiten wel voor een dergelijke verruiming. In juni 2016 heeft het kabinet een brief gestuurd aan de Tweede Kamer (2016b) met daarin toch een aantal bouwstenen voor verruiming van het lokale belastinggebied.
- *Transparantie en controleerbaarheid grondexploitatie:* een grondexploitatie is ingewikkeld en behelst in de praktijk een opeenstapeling van overeenkomsten met verschillende betrokken partijen. Raadsleden zouden hierdoor nauwelijks in staat zijn om hun controlerende taak uit te voeren. De minister van BZK geeft aan dat met het nieuwe BBV voldoende helderheid is gecreëerd over wat er in begroting en jaarrekening opgenomen moet worden over grondbeleid (Tweede Kamer, 2014).

2.7 Erfpacht

Erfpacht is een instrument dat hoort bij actief grondbeleid. Gemeenten hebben de grond in eigendom, maar geven die langdurig in erfpacht uit

aan de gebruikers ervan tegen een eenmalige of jaarlijks geïndiceerde canon. Via erfpacht kunnen gemeenten ten opzichte van de publiekrechtelijke regels aanvullende voorwaarden stellen aan het grondgebruik en aan de opstallen.³³

Erfpacht is juridisch gezien een zakelijk recht, en economisch gezien heeft de erfpachter nagenoeg dezelfde rechten als een grondeigenaar. De erfpachter heeft het recht om de grond en het daarop gebouwde huis te gebruiken (de pacht van het erf) tegen een vooraf vastgestelde vergoeding en voor een vooraf vastgelegde termijn. De erfpacht eindigt niet bij overlijden, maar gaat over op de erfgenamen. De canon (jaarlijkse financiële pacht) kan per jaar of voor een langere periode worden vastgesteld.

Aan erfpacht zijn voorwaarden verbonden, zoals de duur van de erfpacht, de momenten waarop de grondeigenaar de canon mag verhogen en wat er gebeurt bij afloop van het contract met de bestemming van de grond en de woning. Ook biedt erfpacht de mogelijkheid bijzondere regels op te nemen zoals de kleur waarin de woning moet worden geschilderd, of de voorwaarde dat er duurzaam gebouwd zal worden volgens gespecificeerde regels of, indien het om landelijk gebied gaat, dat de eigenaar zijn schapen op het land mag laten grazen.

Onder meer Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Diemen en Hendrik-Ido-Ambacht zijn op dit moment gemeenten met een actief erfpachtstelsel. De afgelopen jaren hebben zo'n twintig gemeenten besloten hun

erfpachtsysteem af te bouwen door de gronden te koop aan te bieden. In Amsterdam, waar ongeveer de helft van de woningen op erfpachtgrond staat, leidt het recente voorstel van de gemeente voor eeuwige afkoop van de erfpacht tot een verhit politiek en maatschappelijk debat (Parool, 2017). Dat heeft veel redenen, die onder meer terug te voeren zijn op het specifieke voorstel van de gemeente. Het debat geeft aan dat grondbeleid op zich ook politiek gevoelig ligt.

Zowel vanuit het perspectief van (sociale) huisvesting als van gebiedsontwikkeling kan erfpacht voordelen hebben. Om woningen betaalbaar te houden kan de erfpachtcanon bewust laag worden gehouden, waardoor woningen tegen een lagere prijs aangeboden worden. Corporaties maken hiervan gebruik (Kemp, 2014). Maar ook projectontwikkelaars hebben erfpacht ontdekt als middel om appartementen tegen een lage prijs in de markt te zetten (Teamnotarissen, 2017). De gemeente Amsterdam wil het erfpachtcontract gebruiken om een maximale huur vast te leggen voor bepaalde typen woningen. Hiermee wil de stad, tegen de woningmarktontwikkeling in, voldoende aanbod van betaalbare huurwoningen garanderen (Couzy, 2017).

Bij gebiedsontwikkeling, met name bij organische ontwikkeling, is erfpacht een mogelijkheid om de aanvangslasten voor pioniers laag te houden (Sorel et al., 2014). Erfpacht kan een vorm van ontkoppeling zijn tussen kostenverhaal en vastgoed- en/of gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat grond wordt uitgegeven in erfpacht met de mogelijkheid tot verhoging van de canon wanneer de transformatie van het gebied heeft geleid tot

³³ Naast gemeentelijke erfpacht bestaat er ook particuliere erfpacht, maar die is niet relevant voor dit advies.

waardevermeerdering van het vastgoed (transformatie-exploitatie - TREX). Een stijging van de canon komt dan ten goede aan de gemeentelijke investeringen in het gebied. Transparantie over de erfpachtconstructie is daarbij een belangrijke voorwaarde, zowel voor de initiatiefnemer als zijn financier (Sorel et al., 2014).





3

MISVERSTANDEN OVER GRONDBELEID

3.1 Beeld grondbeleid nuanceren

Over het belang van het voeren van grondbeleid door de overheid bestaat brede overeenstemming. Over de mogelijkheden en effecten van grondbeleid lopen de meningen echter uiteen. In de nasleep van het Vinex-beleid en de kredietcrisis is er volgens de raad bovendien sprake van een aantal misverstanden rond grondbeleid. Sommige daarvan zijn hardnekkig, ook al zijn ze ondertussen achterhaald door bijvoorbeeld nieuwe regelgeving en een veranderde context. Misverstanden kleuren de discussie en het denken over de rol van grondbeleid. De raad wil een aantal van deze misverstanden ontkrachten en daarmee het beeld van grondbeleid nuanceren.

Grondbeleid wordt ingezet voor een breed spectrum aan opgaven en doelen. Het is dan ook begrijpelijk dat verschillende belanghebbenden op verschillende manieren met grondbeleid in aanraking komen en er verschillende perspectieven op na houden. Veel gemeenten voeren bovendien verschillende typen grondbeleid tegelijkertijd (denk aan actief of faciliterend grondbeleid, of een vorm van pps), passend bij de ruimtelijke context en de ontwikkeling die ze beogen te realiseren.

Er is een aantal hardnekkige misverstanden over grondbeleid dat als het ware uitstijgt boven de veelheid aan verschijningsvormen ervan. De raad wil de meest voorkomende misverstanden aan de orde stellen en spiegelen aan de realiteit. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op misverstanden over:

- actief grondbeleid;
- faciliterend grondbeleid;
- grondprijs;
- grondeigendom.

3.2 Misverstanden over actief grondbeleid

Tijdens het algemeen overleg in 2014 in de Tweede Kamer over grondbeleid waren alle partijen het erover eens: in de toekomst zouden gemeenten vrijwel uitsluitend nog faciliterend grondbeleid mogen voeren (Tweede Kamer, 2014). De risico's, winsten en, in veel gevallen, de verliezen verbonden aan het actieve grondbeleid van gemeenten, werden te groot bevonden.

De financiële crisis heeft wat grondbeleid betreft duidelijk aangetoond dat er na jarenlange groei en winsten ook belangrijke risico's kleven aan actief grondbeleid. Zowel vanuit de Tweede Kamer als vanuit de vakwereld (Buitelaar, 2010; Buitelaar, 2015; Van der Krabben, 2011) leidde dit tot stevige stellingnamen. De algemene teneur in het debat: actief grondbeleid dient zoveel mogelijk vermeden te worden. Met de afdeling grondexploitatie in de Wro en de in 2008 daarin opgenomen mogelijkheden tot kostenverhaal, zou deze vorm van grondbeleid ook niet meer noodzakelijk zijn en zouden gemeenten het afkunnen met faciliterend grondbeleid.



De raad vraagt zich af of dit beeld past bij de werkelijkheid. Zijn gemeenten onverantwoordelijk omgegaan met grondbeleid? Zullen ze dat in de toekomst doen? Biedt het instrumentarium voldoende mogelijkheden om met uitsluitend faciliterend grondbeleid opgaven te realiseren (zie ook paragraaf 3.5 in dit deel 2)?

Zoals al eerder opgemerkt, zijn er vele vormen van grondbeleid (denk aan GEM, concessie, pps) op het continuüm waarvan actief en faciliterend de uiteindelijke vormen. Dit continuüm is alom bekend in de vakwereld en de politiek. Het is daarom opmerkelijk dat de discussie vaak in termen van deze twee uitersten wordt gevoerd. De raad wil dan ook de volgende misverstanden ontkrachten:

- actief grondbeleid is een te groot risico;
- gemeentelijke grondbedrijven zijn er om winst te maken.

In kader 6 beantwoordt de raad de vragen: wat is actief grondbeleid, waar komt de reflex om actief grondbeleid te voeren vandaan en zijn ook andere effectieve vormen van grondbeleid denkbaar?

Kader 6: Typen grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de overheid de grond en brengt deze zelf tot ontwikkeling. Het gehele proces is van begin tot eind in handen van de overheid. Nederland heeft sinds de Tweede Wereldoorlog een traditie van actief grondbeleid. Het wijkt daarmee af van andere landen. In de wederopbouwperiode was er sprake van de 'gouden driehoek' Rijk, gemeente en corporaties, die gezamenlijk huisvesting tot doel hadden.

Samen met een goed ontwikkeld ruimtelijk ordeningsinstrumentarium, subsidies en een sturende overheid was dat een effectieve combinatie. In de periode 1965-1985 werd een vergelijkbaar mechanisme ingezet voor het ontwikkelen van groeikernen. Sinds de jaren negentig, met de Vinex, veranderde het mechanisme in de zin dat de overheid wel plannen maakte, grond verwierf en bouwrijp maakte, maar dat (delen van) de gebiedsontwikkeling overgelaten werd aan private ontwikkelaars. Deze hadden sinds de nota volkshuisvesting van begin jaren 90 meer vrijheid om naar eigen inzicht voor de markt te bouwen, hadden om strategische redenen grond in bezit en beriepen zich op het zelfrealisatiebeginsel. Pas sinds de financiële crisis van 2008 en het afronden van de Vinex wordt de naoorlogse traditie van actief grondbeleid op brede schaal ter discussie gesteld.

Tegenover actief grondbeleid staat faciliterend grondbeleid waarbij de gehele ontwikkeling, inclusief het bouwrijp maken, aan private partijen wordt overgelaten. De twee vormen zijn twee uitersten op een continuüm. Sinds de Vinex-periode zijn allerlei mengvormen ontstaan waarbij overheid en markt in meer of mindere mate samenwerken (Rli, 2014b; Deloitte, 2011; Kenniscentrum PPS, 2006). Denk aan verschillende vormen van publiek-private samenwerking. Ook kan gedacht worden aan het concessiemodel waarbij marktpartijen via een publieke aanbesteding een gebied ontwikkelen tegen vooraf gestelde voorwaarden en kwaliteitseisen en de openbare ruimte na afloop overdragen aan de gemeente. In een geheel faciliterende positie stelt de gemeente voorwaarden aan de ontwikkeling van grond die in bezit is van de markt.

Door de afdeling grondexploitatie van de Wro heeft de gemeente de mogelijkheid gekregen kostenverhaal af te dwingen bij ontwikkelende partijen voor de realisatie van publieke voorzieningen in het plangebied.

Misverstand: actief grondbeleid is een te groot risico

Om de risico's en onwenselijkheid van actief grondbeleid te duiden worden vaak de volgende drie tegenargumenten in stelling gebracht: financiële risico's, democratisch tekort (moeilijk te controleren) en problematische rechtsstatelijkheid ('dubbele petten') (Buitelaar, 2015; Van der Krabben, 2011). Deze drie argumenten tegen actief grondbeleid worden hieronder kort behandeld.

De financiële risico's die verbonden zijn aan actief grondbeleid vormen een argument om van dit type grondbeleid af te zien. De financiële crisis heeft veel gemeenten diep in de rode cijfers gebracht en geleid tot een afwaardering van de strategisch aangekochte gronden (Deloitte Real Estate, 2013; EY & Fakton, 2015). Inmiddels hebben gemeenten al voor 4 miljard euro verlies genomen en in totaal zal dat naar verwachting tot 2018 oplopen tot 6 miljard euro (Rvf, 2015; De Zeeuw & Hagendijk, 2015; EY & Fakton, 2015). Het overlegorgaan Vakberaad Gemeentefinanciën gaf aan dat zo'n 15% van alle gemeenten door grondposities in financiële problemen is gekomen en dat een klein aantal onder toezicht van de provincie is gesteld (Van Wijk, 2012). Dit roept bij veel gemeenten vragen op over de toekomst van hun grondbeleid. Hoewel het actieve grondbeleid in bepaalde contexten de stedelijke ontwikkeling in Nederland veel kracht heeft gegeven, heeft

het zich in crisistijd ontpopt tot een verlamdend mechanisme (Van der Krabben, 2011). Overigens is dit niet voor de eerste keer. In de jaren tachtig van de vorige eeuw speelde dit probleem ook en bleek grondbezit eveneens een blok aan het been van veel gemeenten (Vulperhorst, 2009).³⁴

Kader 7: Apeldoorn: beleid in een bubbel

De gemeente Apeldoorn, een gemeente met grote verliezen door de financiële crisis, concludeert in haar nota grondbeleid 2013 dat "... de klassieke manier van gebiedsontwikkeling [...] nagenoeg niet meer [werkt]. De vraag naar (bouw)rijpe grond is om vele redenen ingestort. (...) Er is behoefte aan een nieuwe kijk, aan een speurtocht met de werktitel "wat werkt nog wel?" De vraag is: hoe komen we sterker uit de mist? En hoe kunnen we elegant afscheid nemen van vormen van gebiedsontwikkeling die kennelijk niet meer werken." (Gemeente Apeldoorn, 2013, p.3). In totaal wordt rekening gehouden met een verlies op grondposities dat in het slechtste geval kan oplopen tot 200 miljoen euro.

Dit heeft geleid tot een raadsenquête naar het functioneren van het grondbedrijf en naar de mechanismen die tot het verlies hebben geleid (Gemeente Apeldoorn, 2012). Afgezien van de constatering dat Apeldoorn in een bubbel heeft geopereerd, zijn de belangrijkste conclusies van deze enquête dat:

- het grondbedrijf van 2001 tot 2009 jaarlijks een winst boekte van 50 miljoen euro of meer;

³⁴ SEO berekende destijds dat dit voor 25% van alle gemeenten gold.

- de gemeente jaarlijks zo'n 9 miljoen euro naar de algemene middelen liet vloeien en het college van B en W dit vanaf 2006 tot formele taakstelling van het grondbedrijf bestempelde;
- er sprake is geweest van planoptimisme;
- ondanks ambtelijke waarschuwingen (vanaf 2006) het geheel van grondexploitaties gebaseerd werd op een overprogrammering aan woningbouw en bedrijventerreinen;
- er geen heldere verwervingsstrategie was waardoor concurrentie ontstond tussen gebieden;
- er sprake was van bouwclaims van ontwikkelaars, maar zonder afspraken over termijnen waarop gebouwd zou worden, wat leidde tot zowel hoge extra rentebetalingen door de gemeente als moeizame ontwikkeling van specifieke gebieden;
- er geen goede samenwerking en georganiseerde tegenspraak was tussen het college van B en W, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie en dat elk orgaan op zijn eigen manier tekortschoot;
- de controller- en toezichtfunctie onvoldoende was gewaarborgd en boodschappen onvoldoende werden opgepikt door het college van B en W en de gemeenteraad door een tunnelvisie.

Kader 8: Financiële consequenties voor gemeenten

De kredietcrisis heeft zijn sporen nagelaten in het grondbeleid van veel gemeenten. Een rapport van het voormalige NICIS Institute laat de stand van zaken zien in 2011 (Van Dijken et al., 2011). Op basis van cijfers van het kadaster blijken de G32 van alle grond die ze in de periode 2001-2011 hebben aangekocht, ruim de helft niet in ontwikkeling te hebben genomen, met een boekwaarde van 450 miljoen euro. Gemeenten als Zwolle, Haarlemmermeer, Nijmegen en Breda nemen elk verliezen van meer dan 30 miljoen euro. Almere boekt in 2014 voor 104 miljoen euro af op haar grondbezit ten opzichte van een oorspronkelijke investering van 500 miljoen euro (RTLnieuws.nl, 2014). De gemeente Apeldoorn heeft een afboekwaarde begroot die in het slechtste geval kan oplopen tot 200 miljoen euro (Gemeente Apeldoorn, 2012). De gemeente Amsterdam loopt een geschatte 300 miljoen euro mis door het ineensorten van de kantorenmarkt (Van der Krabben, 2011).

Een tweede argument tegen actief grondbeleid betreft het democratische tekort en gaat over de moeilijke controleerbaarheid van gevoerd grondbeleid door de gemeenteraad en dan met name de financiële aspecten daarvan. Ten eerste is grondexploitatie heel technisch en daardoor moeilijk te doorgronden, laat staan te controleren. Ten tweede verloopt kostenverhaal (de bijdragen van marktpartijen voor de realisatie van publieke voorzieningen in een gebied) over het algemeen via (niet openbare) privaatrechtelijke anterieure overeenkomsten tussen marktpartij en gemeente. De machtspositie die grondbedrijven in veel gemeenten



hebben opgebouwd door jarenlang de gemeentekas te spekken (Van der Krabben, 2011; en zie kader 7) zorgt voor een zekere onaantastbaarheid van het grondbedrijf. Na de crisis en de geleden verliezen op grondposities (kader 8) is de positie en het imago van grondbedrijven in veel gemeenten veranderd.

Het ‘dubbelepettenprobleem’ is een derde argument om van actief grondbeleid af te zien. Dit betreft de situatie dat de gemeente (of overheid, meer in het algemeen) zowel marktspeler als marktmeester is. Door tegelijkertijd grond in bezit te hebben en beslissingsbevoegd te zijn over (het wijzigen van) ruimtelijke bestemmingen, wordt de schijn gewekt dat de overheid haar eigen gronden zal prioriteren voor ontwikkeling, ook al leidt dit niet tot de beste ruimtelijke kwaliteit (Van der Krabben, 2011). Ter nuancering van dit probleem, dat in ieder geval in de anekdotische sfeer wordt hooggehouden, kan gewezen worden op een onderzoek van BVH Ruimte (2015) waaruit blijkt dat gemeenten hun ruimtelijke beslissingen over het algemeen niet door financiële argumenten laten beïnvloeden. Over dit argument variëren de meningen. Sommigen tillen niet zo zwaar aan het ‘dubbelepettenprobleem’ en zien vooral de voordelen van actief grondbeleid (Fokkema, 2016; De Zeeuw & Hagendijk, 2015), anderen beroepen zich op meer principiële gronden en willen eventuele conflicten bij voorbaat voorkomen.

De raad is van mening dat deze drie argumenten tegen een actief grondbeleid in een aantal gevallen kloppen: er zijn zeker risico’s verbonden aan actief grondbeleid. De werkelijkheid is volgens de raad echter minder zwart-wit. De crisis heeft inderdaad geleid tot diepe financiële wonden bij

een aantal gemeenten, maar zeker niet bij alle. Volgens de raad kan onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die risico’s hebben ingecalculleerd en na de crisis grond hebben afgewaardeerd vanuit de reserve en gemeenten die vanuit planoptimisme een overdaad aan grond op de balans hebben staan. Het blijkt van belang te zijn dat de verschillende gemeentelijke organen vanuit hun taakopvatting blijven opereren. Dat een college zich niet laat verleiden door kortetermijnwinsten, dat de gemeenteraad kritisch blijft en stuurt op goede informatievoorziening en dat ambtelijke organisaties onderling samenwerken, maar ook vanuit hun professionele houding de raad en het college attenderen op relevante zaken en zo nodig tegenspraak bieden. De raad wil er overigens op wijzen dat niet alleen gemeenten, maar ook corporaties en marktpartijen als projectontwikkelaars, bouwbedrijven en beleggers grote financiële klappen hebben moeten opvangen. Ook wil de raad er op wijzen dat de grote winsten op grond vooral zijn gemaakt in de periode 2000 tot 2008 (zie: Van der Krabben, 2011), en dat dit het beeld van gebiedsontwikkeling nog steeds kleurt. Meer in het algemeen geldt namelijk dat het ook vóór de crisis geen automatisme was dat grondbeleid tot winst leidde. Het is eerder andersom: de geschiedenis leert dat gebiedsontwikkeling doorgaans geld kost (zie: Jager, 2016; De Zeeuw & Hagendijk, 2015; Boelman & Rijnberg, 2016).

Er zijn ook ruimtelijke, financiële en procesmatige argumenten die juist pleiten voor actieve grondverwerving (Priemus & Louw, 2003; De Wolff et al., 2006; Van der Krabben, 2011; Rli, 2014b). Ruimtelijke argumenten zijn hierboven al toegelicht en hangen samen met ambities op het vlak van ruimtelijke kwaliteit en met wat door de Wetenschappelijke Raad voor

het Regeringsbeleid is omschreven als toelatingsplanologie (WRR, 1998). Vanuit financieel oogpunt wordt de keuze voor actief grondbeleid ingegeven door de mogelijkheid om de volledige waardestijging van grond naar de overheid en naar het gebied te laten vloeien. Procesmatig biedt de keuze voor actief grondbeleid de mogelijkheid om de realisatie van een bestemmingsplan af te dwingen. Zeker bij complexe binnenstedelijke transformatieprocessen kan het een voordeel zijn dat een gemeente via grondeigendom langdurig financieel betrokken blijft (De Zeeuw & Hagendijk, 2015). Dit wordt ook vanuit de private sector onderschreven (Jager, 2016).

Ten slotte wil de raad erop wijzen dat actief grondbeleid, in de zin van het hebben van grond in eigendom (dat dus op de gemeentelijke begroting staat), anno 2017 nog steeds actueel is. Gemeenten hadden eind 2012 in totaal nog voor 34 miljard euro aan te realiseren grondopbrengsten opgenomen in de ramingen (Deloitte, 2013). Dat is ook nu, na de hierboven genoemde mogelijke 2 miljard euro afwaardering tot 2018 (EY & Fakton, 2015), nog steeds een aanzienlijke portefeuille.³⁵

Misverstand: gemeentelijke grondbedrijven zijn er om winst te maken

Wanneer de periode 2000-2008 als standaard wordt genomen, kan de indruk ontstaan dat gebiedsontwikkeling vooral geld oplevert. Het beeld ontstaat dan van een sector waarin veel geld te verdelen is en waarin alle partijen een graantje meepikken (hoewel er altijd uitzonderingen zijn). Het

is in deze context dat grondbedrijven, als verantwoordelijke organisatie voor gemeentelijke grondexploitaties, zonder al te veel moeite jaarlijks grote budgettaire overschotten konden realiseren. Gemeenten hadden de vrije hand om deze overschotten aan te wenden. De opties waren grofweg: de algemene middelen (zie ook het voorbeeld van Apeldoorn in kader 7), 'leuke' projecten en een vereveningsfonds om verlieslijdende projecten elders in de gemeente te compenseren. De metafoor, vrij naar Friso de Zeeuw, van 'het grondbedrijf als flappentap' was snel geboren.

De raad wil er echter op wijzen dat de periode 2000-2008 een unieke situatie betrof.³⁶ Zoals hierboven al werd aangegeven, is grondbeleid over langere perioden niet winstgevend, maar moet er geld bij (Jager, 2016). Groeikernen, Vinex-wijken en de wederopbouw zijn tot stand gekomen met behulp van specifiek voor dat doel gecreëerde subsidiestromen. Gebiedsontwikkeling die volledig gefinancierd kan worden vanuit de grondexploitatie is eerder uitzondering dan regel. Toch bestaat vaak de aanname, gevoed door de Vinexperiode, dat ontwikkeling grotendeels of zelfs volledig uit grondopbrengsten kan worden betaald. Met het instorten van de markt bleek echter al snel dat de grondopbrengsten sterk onder druk kwamen te staan. Een daling van 5% van de woningwaarde leidt bij de residuele rekenmethode en een grondquote³⁷ van 30% al snel tot een vermindering van 10% tot 15% op de grondprijs (bij gelijkblijvende bouwkosten).

³⁵ De indruk dat er nog veel grond in gemeentelijk bezit is, werd ondersteund tijdens het rondetafelgesprek dat de RLI organiseerde over binnenstedelijke transformatie op 9 december 2016 in Amsterdam.

³⁶ Met de Nota volkshuisvesting in de jaren negentig (VROM, 1989) werd besloten het aantal gesubsidieerde woningen van 70-80% terug te brengen naar 20-30%. Woningbouw werd daarmee in beginsel aantrekkelijker. Bovendien werd met de Vinex bouwlocaties aangewezen waardoor het risico op grondaankopen afnam.

³⁷ De grondquote is het aandeel van de grondprijs van de kavel in de vrij op naam prijs (V.O.N.-prijs) van de woning, exclusief btw.

Ook nu was de metafoor snel gevonden: door de crisis veranderde het grondbedrijf van flappentap tot molensteen (Ten Have, 2010).

De raad wil erop wijzen dat grondbedrijven een middel zijn voor het bereiken van de doelen van stedelijke ontwikkeling. Toch kan worden geconstateerd dat in de periode van voorspoed in sommige gemeenten de taakopvatting van grondbedrijven moedwillig is verbreed. Analoog aan Apeldoorn en bijvoorbeeld Enschede (zie kader 9), is in een aantal gemeenten het grondbedrijf, of beter gezegd, de opbrengsten die het grondbedrijf genereerde, tot doel gemaakt (Buitelaar, 2010). Dit wordt ook wel aangeduid als het hierboven al aangehaalde 'dubbelepettenprobleem'. Hoewel dit verschijnsel een realiteit is, is de notie van een geldgedreven ruimtelijke ordening een karikatuur van de werkelijkheid (Fokkema, 2016). De nasleep van dit alles is evenwel dat een aantal gemeenten en regio's nog grond bezitten op ongunstige locaties. De financiële situatie kan overheden ertoe dwingen deze locaties eerst te ontwikkelen. Dit vertraagt het herstel van een gezond grondbeleid en leidt tot suboptimale ruimtelijke keuzes.

Kader 9: Enschede: wethouder Hatenboer wil van zijn grondbedrijf af

In een interview in het vakblad ROMagazine stelt Jeroen Hatenboer, VVD-wethouder stedelijke ontwikkeling van de gemeente Enschede, dat hij af wil van 'zijn' grondbedrijf (Bayer, 2016). Hatenboer legt uit dat inmiddels 80 miljoen euro is afgeboekt op grondposities van de gemeente en dat dit, als het aan hem ligt, naar 100 miljoen euro gaat. Het liefst zou hij helemaal van het gemeentelijke grondbedrijf als

risicovol belegger af willen, maar hij ondervindt veel tegenwerking. Hij wijst op het 'dubbelepettenprobleem': het grondbedrijf als middel voor verantwoord ruimtelijk beleid en als doel voor vaste afdrachten naar de algemene middelen. "De financiële boys waren de helden van de stad. Er vloeiden miljoenen euro's aan vaste afdrachten richting de algemene middelen." In het interview legt Hatenboer uit dat de twee doelen elkaar bijten en dat dit heeft geleid tot het bouwen van woningen op verkeerde plekken en daarmee tot ongunstige ruimtelijke ordening. Hij stelt dat het grondbedrijf zich niet als marktpartij moet gedragen en dat winst maken op grond niet het doel moet zijn, omdat dit leidt tot een boekhouding-gestuurde ruimtelijke ordening. Liever wendt hij de expertise en opgebouwde ervaring van het grondbedrijf aan voor het realiseren van een aantrekkelijke en leefbare stad.

Verder wil de raad erop wijzen dat gemeenten te maken hebben gekregen met nieuwe wet- en regelgeving voor grondbeleid. Het betreft de door de commissie BBV aangescherpte begrotingsregels en de introductie van vennootschapsbelasting (vpb). De aanscherping van het BBV gaat in de kern om het volgende: vergroot de transparantie en behoedzaamheid, hanteer een strikte definitie van grondexploitatie, beperk de looptijd, reken alleen werkelijke rente toe en schaf NIEGG³⁸ af. De vpb is ingevoerd om gemeenten geen voordeel te geven op marktpartijen. Mocht blijken dat er met het grondbedrijf structureel winsten worden behaald, dan krijgen

³⁸ NIEGG staat voor: Niet in exploitatie genomen gronden.

gemeenten te maken met de vpb-plicht: ze moeten belasting betalen over hun winsten. Dit heeft er mede aan bijgedragen dat bij gemeenten fundamentele discussies zijn ontstaan over het te voeren grondbeleid en over de rol van het grondbedrijf daarin. Eindhoven is hier een goed voorbeeld van (Gemeente Eindhoven, 2017). Uit analyse blijkt overigens dat het profiel van veel grondbedrijven niet op winstgevendheid is gericht (Boelman, 2016).

Afsluitend concludeert de raad dat, hoewel het grondbedrijf in de ogen van de raad slechts een middel is, de opbrengsten van het grondbedrijf zich in een aantal gemeenten hebben ontwikkeld tot doel. Dit doel is mede ingegeven door het beperkte belastingregime van gemeenten dat in dit geval als perverse prikkel werkt om via gronduitgifte aanvullende inkomsten te genereren. Door onder meer de crisis en de aangescherpte begrotingsregels is inmiddels een context ontstaan waarin grondbedrijven niet meer (automatisch) het maken van winst tot doel kunnen hebben. Dit sluit aan bij de positionering van het grondbedrijf voor de lange termijn, waarin het als onderdeel van de gemeentelijke organisatie bijdraagt aan een verantwoordte ruimtelijke ordening.

3.3 Misverstanden over faciliterend grondbeleid

De raad maakt zich zorgen over de reikwijdte van het instrumentarium en de slagkracht van gemeenten bij faciliterend grondbeleid. Kijkend naar de volle breedte van de maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten staan, ziet de raad vooral op het vlak van financiering van

gebiedsontwikkelingen grote uitdagingen. Bij binnenstedelijke transformatie blijkt dit moeizaam (Fackeldey et al., 2016). Maar met name in een context van laagconjunctuur en krimp vraagt de raad zich af of faciliterend grondbeleid gemeenten voldoende mogelijkheden biedt om een leefbare en aantrekkelijke ruimtelijke ontwikkeling te garanderen.

Er is zowel binnen de politiek als de vakgemeenschap grote overeenstemming over de risico's van actief grondbeleid. Ook de raad erkent deze risico's, hoewel hij nuanceringen plaatst (zie hierboven). Sommigen stellen dat gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om uitsluitend te werken op basis van faciliterend grondbeleid. Volgens de raad is het de vraag of faciliterend grondbeleid inderdaad voldoende van instrumenten is voorzien.

De raad verwondert zich erover dat de Aanvullingswet uitsluitend voorziet in instrumenten voor overheden en niet voor de marktpartijen, terwijl deze partijen uiteindelijk toch een centrale rol spelen in gebiedsontwikkeling. Dit is opmerkelijk aangezien ook de Omgevingswet juist gericht is op ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven. Zekerheid en beheersbaarheid van processen is juist voor deze partijen belangrijk en het kunnen beschikken over instrumenten kan hierbij helpen. Het is mede vanuit dit perspectief dat de raad hier onderzoekt of faciliterend grondbeleid voldoende is toegerust voor alle partijen.

Concreet ziet de raad drie aandachtspunten als het gaat om de mogelijkheden en effectiviteit van faciliterend grondbeleid: de mogelijkheden om ontwikkeling te stimuleren in tijden van laagconjunctuur, de mogelijkheden

om publieke voorzieningen bij binnenstedelijke transformaties te bekostigen en, meer in het algemeen, de mate waarmee regelgeving marktpartijen mogelijkheden biedt tot actiever grondbeleid. De raad wil daarom twee misverstanden uit de weg ruimen:

- faciliterend grondbeleid werkt in alle situaties;
- marktpartijen lossen het wel op.

Misverstand: faciliterend grondbeleid werkt in alle situaties

Volgens de raad heeft de sturingskracht van faciliterend grondbeleid een aantal beperkingen.³⁹ Hieronder volgen eerst enkele algemene beperkingen en vervolgens gaat de raad in op situaties waarin er geen marktinteresse is.

Het is in de praktijk lastig om met behulp van omgevingsplannen te sturen op een gedifferentieerd woningprogramma. Dit komt deels door de veranderde positie van corporaties, maar ook deels door het stellen van termijnen. In omgevingsplannen kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat sociale woningbouw moet worden gerealiseerd en minimaal vijftien jaar deze bestemming moet behouden. Daardoor wordt de sociale woningbouw wel gerealiseerd, maar er is geen garantie op een duurzame situatie. Niets verhindert de eigenaar immers om de woningen na vijftien jaar te verkopen of boven de huurliberalisatiegrens⁴⁰ te positioneren.

Ook blijkt het voor gemeenten moeilijk om publieke voorzieningen te bekostigen die niet direct in het plangebied liggen. Dit is het resultaat van minder mogelijkheden om te verevenen (wat bij actief grondbeleid via het grondbedrijf kon) en het stringenter worden van exploitaties door de PPT-criteria. In het geval van organische ontwikkeling speelt verder dat het onduidelijk is welke voorzieningen op den duur noodzakelijk zijn en hoe de kosten daarvan te relateren zijn aan nieuwe initiatieven. Dit leidt bij de raad tot twijfel of de sturings- en beheersmogelijkheden van gemeenten bij faciliterend grondbeleid voldoende zijn.

Een tweede aspect is de conjunctuurontwikkeling en hoe die de mogelijkheden van overheden beïnvloedt voor het voeren van faciliterend grondbeleid. Meer dan bij actief grondbeleid is ontwikkeling van gebieden bij faciliterend grondbeleid afhankelijk van particulier initiatief. De ontwikkeling van gebieden veert voor een belangrijk deel mee met de golfbewegingen van de markt. Er ontstaan echter ook gebieden waar de markt deze golfbeweging niet meer vertoont en waar, anders gezegd, simpelweg geen (of veel minder) markt is. Dit betreft krimpgebieden en bijvoorbeeld stadsdelen en -wijken die om wat voor reden dan ook niet meer in trek zijn bij marktpartijen en particulieren. Dit soort gebieden loopt het reële gevaar af te glijden met alle maatschappelijke gevolgen (en kosten) van dien.

Conjunctuurontwikkeling is van invloed op de mogelijkheden van overheden om gebieden tot ontwikkeling of herstructurering te brengen. Deze invloed is sterker naarmate de overheid zelf minder of geen grond in bezit heeft.

³⁹ Rli-rondtafelgesprek over binnenstedelijke transformatie, gehouden op 9 december 2016 in Amsterdam.

⁴⁰ De huurliberalisatiegrens bedroeg in 2016 € 710,68 en bepaalt of er sprake is van een sociale huurwoning (huurprijs onder de grens) of een huurwoning in de vrije sector.

De mogelijkheden voor sturing en een positieve exploitatie zijn maximaal bij hoogconjunctuur en veel gemeentelijk grondbezit. Sturing is lastiger bij laagconjunctuur waarbij de overheid weinig grond in bezit heeft. In deze situaties is het onmogelijk om een positieve of neutrale grondexploitatie te realiseren. Mochten gemeenten in zulke situaties dus toch gebieden willen aanpakken, bijvoorbeeld om verpaupering en sociale onveiligheid tegen te gaan, dan kan dat alleen door inzet uit de algemene middelen (of uit externe fondsen). De raad is van mening dat hier op zich niets op tegen is, maar constateert dat de middelen om investeringen te doen erg beperkt zijn. Het gemeentelijk belastingregime is (ook internationaal gezien) immers zeer beperkt.

Ook signaleert de raad dat proceskosten hoog zijn, in het bijzonder bij lagere conjunctuur (Platform 31, 2014). Processen als gebiedsontwikkeling verlopen niet volgens een vooropgezet plan en monden niet uit in vooraf bedachte uitkomsten, maar zijn het resultaat van continue afstemming tussen belanghebbenden (Gerwen & Kruitwagen, 2014). De raad is van mening dat hier een taak voor de overheid ligt, maar dat de overheid niet in alle gevallen de aangewezen partij is om processen te sturen en dat dit ook overgelaten kan worden aan marktpartijen onderling. Marktpartijen dienen dan wel over voldoende instrumenten te beschikken, bijvoorbeeld om kostenverhaal af te kunnen dwingen en om te onteigenen (onder de voorwaarde van een publieke afweging).

Afsluitend stelt de raad vast dat faciliterend grondbeleid enkele vragen oproept over sturing en bekostiging van publieke voorzieningen, al dan

niet door verevening. Ook stelt de raad vast dat in situaties van weinig gemeentelijk grondbezit en in het bijzonder van laagconjunctuur additionele financiële overheidsinspanningen noodzakelijk zijn.⁴¹ Dit vraagt naast de Aanvullingswet om aanvullende en flankerende instrumenten, waarbij ook oog is voor de proceseigenschappen van gebiedsontwikkeling.⁴²

Misverstand: marktpartijen lossen het wel op

Door de nadruk op beschikbaarheid van wettelijk instrumentarium in discussies over grondbeleid kan de schijn ontstaan dat gebiedsontwikkeling vooral een zaak van de overheid is. Gebiedsontwikkeling komt echter tot stand in processen waarin overheid en allerlei belanghebbenden, waaronder ontwikkelaars, vastgoed- en grondbezitters, corporaties, beleggers, financiers, banken, ingenieurs- en adviesbureaus, particuliere en publieke opdrachtgevers en toekomstige gebruikers door onderhandeling en samenwerking tot een haalbare invulling van een gebied komen. In zijn advies over de vernieuwing van het omgevingsrecht ondersteunt de raad de gedachte van de minister van IenM dat de verhoudingen tussen initiatiefnemer, markt, samenleving en overheid aan herziening toe is (Rli, 2015a). Er is sprake van een grotere zelfredzaamheid van de samenleving en van de noodzaak om als overheid een stapje terug te doen. Mede hierom faciliteert de Omgevingswet uitnodigingsplanologie en faciliterend grondbeleid. Het instrumentarium uit de Aanvullingswet bestaat echter vooral uit instrumenten die de overheid kan inzetten. Instrumenten die een zelfredzame

⁴¹ De raad denkt hier overigens niet aan nieuwe rijkssubsidies (als ISV of BLS) zoals door anderen bepleit (Frantzen et al., 2016; LTO, G32, VNO-NCW; maar zie ook: Buitelaar, 2016).

⁴² Vanuit de praktijk wordt in dit verband gewezen op het verdwijnen van art. 6.24 Wro uit de Omgevingswet, dat als grondslag voor fondsvorming kan gelden.

en energieke samenleving ondersteunen ontbreken. Alleen het instrument stedelijke kavelruil kan in theorie gezien worden als een privaat-privaat instrument. Al zal de overheid hier in de praktijk nog een belangrijke rol in moeten spelen als regisseur of bij onteigening van een laatste onwillige eigenaar (Kadaster, 2017).

De raad stelt de vraag of de Aanvullingswet particuliere partijen voldoende uitdaagt. De financiële crisis heeft diepe sporen achtergelaten in de ontwikkelingssector. De sector die gedurende de Vinex-periode door sommigen (Vulperhorst, 2009) als ingedut en weinig inventief werd omschreven, heeft zichzelf na de crisis moeten heruitvinden. Partijen die het hebben overleefd, zijn door de crisis uit evenwicht geraakt en proberen zich andere businessmodellen eigen te maken (Frantzen et al., 2016). Afgeslankte organisaties, strengere begrotingseisen bij marktpartijen en terughoudende banken en beleggers zorgen bij marktpartijen voor aarzeling om risicodragend te participeren in projecten. Minder partijen zijn in staat om de benodigde voorinvesteringen te doen. Ontwikkelaars zijn selectiever geworden en leggen de focus ligt op groeigebieden.⁴³ Er zijn veel nieuwe kleine spelers bij gekomen en het veld is verder versplinterd (Frantzen et al., 2016). Tegelijkertijd ziet de raad voorzichtiger gemeenten en de veranderde rol van corporaties.

De nieuwe verhoudingen tussen initiatiefnemer, markt, maatschappij en overheid waar de Omgevingswet op is gestoeld, ziet de raad in de

gebiedsontwikkelingspraktijk nog niet overal terug.⁴⁴ Enerzijds ziet de raad, op enkele uitzonderingen na,⁴⁵ in gebieden met een lage marktdruk van die nieuwe verhoudingen nog weinig terug, anderzijds vreest de raad in gebieden met hoge marktdruk en hoge woningbehoefteprognoses juist dat oude gewoonten weer worden opgepakt, getuige ook diverse pleidooien voor grootschalige woningbouwlocaties. De raad maakt zich daarom zorgen over de realisatie van maatschappelijke opgaven en vraagt zich af of de Aanvullingswet (en flankerend beleid) de markt en maatschappij voldoende bedient. Stedelijke kavelruil biedt marktpartijen geen doorzettingsmacht, zoals in sommige andere landen wel het geval is (zie hoofdstuk 4 van dit deel 2). Ook ziet de raad weinig prikkels die overheden en private partijen tot samenwerking en risicospreiding aanzetten.

De raad is van mening dat de ruimte die ontstaat door een terugtrekkende overheid als gevolg van de keuze voor faciliterend grondbeleid, niet automatisch wordt ingenomen door de markt. Zowel aan de zijde van de overheid als aan die van de markt ziet de raad risicomijdend gedrag. Het gevolg is dat veel opgaven blijven liggen. De raad denkt dan aan krimp en aan afglijdende gebieden, maar ook aan binnenstedelijke transformatie met complexe eigendomsverhoudingen (zelfs in een groeiende markt). De raad verwacht niet dat de Aanvullingswet marktpartijen voldoende in positie brengt om hierin initiatief nemen. Een regisserende overheid blijft zo noodzakelijk.

⁴³ AM Wonen heeft zich bijvoorbeeld helemaal teruggetrokken uit Noord- en Oost-Nederland.

⁴⁴ In gebieden waar de markt is aangetrokken, zoals Amsterdam en Utrecht, ziet de raad wel voorbeelden waar de nieuwe verhoudingen tot uitdrukking komen.

⁴⁵ Parkstad Limburg, Oost-Groningen.

3.4 Misverstanden over grondprijs

In deze paragraaf wordt de totstandkoming van de grondprijzen besproken. De paragraaf wordt uitgewerkt langs twee onderling samenhangende misverstanden:

- grondbeleid en ruimtelijk beleid drijven de prijzen van woningen op;
- het zelfrealisatieprincipe en bouwclaims hebben een grondprijsoptrend effect en zorgen dus voor hogere woningprijzen.

Misverstand: grondbeleid en ruimtelijk beleid drijven de prijzen van woningen op

Eén van de grootste misverstanden rond grondbeleid is het idee dat woningen duur zijn omdat de grondprijzen gestegen zijn. Hoewel de constatering van stijgende grondprijzen correct is, ligt het causale verband precies omgekeerd. Woningprijzen komen tot stand via de woningmarkt (De Groot et al., 2010). De grondprijs die veel gemeenten rekenen, komt tot stand via de residuele grondwaardemethode, waarbij de grondprijs het verschil is tussen de woningprijs (op de markt) en stichtingskosten⁴⁶. De grondprijs stijgt en daalt bij een residuele berekening dus mee met de woningmarkt (Deloitte Real Estate, 2013). Wel kan het op de korte termijn zijn dat een gemeente bij een teruglopende markt traag reageert en nog vasthoudt aan hogere grondprijzen, waardoor ontwikkelaars niet overgaan tot bouwen. De woningmarkt wordt op haar beurt vooral beïnvloed door schaarste, leenmogelijkheden, fiscale regelgeving en welvaart. Sommige (politieke) partijen menen dat een gemeente de woningprijzen kan

beïnvloeden via de grondprijs (door een lagere grondprijs te rekenen). Dit is echter vooral van invloed op de winst van de projectontwikkelaar (die de woningen tegen de marktprijs kan verkopen), of van de eerste koper die bij doorverkoop ook de marktprijs zal vragen⁴⁷ en niet zozeer op de verkoopprijs. De korting op de grondprijs wordt daarmee een verkapte subsidie (staatssteun), die volgens EU-regelgeving alleen is te rechtvaardigen voor de bouw van sociale huurwoningen.

Ondanks de logica dat de woningmarkt de grondprijzen bepaalt, wordt verondersteld dat er tenminste drie mechanismen zijn die de grondprijzen opdrijven en, zo wordt onterecht aangenomen, daarmee de woningprijzen opdrijven. Hieronder wordt elk van deze mechanismen kort beschreven en ontkracht.

Het eerste mechanisme is speculatie op de grondmarkt door particulieren en vooral door boeren en projectontwikkelaars. Speculatie vindt inderdaad plaats (Kuiper & De Regt, 2006). Dit is niet opmerkelijk, want de Nederlandse grondmarkt is, binnen bepaalde regelgevingskaders, te typeren als een vrije markt (Segeren et al., 2005). Waar sprake is van verschillende verwachtingen ten aanzien van de toekomst kan speculatie ontstaan. Deze concurrentiestrijd beïnvloedt de prijzen van woningen uiteindelijk niet (Deloitte Real Estate, 2013), omdat de aanschafprijs van (ruwe) bouwgrond slechts een deel van de woningprijs uitmaakt. Wel kan een hogere grondprijs leiden tot een poging van ontwikkelaars om de

⁴⁶ De som van alle kosten voor het oprichten of stichten van een bouwproject.

⁴⁷ Dit mechanisme kan tot op zekere hoogte worden ingeperkt door bepalingen op te nemen in het koopcontract over restricties bij doorverkoop of recht op terugkoop door de gemeente.

bouwkosten omlaag te brengen, wat kan leiden tot besparingen op kwaliteit van woningen.

Een tweede mechanisme dat grondprijzen opdrijft, zou het restrictieve ruimtelijke beleid betreffen. Vooral (geografisch) economen zijn deze mening toegedaan (zie o.a. De Groot et al., 2010; Vermeulen et al., 2016; Teulings, 2016). Door in het landelijk gebied meer ruimte te bieden voor woningbouw, zou de druk op de grondprijzen minder worden, is de redenering. Planologen betwisten deze redenering. Niet het gebrek aan bouwgrond en nieuwbouw drijft tot hogere prijzen, maar de schaarste aan (bepaalde typen) woningen in het algemeen drijft woningprijzen op.⁴⁸ Bij ruimere bouw mogelijkheden in het landelijk gebied zal de vraag naar woningen in en rond steden, als centra van dynamiek, niet afnemen (Rli, 2014a). Tenzij hele natuurgebieden rond de steden worden vrijgegeven, is het te verwachten effect minimaal. Ook kleven er nadelen aan een dergelijke strategie omdat die zal leiden tot verdere versnippering van de open ruimte en tot meer mobiliteit en extra investeringen in infrastructuur. Daar tegenover staat wel dat het bouwen op uitleglocaties vaak aantrekkelijker is dan op binnenstedelijke locaties, waar vaak sprake is van complexe eigendomsverhoudingen en ook saneringsvraagstukken. De vraag naar het verhogen van de woningbouwproductie bestaat al enkele decennia. Er is geen bewijs dat ruimtelijk beleid hier de beperkende factor is. Gemeenten en marktpartijen zijn juist gericht op het verruimen en versnellen van de productie. Wel kan een deel van het antwoord liggen in de personele

capaciteit bij zowel gemeenten als bouwers, waar na de kredietcrisis gesneden is in de personele bezetting (Buijs, 2017).

Een derde mechanisme zou zijn dat gemeenten inzetten op winstmaximalisatie. Hoewel de residuele grondwaardemethode sowieso niet tot excessieve prijzen kan leiden, kan de gemeente wel sturen op maximale inkomsten uit de verkoop van gronden. Bijvoorbeeld door aanpassing van de (woningbouw)programmering naar bijvoorbeeld appartementen, of door weinig extra kwalitatieve eisen te stellen aan gebouwen om de bouwkosten laag te houden (Giezen et al., 2013). De vraag is of een dergelijke strategie aansluit bij woonwensen en bij een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. En belangrijker, bezuinigen op kwaliteit leidt tot daling van de verkoopopbrengst. Hieraan gekoppeld kan de vraag worden gesteld op welke manier de grondopbrengst terugvloeit naar de samenleving en of deze ten goede komt aan locatieontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit. Het antwoord op deze vragen bepaalt mede het draagvlak voor gemeentelijk grondbeleid. Er zijn weinig bewijzen voor de stelling dat gemeenten meer oog hebben voor winstmaximalisatie dan voor de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling. Incidentele casuïstiek is nog geen bewijs voor een wijdverbreide tendens.

Dan is er ook nog de verwachting dat grondbeleid een eind zou moeten maken aan grondprijsstijgingen (Remkes, 2001). Het is de vraag of dit überhaupt mogelijk en wenselijk is. Aan een rijksoverheid die dirigistisch van Delfzijl tot Maastricht de grondprijs bepaalt zal weinig behoefte bestaan. Er zijn binnen de Nederlandse marktcondities eigenlijk geen succesvolle

⁴⁸ Zie ook de aloude wet voor vastgoed: locatie, locatie, locatie.

voorbeelden van locaties waar de grondprijzen zijn gedempt door grondbeleid. Overigens zijn de grondprijzen in Nederland niet hoger dan in andere landen. Zeker rond de grotere steden waar de druk op de woningmarkt hoog kan zijn, lopen prijzen internationaal gezien weinig uiteen. Wel is de prijs van landbouwgrond in Nederland hoger dan in omringende landen (Silvis & Voskuilen, 2014; CPB, 2015), maar ook de toegevoegde waarde van landbouwactiviteiten ligt hoger. Uiteindelijk bepaalt de markt de woningprijzen en daarmee ook de grondprijzen, die stijgen bij een opgaande markt en dalen (zij het vaak vertraagd) bij een neergaande markt.

Misverstand: zelfrealisatiebeginsel en bouwclaims hebben een grondprijsoptimaliserend effect en leiden tot hogere woningprijzen

Het innemen van grondposities is van belang voor private partijen om hun bouw- en ontwikkelproductie zeker te stellen. Vanwege het zelfrealisatiebeginsel geeft een grondpositie hen de mogelijkheid om bij een bestemmingswijziging de grond in ontwikkeling te brengen. Het verwerven van strategische grondposities (in anticipatie op een bestemmingswijziging) kan gezien worden als een fundament onder de overlevingsstrategie van private ontwikkelaars. Naast een meerderheid van partijen die grond verwerft met het doel deze te ontwikkelen, zijn er ook twee andere partijtypen. Ten eerste grondspeculanten die grondposities verwerven met als hoofddoel het behalen van winst uit grond(door)verkoop, zonder de intentie om zelf te ontwikkelen. Ten tweede een categorie freeriders die grond verwerft of in bezit heeft, maar een afwachter houding aanneemt om na publieke investeringen vervolgens optimaal van de waardeverhoging bij ontwikkeling te kunnen profiteren.

Dat partijen grondposities innemen op plekken die ‘warm’ worden (omdat een bestemmingsverandering op handen lijkt), kan niet worden ontkend. Dat daar een zekere concurrentie en prijsopdrijving aan te pas komt evenmin (zie bijvoorbeeld: Kuiper & De Regt, 2006). Het is echter niet zo dat private partijen maar lukraak overal grond opkopen en als het ware over elkaar heen buitelen bij de aankoop van gronden aan de randen van de steden.⁴⁹ Ook financieel is dit voor de meeste partijen onhaalbaar. Er is een aantal beleggers dat strategisch belegt in agrarische grond, om deze te verpachten.⁵⁰ Het gaat ze daarbij om zowel het autonome rendement op de lange termijn van de grond, als om de mogelijkheid van een waardesprong als gevolg van bestemmingsverandering. Van alle agrarische grond is 60% in handen van agrariërs. Van de overige 40% is een groot deel in handen van private organisaties (die die grond verpachten) en van andere partijen met substantieel bezit zoals het Rijksvastgoedbedrijf, gemeenten, investeringsmaatschappijen, Bureau Beheer Landbouwgronden en terreinbeheerende organisaties (Farjon et al., 2014).

Een selectie van kadastrale kaarten van (potentiële) uitleggebieden laat zien dat inderdaad een aanzienlijk deel van de percelen, veelal in gebruik als agrarische gronden, van private partijen is. Dit betreffen grotendeels ontwikkelaars en beleggers. Grondposities zijn, zoals eerder aangegeven, voor hen niet zozeer een doel, maar vooral een middel om ontwikkeling

⁴⁹ Het kadaster biedt geen mogelijkheid om de historische ontwikkeling van grondeigendom na te gaan (dit kan alleen handmatig en tegen hoge kosten) (BVH Ruimte, 2015).

⁵⁰ Voor agrarische bedrijven kan dit interessant zijn omdat hiermee de waarde van de grond liquide wordt.

en bouwproductie zeker te stellen (Bouwfonds, 2006).⁵¹ En hoewel grondprijzen in de loop der tijd wel zijn gestegen, verklaart dat niet de hogere prijs van nieuwbouwwoningen. Die wordt immers bepaald door de markt, waarbij bovendien de bestaande voorraad hogere prijzen heeft dan nieuwbouwwoningen.

Bij freeriders en grondspeculanten moet de vraag gesteld worden hoe groot dit fenomeen nu eigenlijk is. Hier is nooit goed onderzoek naar gedaan (zie Korthals Altes, in: Bouwfonds 2006). Vanuit de gemeentelijke praktijk wordt gemeld dat de vraag bekend is en dat projecten vaak weliswaar te maken hebben met een enkele freerider en speculant, maar dat de meeste grondbezitters goede bedoelingen hebben (zie bijvoorbeeld Drummen, in: Bouwfonds 2006).⁵² Met de in de Wro in 2008 ingevoerde mogelijkheid tot kostenverhaal, zou het bovendien minder aantrekkelijk zijn om puur voor speculatieve doeleinden grond te verwerven.

3.5 Misverstanden over grondeigendom

Vaak worden overheid en marktpartijen als tegenpolen van elkaar gezien. De raad is van mening dat bij gebiedsontwikkeling de betrokken partijen vooral als partners moeten optreden, elk met hun eigen verantwoordelijkheden en competenties. Als grondbezitter en 'marktmeester' heeft de gemeente echter een speciale positie die vraagt om extra zorgvuldigheid. Daarnaast beschikt de overheid over krachtige instrumenten

als onteigening en de Wvg, waarmee zij bepaalde ontwikkelingen kan afdwingen.

Misverstand: de eigenaar van de grond heeft het voor het zeggen

Een veel gehoord argument is dat met het loslaten van actief grondbeleid gemeenten een belangrijk instrument verliezen om op ruimtelijke ontwikkeling en kwaliteit te sturen. Zeker bij binnenstedelijke transformatie zou dit van belang zijn. Zowel van publieke als private zijde verschillen de geluiden over dit thema (Jager, 2016). De raad wil in deze paragraaf een helder beeld creëren over het belang van grondeigendom in verschillende contexten.

Zoals eerder opgemerkt, ziet de raad gebiedsontwikkeling als een gezamenlijk proces van markt en overheid, waarvoor grondbeleid een aantal spelregels en instrumenten biedt. Grondbeleid staat daarmee in dienst van een goede ruimtelijke ordening.

Het adagium 'grond is macht' is slechts ten dele waar. Voor marktpartijen betekent grond inderdaad een machtspositie omdat niemand om ze heen kan bij het ontwikkelen van een gebied. En dat is waar het ontwikkelaars vooral om gaat. Een andere methode voor ontwikkelaars om betrokken te raken, is door mee te doen aan vaak kostbare en tijdrovende prijsvragen en selecties zonder garantie op succes. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ontwikkelaars zich richten op strategische grondaankopen. Die vormen het entreebewijs voor onderhandelingen met de gemeente. Het resultaat van deze onderhandelingen kan deelname zijn aan het gebiedsontwikkelingsproject of een nader in te vullen bouwclaim op een locatie elders. In beide

⁵¹ Rli-rondetafelgesprek over binnenstedelijke transformatie op 9 december 2016 in Amsterdam.
⁵² Rli-rondetafelgesprek over binnenstedelijke transformatie op 9 december 2016 in Amsterdam.

gevallen is continuïteit van de bedrijfsvoering gewaarborgd, waarbij overigens de omvang van de grondpositie bepalend is voor het bouwvolume.

Voor de overheid ligt het machtsvraagstuk iets anders. Door de mogelijkheid van kostenverhaal is het voor een overheid niet meer strikt noodzakelijk om grond in eigendom te hebben. Door onderhandeling met de ontwikkelaar over de te verhalen kosten (met de kostensoortenlijst als uitgangspunt) kan de overheid (een deel van) de middelen vergaren die noodzakelijk zijn voor de aanleg van publieke voorzieningen.

Het sturen op de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied zou ook beter gaan wanneer de overheid grond in eigendom heeft. Dit is deels het geval. Bijvoorbeeld voor de bouw van sociale huurwoningen kan de overheid grond voor een lagere prijs aanbieden. Dit is overigens door de Grex-wet ook zonder grondeigendom mogelijk. Tegelijkertijd is de overheid, ook als ze alle grond bezit, voor het realiseren van het bestemmingsplan vaak afhankelijk van de wil van marktpartijen om te bouwen en zodoende invulling te geven aan de plannen. Al naar gelang van de marktcontext kan deze samenwerking leiden tot aanpassing van oorspronkelijke ambities. Als de overheid een maatschappelijke functie wil realiseren, zoals een bibliotheek, is grondeigendom vaak wel een vereiste. Als de overheid geen grond in bezit heeft, kan ze via bestemmingsplannen en kostenverhaal nog steeds sturen op inhoud. Inherent aan het idee van uitnodigingsplanologie, met bijbehorende flexibele bestemmings- en (binnenkort) omgevingsplannen, zijn de marges om tot afspraken te komen dan wel ruimer en is de overheid sterker afhankelijk van marktpartijen. Kortom, in beide situaties, zowel

bij grondbezit als geen grondbezit, is het inhoudelijk programma van een gebied de uitkomst van samenwerking tussen overheid en marktpartijen, met maar geringe verschillen in sturingkracht van de overheid.

Met name bij versnipperde grondeigendomsituaties kunnen freeriders een belangrijke oorzaak van vertraging vormen voor de overige partijen. De overheid heeft met onteigening en het voorkeursrecht instrumenten in handen om, indien noodzakelijk, meer regie naar zich toe te trekken door grond in eigendom te nemen. Dit speelt vooral bij freeriders en speculanten; grondbezitters die niet de intentie hebben om tot ontwikkeling over te gaan en er belang bij hebben om (bij een opgaande markt) door uitstel de prijs van hun bezit op te drijven. Ondanks de genoemde instrumenten blijkt het in de praktijk vaak moeilijk om dit soort partijen te onteigenen, bijvoorbeeld door hun adequate onderbouwing van het beroep op het zelfrealisatieprincipe. Een rechter zal hierin meegaan. Dit geeft echter geen garantie op daadwerkelijke realisatie. Het zelfrealisatieprincipe bevat namelijk geen plicht om tot realisatie over te gaan. Het niet voldoen aan een door de overheid aangegeven fasering bij gebiedsontwikkeling kan echter wel een grondslag vormen om na de verstreken termijn alsnog te onteigenen. Grondbezit geeft freeriders en speculanten dus wel degelijk macht. Niet zozeer om een gebied te ontwikkelen, maar wel om uit eigenbelang de ontwikkeling te traineren.

Bij versnipperd grondbezit kan het instrumentarium van de overheid een cruciale rol spelen. Om het samenwerkingsproces te versnellen kan een strategie zijn het aantal partijen tot een compacte groep terug te brengen.

Het voorkeursrecht is daar een goed instrument voor. Dit vereist wel een proactieve houding van de gemeente, een bestemmingsplan (als juridische grond voor het vestigen van voorkeursrecht of onteigening) en een gemeente die weet welke rol ze wil spelen. Het incidenteel verwerven van gronden kan passen bij een overwegend faciliterend grondbeleid. Buitelaar (2015) spreekt in dit verband van *reactief* grondbeleid. Marktpartijen geven aan dat in het geval van complexe situaties een actieve rol (instrumenteel verwerven) van de overheid belangrijk wordt gevonden.⁵³

Concluderend is de raad van mening dat het adagium dat grond macht geeft, slechts ten dele geldt. Met uitzondering van freeriders en speculanten leidt macht in de praktijk bovendien niet zonder meer tot machtsmisbruik. Voor de overheid is grondbezit geen vereiste voor het sturen op een gebiedsontwikkeling, voor marktpartijen is grondeigendom wel een ticket tot deelname.

Misverstand: onteigening en Wvg worden te pas en te onpas ingezet

De raad ziet zoals gezegd gebiedsontwikkeling als een samenwerkingsproces met bepaalde spelregels tussen overheden en private partijen. Onderdeel van deze spelregels is dat overheden specifieke instrumenten als onteigening en voorkeursrecht tot hun beschikking hebben die diep kunnen ingrijpen in privaat eigendom. Daarom wordt het grondbeleidsinstrumentarium door sommigen gezien als een middel om de overheid een sterke positie te geven en een scheve verhouding creëert tussen overheid

en private partijen. Hiermee zijn vaak veronderstellingen verbonden aan inzet en effect van bijvoorbeeld het onteigeningsinstrument, gekoppeld aan meer ideologische opvattingen over de verhouding tussen overheid en samenleving. De raad draagt graag bij aan het ontmythologiseren van dit onderwerp dat de discussie rond grondbeleid sterk beïnvloedt.

De eerste vraag die gesteld moet worden over inzet van instrumenten als onteigening en voorkeursrecht is of deze instrumenten inderdaad vaak worden ingezet en, zo ja, met welk doel. Het antwoord is genuanceerd.

Onteigening lokt in de praktijk controverses uit. In veel (vaak agrarische) kleinere gemeenten wordt het instrument zeer zelden ingezet, veelal vanuit de principiële houding dat een overheid zich niet bemoeit met particulier eigendom (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008). In grotere steden ligt dit anders: hier wordt het instrument vaker toegepast. Maar gezien de complexiteit, de lengte van de procedure en de niet altijd zekere uitkomst (vooral door het beroep op het zelfrealisatiebeginsel door eigenaren) gaat er een zorgvuldige afweging aan vooraf. Vooral freeriders en speculanten worden onteigend, als hun grondposities de voortgang van de gebiedsontwikkeling blokkeren waar gemeenten en/of marktpartijen aan werken. Er is een industrie rond onteigenen ontstaan van gespecialiseerde advocatenbureaus. Grote gemeenten beschikken over een afdeling met onteigeningsexperts. Door de recente ommezwaai in veel gemeenten naar faciliterend grondbeleid, wordt onteigening voornamelijk nog ingezet voor infrastructurele doeleinden. Zelfstandige uitvoeringsorganisaties als Rijkswaterstaat gebruiken daarvoor ook het onteigeningsinstrument.

⁵³ Rli-rondetafelgesprek over binnenstedelijke transformatie op 9 december 2016 in Amsterdam.

De grondslag voor de inzet van instrument uit het gemeentelijk voorkeursrecht is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw steeds verder verruimd en in het gebruik ervan is een golfbeweging te zien. Van 2000 tot de crisis in 2008 is in de vestiging van voorkeursrecht een stijgende lijn te zien. Na de crisis daalde het gebruik weer aanzienlijk. Met de aantrekkende woningmarkt neemt de inzet weer toe (Van der Werf, 2016). Hoewel er anekdotisch bewijs is van wildgroei en van zeer langdurige vestiging van voorkeursrecht, ligt de huidige werkelijkheid genuanceerder.

Ook in de dagen van de Vinex werd voorkeursrecht niet zomaar gevestigd (maar wel vaker dan nu). Voor gemeenten waren er namelijk risico's aan verbonden. Gemeenten konden in een lastig parket komen wanneer er tegelijkertijd een heleboel grond werd aangeboden, terwijl de gemeente en het te ontwikkelen gebied daar nog niet klaar voor waren. Een ander risico was dat grondeigenaren in een vroeg stadium lucht kregen van de plannen van de gemeente, wat de prijs op zou drijven (Bouwfonds, 2006). Veel gemeenten kozen ervoor om strategisch grond aan te kopen: stapje voor stapje. Sowieso is de timing van voorkeursrecht niet eenvoudig, vanwege de eis van een bestemmingsplan binnen een gestelde termijn van een aantal weken. Het is in de praktijk dus lastig voorkeursrecht te vestigen voordat de grond 'warm' wordt.⁵⁴

Sinds de crisis wordt voorkeursrecht nog steeds ingezet, maar dan veelal in de context van faciliterend beleid. Dit klinkt enigszins paradoxaal,

aangezien het dan niet de intentie is van gemeenten om grond te bezitten. Met het vestigen van voorkeursrecht geeft de gemeente echter een signaal af aan grondeigenaren dat ze serieus is met haar plannen voor een bepaald gebied. Het doel van de gemeente is om de onderhandelingen te starten, niet om de grond te verwerven. Mocht een eigenaar ondanks voorkeursrecht toch niet willen overgaan tot ontwikkeling, vrijwillige verkoop of kavelruil, dan kan de gemeente (reactief) het onteigeningsinstrument gebruiken om de voortgang van gebiedsontwikkeling te bespoedigen. Bij versnipperd grondeigendom waarbij specifieke kavels cruciaal zijn voor een beoogde ontwikkeling, starten ervaren gemeenten direct een onteigeningsprocedure op, parallel aan de onderhandelingen tot minnelijke verwerving. Ook hier geldt dat door het instrument als stok achter de deur eerder tot overeenstemming wordt gekomen.

Afsluitend is de raad van mening dat instrumenten als onteigening en voorkeursrecht ook bij faciliterend grondbeleid van belang blijven. De praktijk blijkt soms weerbarstig, bijvoorbeeld als grondeigenaren zich wel beroepen op het zelfrealisatiebeginsel, maar niet tot realisatie overgaan. In dat soort gevallen zijn instrumenten die horen bij actief grondbeleid een belangrijke stok achter de deur. De signaalfunctie van deze instrumenten blijkt in de praktijk vaak voldoende om via privaatrechtelijke weg tot overeenkomst te komen. Het is volgens de raad een misverstand dat onteigening en voorkeursrecht te pas en te onpas worden ingezet. Sterker nog, de raad is van mening dat er bij veel (vaak kleinere) gemeenten ten onrechte een principiële afkeer bestaat van het onteigeningsinstrument.

⁵⁴ Rli-rondetafelgesprek over binnenstedelijke transformatie op 9 december 2016 in Amsterdam.

4

GRONDBELEID IN ANDERE LANDEN: VOORBEELDEN EN INSPIRATIE



4.1 Faciliterend grondbeleid is internationaal de norm

Gezien de door velen gewenste (cultuur)verandering in het Nederlandse grondbeleid en de behoefte actief grondbeleid te verbreden met faciliterend grondbeleid, vindt de raad het zinvol om een blik over de grens te werpen, waar faciliterend grondbeleid al de norm is. Op het vlak van grondbeleid vormt Nederland internationaal gezien namelijk een uitzondering. Er zijn vrijwel geen landen waar actief grondbeleid wordt gevoerd, en in de landen waar dit wel gebeurt (zoals Zweden en Finland) is de grond van oudsher in overheidshanden en zijn de projecten en daarmee de risico's doorgaans (veel) kleiner dan in Nederland.

In dit hoofdstuk schetst de raad een beeld van grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten in andere landen om daar inspiratie uit te putten voor de Nederlandse regelgeving. Wat kan Nederland leren van andere landen? Kijkend naar de uitdagingen waar Nederland voor staat, komen vragen op als: hoe wordt binnenstedelijke transformatie in andere landen georganiseerd? Hoe wordt ontwikkeling gestimuleerd in gebieden waar de markt zich afzijdig houdt? Op welke wijze wordt de waardeverandering van grond verdeeld, vindt kostenverhaal plaats en wordt er verevend?

Om deze vragen te beantwoorden, kijkt de raad in dit hoofdstuk naar voorbeelden van stedelijke kavelruil, onteigening en zelfrealisatie, methoden van gebiedsontwikkeling en naar actief grondbeleid. Omdat veel gebiedsontwikkelingen zichzelf niet kunnen financieren en er aanvullende financiering van de overheid nodig is, wordt ook ingegaan op de verschillen in lokale belastingregimes (zie kader 10).

Kader 10: Voorbehoud bij importeren buitenlandse instrumenten

Het idee dat een beleidsinstrument dat in een ander land succesvol is, ook in Nederland van meerwaarde kan zijn, moet met het nodige voorbehoud worden verwelkomd. Met de oprichting van de Europese Unie is veel aandacht ontstaan voor het vergelijken van beleidspraktijken, met het idee dat deze elkaar wederzijds kunnen inspireren. Het 'uploaden' van nationaal beleid naar het Europese schaalniveau vindt bijvoorbeeld veel plaats. Nederland heeft dit bijvoorbeeld gedaan met de ecologische hoofdstructuur waarop Natura 2000 is geïnspireerd (maar wat juridisch heel anders is ingestoken, waardoor Nederland vervolgens weer op achterstand is gezet). Omgekeerd worden ook veel Europese beleidsconcepten 'gedownload'. Met name in landen waar de betreffende beleidsvelden nog niet zijn uitgekristalliseerd, is dit een bekend fenomeen. In de wetenschap wordt het up- en downloaden van beleid geduid als 'institutionele transplantatie'.

Zowel het up- als downloaden van beleid kent problemen. Vanwege de vaak grote verschillen tussen (historisch gegroeide) maatschappelijke, juridische en beleidscontexten is het niet vanzelfsprekend dat een beleidsinstrument dat in het ene land effectief is, ook werkt in een ander land.

4.2 Actief grondbeleid in andere landen

Ook landen buiten Nederland hebben ervaring met actief grondbeleid. Toch lijkt de impact van de financiële crisis en meer in het algemeen conjuncturele schommelingen in andere landen minder groot te zijn als het gaat om verliezen die overheden lijden op grond. De financiële impact is dan ook niet het gevolg van actief grondbeleid, maar moet eerder toegeschreven worden aan de verschillen in het systeem van hypotheekrenteaftrek en het functioneren van de woningmarkt. Zoals hierboven aangegeven, zijn Finland en Zweden voorbeelden van landen met actief grondbeleid. Een belangrijk verschil is dat grond hier van oudsher in overheidshanden is. Een ander belangrijk verschil is dat de gebiedsontwikkelingsprojecten kleiner zijn dan in Nederland gebruikelijk en de risico's dus ook.

Er is internationaal altijd interesse geweest voor het Nederlandse systeem van actief grondbeleid. Van der Krabben (2011) beschrijft hoe buitenlandse ogen kijken naar de Nederlandse praktijk. Na de financiële crisis diskwalificeerde Alterman het systeem, vooral vanwege de schaal waarop het werd toegepast, als 'a relic of the past' (Alterman, 2009, geciteerd in Van der Krabben, 2011). Een ander voorbeeld is de Amerikaanse hoogleraar George Lefcoe (Lefcoe, 1977, geciteerd in Van der Krabben, 2011) die zich afvroeg of het Nederlandse systeem van actief gemeentelijk grondbeleid misschien ook bruikbaar is in Amerikaanse steden. Zijn conclusie was dat het actieve grondbeleid een prima instrument is om een proactief ruimtelijk beleid mee te voeren, maar dat de financiële risico's groot zijn, dat de overheid als marktpartij een dubbele pet op heeft en dat marktpartijen eigenlijk net zo goed, zo niet beter, locaties kunnen ontwikkelen.

Redenen om actief grondbeleid te overwegen

Hoewel de risico's van actief grondbeleid bekend zijn, wordt de invoering van dergelijk beleid in andere landen wel overwogen. Hiervoor bestaan verschillende redenen.

In Engeland mogen gemeenten geen actief grondbeleid voeren. Private partijen bezitten grote grondbanken, dicteren de planning en houden zo regionaal controle over de uitgifte en de prijzen van grond. Die situatie is verre van ideaal en om de tucht van de markt te doorbreken, gaan er stemmen op voor actief gemeentelijk grondbeleid (Van der Krabben, 2012).

Sociale woningbouw realiseren wordt gezien als reden voor het voeren van actief grondbeleid. Europese staatssteunregels maken het overheden mogelijk grond voor sociale woningbouw goedkoper aan te bieden. Ook buiten de Europese Unie kan sociale woningbouw een reden zijn voor actief grondbeleid (Alterman, 2009, geciteerd in Van der Krabben & Jacobs, 2013).

Een andere reden voor actief grondbeleid is het (her)ontwikkelen van brownfields (voormalige industrieterreinen). Dit kan ook voor Amerikaanse steden een optie zijn (Van der Krabben & Jacobs, 2013). Institutionele beleggers zijn namelijk minder geneigd te investeren in binnenstedelijke locaties, mede door een mogelijk gebrek aan transparantie en benchmarks voor het te verwachten rendement.

Internationale verschillen in gebiedsontwikkeling

Meer in het algemeen concludeert Van der Krabben (2011) dat er eigenlijk geen duidelijke aanwijzingen voor zijn dat in andere landen gebiedsontwikkelingen niet, moeilijker of tegen een lagere kwaliteit tot stand komen, in vergelijking met Nederland. De mate waarin gestuurd kan worden op locatie van gebiedsontwikkelingen zou in sommige andere landen wellicht minder zijn (België), maar het lijkt er wel op dat marktpartijen net zo goed locaties kunnen ontwikkelen. Vanuit dat perspectief kan in Nederland de aanvulling van actief grondbeleid met faciliterend grondbeleid met vertrouwen tegemoet worden gezien. Een verschil is wel dat in andere landen andere (en vaak uitgebreidere) instrumenten bestaan voor kostenverhaal van publieke investeringen. Voorbeelden hiervan zijn het instrument stedelijke herverkaveling en het koppelen van het verkrijgen van een bouwvergunning aan het dragen van (een deel van de) kosten.

Betekenis voor dit advies

De raad kan zich vinden in de constatering van Van der Krabben dat marktpartijen ook prima in staat zijn om locaties te ontwikkelen, maar denkt dat dat op moeilijke locaties (krimpgebieden, verouderde binnenstedelijke bedrijven of havenreinen en dergelijke) niet altijd gebeurt, terwijl dit maatschappelijk wel gewenst kan zijn. Hieronder wordt een aantal beschikbare instrumenten in andere landen toegelicht waaraan Nederland inspiratie kan ontlelen.

4.3 Stedelijke herverkaveling

Twee modellen

Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument in de Aanvullingswet. In andere landen wordt er al langer mee gewerkt. Vrij bekend zijn het Duitse *Umlegungsinstrument*, de Franse *Association Foncière Urbaine* (AFU) en het Valenciaanse model, *Ley Reguladora de la Actividad Urbanística* (LRAU, dat overigens meer behelst dan alleen herverkaveling). Maar ook zijn er *land readjustment* (LR) instrumenten in Zweden, Japan, Mumbai, Bangkok en bijvoorbeeld Turkije (Hong & Needham, 2007; De Wolff, 2013). Al deze instrumenten hebben eigen kenmerken.

De Wolff (2013) onderscheidt in de internationale praktijk twee hoofdmodellen. In het eerste model, waar het Duitse *Umlegungsinstrument* een voorbeeld van is, ligt het accent op het aanpassen van de kavelindeling. De overheid gebruikt dit instrument om kavels opnieuw in te delen en grond vrij te maken voor openbare voorzieningen. In het tweede model, waar het Franse AFU een voorbeeld van is, ligt het accent op samenwerken. In dit model krijgen eigenaren tijdelijk gezamenlijk zeggenschap over onroerend goed zodat een plan gerealiseerd kan worden.

Afzonderlijk wordt ook het Valenciaanse model voor gebiedsontwikkeling beschreven, dat aansluit bij het tweede model voor stedelijke herverkaveling, maar meer behelst dan alleen kavelruil. De paragraaf wordt afgesloten met een aantal algemenere kenmerken en condities uit de internationale



vergelijking voor een succesvolle inzet van het instrument stedelijke herverkaveling.

Umlegung: kavelruil met een stok achter de deur⁵⁵

De overheid kan met het instrument *Umlegung* de bestaande kavelindeling eenzijdig aanpassen, zodat nieuwe percelen ontstaan die geschikt zijn voor het realiseren van een (publieke) opgave (in de regel bebouwing), en waardoor tevens grond wordt vrijgemaakt voor de realisatie van openbare voorzieningen. De oude eigenaren blijven eigenaar, maar dan van een nieuw perceel. Als de overheid besluit het instrument te gebruiken (zie hieronder), doet een eigenaar verplicht mee. De mogelijke voordelen die deze *Umlegung* met zich meebrengt voor de eigenaren, worden onderling verrekend. De gemeente is initiatiefnemer bij het gebruik van dit herverkaveling-instrument, en voert ook de procedure uit (de uitvoering kan ze eventueel overdragen aan een door de overheid in te stellen commissie).

Een eigenaar kan vragen om toepassing van het instrument, maar heeft daar geen recht op. De wetgever heeft hier bewust voor gekozen, omdat zo een publieke belangenafweging kan plaatsvinden over het al dan niet toepassen van het instrument. Bovendien is het instrument aanvullend. Er kan namelijk pas voor een *Umlegung* worden geopteerd, als er privaatrechtelijk niet tot overeenstemming wordt gekomen. Een minnelijke oplossing heeft de voorkeur van de wetgever. Onteigening komt pas in beeld als toepassing van het instrument *Umlegung* niet lukt. *Umlegung* kent geen

opt-outmogelijkheid. Een eigenaar die niet wil participeren in het (ruil) project en in de samenwerking, kan zich niet laten uitkopen. Belangrijk in de Duitse praktijk is de werking van het instrument als de stok achter de deur die minnelijke overeenstemming tussen de eigenaren stimuleert. Het formele instrument hoeft daardoor lang niet altijd gebruikt te worden.

AFU: privaatrechtelijke kavelruil met uitkoopregeling⁵⁶

De Franse AFU stamt uit de *Loi d'orientation foncière* uit 1967. De AFU is een samenwerkingsverband van eigenaren die na goedkeuring van de overheid rechtspersoonlijkheid bezit. In die hoedanigheid kan de overheid opdracht verlenen tot diverse werkzaamheden voor onroerend goed. Welke precies, hangt af van de doelstelling van de AFU.

De wet onderscheidt namelijk verschillende doelstellingen waarvoor een AFU kan worden opgericht. Naast verkaveling kan het gaan om clustering van percelen met als doel het gezamenlijk (laten) ontwikkelen van een project, om bouw en onderhoud van collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld garages of, gemeenschappelijke verwarmingsvoorzieningen), om behoud, restauratie en herstel van beschermde stadsgezichten, om renovatieprojecten en om stedelijke herstructurering.

Het initiatief tot gebruik van de AFU kan zowel bij de overheid als bij de eigenaren liggen. Er worden drie varianten onderscheiden: vrijwillig, door een meerderheidsbesluit en door een door de overheid opgelegde

⁵⁵ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op De Wolff (2013).

⁵⁶ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op De Wolff (2013).

samenwerkingsvorm. Het vrijwillige samenwerkingsverband kan tot stand komen als de eigenaren unaniem achter de oprichting staan en besluiten om een samenwerkingsverband in te stellen. Dan is sprake van een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. In het geval van de tweede en derde variant wordt de zogenaamde *association autorisée* via een officiële erkenningsprocedure ingesteld. Dit betreft een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm. Een verzoek tot instelling daarvan kan komen van de (meerderheid) van de eigenaren of van de lokale overheid. Voorafgaand aan de beslissing vindt onder meer een stemming onder de eigenaren plaats. In het algemeen (afhankelijk van het doel van de AFU) geldt dat twee derde van de eigenaren én van de oppervlakte voor het project moet stemmen. Ten slotte kan in bijzondere gevallen de AFU door de overheid worden ingesteld, zelfs zonder meerderheid.

In tegenstelling tot de Duitse *Umlegung* hebben eigenaren die niet mee willen doen aan de tweede en derde variant van de AFU, een zogeheten uittrederecht met schadeloosstelling op onteigeningsbasis. Dat betekent dat iemand dan verplicht is het onroerend goed te kopen. Bij de instelling van de AFU moet geregeld zijn welke partij het aankopen op zich zal nemen. Dat kan een bepaald bedrijf of persoon zijn en dat kunnen de gezamenlijke eigenaren zijn (de AFU).

De werkwijze van de verschillende soorten AFU's is in de wet niet gedetailleerd voorgeschreven. Om hun rol te kunnen vervullen, beschikken de tweede en derde variant van de AFU over een aantal faciliteiten. Het gaat dan onder meer om – binnen de reguliere publiekrechtelijke kaders

– gebruik van verkooprecht, onteigening (als bijvoorbeeld panden gesloopt worden of als het gebruik beëindigd wordt en de eigenaren niet minnelijk tot overeenstemming komen) en een heffing: als openbare instelling kan onder meer van de leden belasting worden geheven. Hierdoor kunnen de gezamenlijke kosten verhaald worden op de individuele eigenaren. Net als in Duitsland zijn er fiscale voordelen voor de eigenaren.

Het Valenciaanse model: marktpartijen aan zet onder hoogconjunctuur

Sinds 1994 kan in de regio Valencia op basis van de *Ley Reguladora de la Actividad Urbanística* (LRAU) een initiatief tot gebiedsontwikkeling worden gestart waarvan herverkaveling een onderdeel is. Dit instrument is sinds 2006 opgenomen in de *Ley Urbanística Valenciana* (LUV). Het model wordt gekenmerkt door heldere spelregels, een goede afbakening van de rollen van publieke en private partijen en door de verplichting dat er via een zogeheten urbaniseerder (ontwikkelaar) wordt geïnvesteerd in de openbare voorzieningen. Het model werkt vooral goed in een situatie van economische groei en overdruk, omdat deze omstandigheden waardevermeerdering mogelijk maken.

Planontwikkeling kan in Valencia starten op initiatief van de overheid en van grondeigenaren, maar ook op initiatief van een derde partij die geïnteresseerd is in de uitvoering van urbanisatiewerkzaamheden (de ontwikkeling). Grondeigendom is geen voorwaarde om een initiatief in te dienen, maar instemming van grondeigenaren telt wel mee bij de selectie van plannen. Als de gemeente van mening is dat het initiatief past in haar ruimtelijk beleid, dan kan zij een openbare selectieprocedure starten.



Het Valenciaans model maakt onderscheid tussen grondexploitatie en opstalontwikkeling. Het uitvoeren van de grondexploitatie heet urbaniseren en de partij die het urbanisatieplan maakt en uitvoert (inclusief alle infrastructuur en openbare ruimte) wordt de urbaniseerder genoemd. Het urbaniseren is gereed als de bebouwbare kavels zijn opgeleverd, die daarna door de grondeigenaren kunnen worden bebouwd met vastgoed.

De geselecteerde urbaniseerder voert alle werkzaamheden uit die gedurende het proces door de grondeigenaren worden betaald in cash of door overdracht van bouwrechten. In principe wordt er geen grond overgedragen of onteigend: de uitvoering bestaat uit ruilverkaveling. De urbaniseerder maakt het ruilverkavelingsplan, dat wordt goedgekeurd door de gemeenteraad. Grondeigenaren kunnen kiezen tussen deelname aan ruilverkaveling of onteigening op basis van een vergoeding van de gebruikswaarde aangevuld met onkosten (Van het Hul, 2013). De ongunstige onteigeningscondities leiden er in de praktijk toe dat eigenaren vrijwel altijd deelnemen aan de herverkaveling omdat dit financieel aantrekkelijker is. Mochten ze toch niet willen meewerken, dan kan de gemeente ruilverkaveling afdwingen (Muñoz Gielen & Korthals Altes, 2007; Van het Hul, 2013). De urbaniseerder heeft dan de mogelijkheid beslag te leggen op de grond om de werkzaamheden toch door te laten gaan. Uiteindelijk krijgen alle grondeigenaren bouwrijpe kavels toebedeeld, ook als ze niet vrijwillig hebben meegewerkt.

De LRAU biedt een verdeelsleutel voor kostenverhaal uit de opbrengsten van het plan voor de aanleg van publieke ruimte en voorzieningen. Dat

gebeurt op een andere manier dan we in Nederland gewend zijn, want niet de overheid verzorgt het kostenverhaal, maar de urbaniseerder. Het voordeel hiervan is dat bij aanvang van het initiatief duidelijkheid bestaat, waardoor het onderhandelingsproces over kostenverhaal relatief kort duurt (korter, volgens Gelinck en Muñoz Gielen, 2006, dan in Nederland de onderhandelingen duren over anterieure overeenkomsten). Grond komt niet in handen van de gemeente, dus die loopt ook geen risico bij conjuncturele schommelingen. De gemeente krijgt de bouwrijpe kavels voor publieke voorzieningen opgeleverd. Publieke voorzieningen worden door de gemeentelijke diensten gerealiseerd. Aansluitend op de urbanisatie mogen de grondeigenaren de kavels bebouwen. Tegelijkertijd heeft de gemeente wel grip op het eindresultaat.

Er is ook kritiek op dit instrument, bijvoorbeeld op de positie van grondeigenaren, op de naleving van Europese regelgeving over aanbesteding en op het feit dat er juist te veel grond wordt bebouwd. De rol van de overheid en de zorgvuldigheid waarmee deze te werk gaat, is niet geheel onomstreden. Als antwoord op deze kritiek heeft de Valenciaanse regering in december 2005 een nieuwe wet aangenomen, de LUV, waarin een aantal zaken is aangepast, maar het model niet is verlaten.

Het model werkte ruim vijftien jaar goed in Valencia. De snelheid van gebiedsontwikkeling ging omhoog, de kwaliteit bleef gewaarborgd. Het model is overigens niet bedoeld om de economie aan de gang te houden, maar eerder om gebiedsontwikkeling in een oververhitte economie in goede banen te leiden (SKBN, 2012). Voor partijen is het aantrekkelijk om in

hoogconjunctuur deel te nemen aan de herverkaveling, omdat de gebiedsontwikkeling doorgaans leidt tot aanzienlijke waarde stijging van hun grond. Met intrede van de crisis op de Spaanse woningmarkt viel de mogelijkheid tot waarde stijging weg en daarmee verdween de interesse van de markt.

Participatie in kavelruil

De belangrijkste prikkel voor grondeigenaren om te participeren is de waardevermeerdering van hun grond. In bijvoorbeeld Japan en Zuid-Korea is stedelijke herverkaveling door private eigenaren een geaccepteerde manier van herstructurering. In de praktijk komt dit er doorgaans op neer dat grondeigenaren zich laten uitkopen door een grote ontwikkelaar. Uitkoop kan ook plaatsvinden in de vorm van het aanbieden van een appartement in het te bouwen complex. Uit het onderzoek van Sorensen (2012) in Tokyo blijkt dat grondeigenaren bereid zijn om mee te werken aan stedelijke herverkaveling wanneer ze kunnen delen in de waardevermeerdering door de ontwikkeling van een vervoersknooppunt/station of grootschalig vastgoedproject. Toch kunnen ook dan herverkavelingsprocessen nog veel tijd in beslag nemen. In het voorbeeld van de Roppongi Hills in Tokyo kostte het zeventien jaar om vierhonderd huishoudens te bewegen tot verkoop (The Guardian, 2017).

Als eigenaren willen uittreden, blijkt uitkopen in de praktijk een lastig punt, want welke partij moet tot aankoop overgaan? Dit is, in tegenstelling tot bij de AFU (De Wolff, 2013), niet in alle landen goed geregeld. Bij de Franse, Zweedse en Japanse stedelijke herverkavelingvariant is het mogelijk dat

private eigenaren zich volledig vrijwillig zelf organiseren en een herverkaveling afdwingen (Geuting, 2011).

Er zijn casussen bekend waarbij grootscheepse herverkaveling plaatsvond zonder dat er een specifiek herverkavelingsinstrument voor bestond. In Nederland is de wederopbouw van Rotterdam daar een extreem voorbeeld van (Schilfgaarde, 1987). Een ander voorbeeld is de herstructurering van Times Square in New York in de jaren tachtig van de vorige eeuw, ook wel bekend als het 42nd Street Development Project (42DP). Sagalyn (2007) beschrijft gedetailleerd hoe op grond van publiek belang (uitbreiding van het *business district*) een achterbuurt van ruim 50.000 m² letterlijk is schoongeveegd met behulp van onteigening. De juridische grondslag voor het onteigeningsinstrument was het zogeheten *eminent domain*: het recht van de overheid om te onteigenen omwille van het publiek belang, in dit geval stedelijk ontwikkeling. Onteigening op deze basis wordt vergoed tegen marktprijzen. Het leverde, mede om speculatieve redenen, een record op van 47 rechtszaken (in verschillende ronden), en het mondde uit in een onteigeningsproces dat pas in 1990 voltooid was. Sagalyn komt tot de conclusie dat dit proces korter had kunnen zijn als er een herverkavelingsinstrument zou zijn geweest. De belangrijkste reden die Sagalyn aandraagt is dat een kavelruil instrument partijen in een onderhandelingspositie zou hebben gebracht en speculatie tegen had kunnen gaan. Niettemin wijst de auteur erop dat in een gebied met een dergelijke gefragmenteerde situatie (niet alleen eigendom maar ook belangen) herverkaveling hoe dan ook een moeizaam proces oplevert.



Als mogelijk alternatief voor de aanpak in 42nd street wijst Sagalyn (2007) op een instrument voor gebiedsontwikkeling genaamd *Solidere*,⁵⁷ dat fungeert als een naamloze vennootschap waarin alle eigenaren een aandeel hebben. Het is ontwikkeld in Beiroet (Libanon) voor het herverkavelen van de souk. *Solidere* is een door de Libanese staat ondersteund model dat gebaseerd is op aandeelhouderschap (van zowel grondeigenaren binnen het gebied als investeerders van buiten) en dat herverkaveling tot doel had. Het bleek vele malen succesvoller dan verwacht. Het model van gebiedsaandelen op privaatrechtelijke basis wordt (in verschillende vormen) overigens vaker gebruikt als middel voor gebiedsontwikkeling. Het doel van een dergelijke constructie strekt verder dan alleen herverkaveling.

Een complicerende factor bij herverkaveling kan de economische situatie zijn. Als er voor de gezamenlijke eigenaren nauwelijks voordelen te behalen zijn – zoals in krimpgebieden of verouderde bedrijventerreinen het geval kan zijn – is herverkaveling geen middel om tot beter gebruik van het vastgoed te kunnen komen, maar slechts een middel om de verliezen te beperken, dan wel te verdelen. Voor de betekenis van een ‘herverkaveling-achtig’ instrument voor krimpgebieden is daarom extra aandacht nodig (De Wolff, 2013).

Betekenis voor dit advies

Kavelruil is een proces tussen grondeigenaren, waarbij verschillende hulpmiddelen ingezet kunnen worden om partijen ten opzichte van elkaar in

onderhandelingspositie te brengen. Zonder (het vooruitzicht op) waardestijging zullen grondeigenaren weinig enthousiasme kunnen opbrengen voor kavelruil. In landen waar een kavelruilinstrument bestaat, ligt de meerwaarde in de betrokkenheid van de overheid, bijvoorbeeld om een samenwerkingsverband een formele status met bepaalde bevoegdheden te geven, en in specifieke regelingen als uitkoop of onteigening. Dergelijke instrumenten ontbreken in het huidige voorstel voor een vrijwillig kavelruilinstrument in de Aanvullingswet.

4.4 Decentrale belastingregimes

Op het gebied van fiscale autonomie, met name op gemeentelijk niveau, scoort Nederland internationaal als één van de laagste in vergelijking tot landen die lid zijn van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD, 2016). Nederlandse gemeenten heffen slechts 3,4% van de totale belastinginkomsten in Nederland, terwijl 25% van de totale overheidsuitgaven via gemeenten loopt. Dat is een scheve verhouding. Ook binnen de Europese Unie loopt Nederland op dit vlak uit de pas (Van Arendonk, 2015).

De raad bekijkt in dit advies de belastingstructuur vanuit het perspectief van de vele opgaven die decentraal moeten worden gerealiseerd. Het gaat de raad erom dat gemeenteraden de mogelijkheid hebben om te beslissen om eventuele tekorten bij een ontwikkeling te dekken uit de algemene middelen of uit tijdelijke heffingen.

⁵⁷ *Solidere staat voor Lebanese Company for the Development and Reconstruction of Beirut Central District.*

Belastinggebied gemeenten zeer klein

De roep om verruiming van het decentrale belastinggebied in Nederland bestaat al heel lang, maar behalve een uitbreiding van het provinciale belastinggebied in 1996, heeft deze roep nog geen effect gehad (Groenendijk, 2011). Recente studies en pleidooien komen van onder meer de Raad van State (2016), het Centraal Planbureau (CPB, 2015), de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv, 2015) en in opdracht van de VNG de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (de commissie-Rinnooy Kan, 2015). De studies pleiten niet alleen voor verruiming, maar laten ook zien dat gemeenten in het algemeen doelmatiger omgaan met lokale belastinginkomsten dan met uitkeringen van het Rijk.

Midden 2016 leidde deze studies en adviezen (als reactie op de vele decentralisaties) tot een reactie van de minister van Wonen en Rijksdienst en de staatssecretaris van Financiën (Tweede Kamer, 2016b). Hun brief bevat een aantal bouwstenen voor een vernieuwd belastingregime met een groter lokaal belastinggebied. De belangrijkste component is, in navolging van de Commissie-Rinnooy Kan, de zogenaamde 'schuif' van 4 miljard euro door minder loonbelasting te heffen op nationaal niveau naar meer lokale belastingheffing. Dit kan bijvoorbeeld via de herinvoering van ozb voor gebruikers van woningen en de herinvoering van de ingezetenenheffing. Op macroniveau blijft de belastingdruk neutraal en blijven de inkomenseffecten voor individuele huishoudens beperkt.

Er is sprake van een alomtegenwoordig besef dat het lokale belastinggebied zeer beperkt is en internationaal uit de pas loopt. In een studie van het

CPB (2015) wordt Nederland vergeleken met een aantal Europese landen. Geconstateerd wordt dat eenheidsstaten als Zweden, Denemarken, maar ook een sterk gecentraliseerd land als Engeland, een ruimer lokaal belastinggebied kennen. In Denemarken komt momenteel ruim 50% van de totale lokale inkomsten uit lokale belastingen. De belangrijkste heffing op lokaal niveau is de lokale inkomstenbelasting. Deze belasting is verantwoordelijk voor ruim 90% van de lokale belastinginkomsten (in Zweden zelfs 95%).⁵⁸ Ook in federale landen als Zwitserland, België en Duitsland is het belang van lokale belastingen in relatie tot de totale belastingen (veel) groter dan in Nederland.

In Denemarken wordt naast inkomstenbelasting het overige deel van de belastingopbrengsten verkregen uit twee lokale belastingen op onroerend goed, namelijk een grondbelasting en een gebouwenbelasting. Gemeenten kunnen zelf het tarief voor de grondbelasting vaststellen⁵⁹ die voor rekening komt van alle eigenaren van residentieel onroerend goed. De gebouwenbelasting is een heffing op commercieel vastgoed.⁶⁰ Zweden kent overigens ook een lokale heffing op het eigendom van residentieel onroerend goed dat op zowel eigenaren als huurders van toepassing is (met verschillende tarieven). De tarieven en plafonds zijn bij wet vastgelegd waardoor gemeenten geen zeggenschap hebben over deze belasting.

⁵⁸ Er bestaan verschillen tussen Denemarken en Zweden in gemeentelijke autonomie. In Denemarken is per wet vastgelegd dat de lokale inkomstenbelasting een vlak tarief kent. In Zweden ligt dit anders en is het beleid gericht op lokale autonomie waardoor gemeenten progressief belasting kunnen heffen. In 2012 was het laagste lokale inkomstenbelasting tarief 28,9% en het hoogste tarief 34,3% (CPB, 2015).

⁵⁹ In 2013 was het laagste tarief 1,6% van de officiële grondwaarde en het hoogste 3,4% (CPB, 2015).
⁶⁰ Deze mag niet meer dan 1% van de gebouwwaarde bedragen. Veel gemeenten heffen het maximale tarief van 1% (CPB, 2015).

Vrijheid en belastingkracht

De raad wil erop wijzen dat er naast het hebben van een ruimer belastinggebied nog twee andere factoren van belang zijn: de vrijheid die gemeenten hebben in het bepalen van de hoogte van belastingen en belastinggrondslag en de mate waarin tussen gemeenten wordt verevend (al dan niet via het nationale niveau). Een ruimer belastinggebied zoals de raad die graag ziet, leidt alleen tot meer politieke afwegingsmogelijkheden op lokaal niveau als dit gekoppeld is aan een zekere vrijheid om tarieven te bepalen en als eventuele overschotten niet meteen afgeroomd of verevend worden met nationale bijdragen.

Als het gaat om de combinatie van belastinggebied en vrijheid in hoogte van belastingen en belastinggrondslag, spreekt Groenendijk (2011) van 'belastingkracht'. Nederland mag dan een marginaal lokaal belastinggebied hebben, er is wel grote vrijheid in het bepalen van gemeentelijke belastingen. Landen met de grootste lokale belastingkracht zijn Denemarken en Zweden, waar rond de 16% van het bruto binnenlands product via lokale belastingen wordt geheven en er bijna 100% vrijheid bestaat om belastingen te bepalen (Groenendijk, 2011).

Verevening tussen lokale overheden

Naast de relatieve vrijheid van lokale overheden om belastingen te bepalen, is het ook nog van belang in welke mate er verevening van belastingen plaatsvindt. Verevening betekent dat eventuele verschillen tussen gemeenten (deels) gecompenseerd worden via nationale afdrachten. In Nederland is hier ook sprake van: de belastingscapaciteit van gemeenten

wordt in hoge mate verevend. Onderzoekers van het CPB (Kattenberg et al., 2017) concluderen dat dit ook een ongewenst effect heeft. Hogere ozb-inkomsten door gemeentelijke investeringen in een gebied en de vastgoed-waardestijging waarin deze resulteren, komen namelijk niet volledig ten goede aan de gemeente. Gemeenten worden, met andere woorden, dus niet volledig (financieel) beloond voor hun inzet.

In sommige landen, zoals in Zweden, wordt de nationale afdracht aan gemeenten mede bepaald op basis van indicatoren. Er bestaat tussen Zweedse gemeenten verregaande verevening aan zowel de inkomsten- als de uitgavenkant. Gemeenten met disproportioneel hoge uitgaven, door bijvoorbeeld veel oudere of juist jongere inwoners of door veel werklozen, ontvangen een uitkering van de landelijke overheid. Gemeenten met een gunstige kostenstructuur dragen af aan de nationale overheid. Verevening van kostenstructuren is op macroniveau budgetneutraal (CPB, 2015).

Betekenis voor dit advies

De raad pleit voor een verruiming van het lokaal belastinggebied, het behouden van gemeentelijke zeggenschap over belastingtarieven en het bieden van speelruimte in verevening. Hiermee ontstaat volgens de raad een beter evenwicht tussen de uitvoeringstaken van gemeenten en hun vermogen om inkomsten te genereren. Met het oog op de te realiseren opgaven in de fysieke leefomgeving draagt lokale autonomie eraan bij dat gemeenten een beter (financieel) afgewogen keuze kunnen maken tussen het inzetten van actief, dan wel faciliterend instrumentarium voor grondbeleid. Ook stelt het gemeenten in staat de vruchten te plukken (ozb-belasting)

van doelbewuste investeringen die gericht zijn op een betere kwaliteit van de leefomgeving. Wel moet het belastingregime en de democratische besluitvorming waarborgen bevatten die onaanvaardbare financiële risico's en mogelijke afwenteling op ingezetenen voorkomen.

4.5 Financiële instrumenten

In deze paragraaf bespreekt de raad instrumenten om bij faciliterend grondbeleid tot een verdeling van kosten en baten te komen en om publieke voorzieningen te bekostigen: kostenverhaal. In verschillende landen wordt tevens gewerkt met vormen van winstafroming en baatbelasting, instrumenten die verder reiken dan kostenverhaal.

Bij faciliterend grondbeleid bestaat één van de uitdagingen uit het regelen van het kostenverhaal dat nodig is voor het financieren van publieke voorzieningen. Wettelijk is kostenverhaal in Nederland geregeld in de Grex-wet (Wro, 2008). De Nederlandse regelgeving gaat er vanuit dat nieuwe of aangepaste voorzieningen volledig, of in ieder geval alleen, betaald worden uit nieuwe initiatieven. In de praktijk werkt kostenverhaal goed bij planmatige gebiedsontwikkeling binnen een afzienbare periode. Kostenverhaal wordt echter lastiger bij organische ontwikkeling, waarbij het onduidelijk is wanneer en in welke mate voorzieningen gerealiseerd moeten zijn. De verplichting, uit hoofde van de PPT-criteria, tot het inzichtelijk en toerekenbaar maken van kosten naar voorzieningen, is lastig waar te maken wanneer niet op voorhand helder is hoe een gebied eruit gaat zien.

Om die reden wordt, mede met het oog op praktijken in het buitenland, door sommigen gepleit voor een lossere koppeling tussen kostenverhaal voor voorzieningen en voor gebiedsontwikkeling (Hobma, 2014; Hobma & Van der Heiden, 2015; Sorel et al., 2014). In een dergelijk systeem kunnen publieke voorzieningen bekostigd worden uit verschillende bronnen, niet alleen uit kostenverhaal. Het gaat dan ook om instrumenten als winstafroming als gevolg van functieverandering en om vormen van baatbelasting, ook wel aangeduid als *value capturing*. Bij dit laatste gaat het erom dat de (verwachte) waardeverhoging in een gebied aangewend wordt om te investeren in publieke voorzieningen binnen dat gebied. Hieronder wordt een aantal van dergelijke instrumenten toegelicht die worden gehanteerd in verschillende landen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten voor kostenverhaal, winstafroming en baatbelasting.

Kostenverhaal: overeenkomsten en publiekrechtelijke instrumenten

Bij kostenverhaal gaat het om het verhalen op private partijen van kosten die gemaakt worden om een gebied te voorzien van noodzakelijke infrastructuur, om het bouwrijp te maken en om voor publieke voorzieningen als groen te zorgen. Het idee is dat deze kosten geheel of gedeeltelijk worden verhaald op nieuwe private initiatieven. Net als in Nederland bestaat in een aantal landen (Frankrijk, Duitsland, België) de mogelijkheid om kostenverhaal te regelen in privaatrechtelijke overeenkomsten tussen ontwikkelaar en overheid, of langs publiekrechtelijke weg waarbij de overheid instrumenten tot zijn beschikking heeft om een bijdrage af te dwingen. Grofweg bestaan er twee publiekrechtelijke instrumenten voor kostenverhaal: forfaitair en via de bouwvergunning.

Privaatrechtelijke overeenkomsten tot kostenverhaal⁶¹

In vrijwel alle landen zijn er privaatrechtelijke overeenkomsten om tot kostenverhaal te komen. Vaak prefereren marktpartijen het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten boven de inzet van een publiekrechtelijk kostenverhaalinstrument. In veel landen is, net als in Nederland (via anterieure overeenkomsten), een praktijk gegroeid waarin marktpartijen en overheid samen tot een privaatrechtelijke overeenkomst komen. In sommige gevallen, zoals in Duitsland, stimuleert de regelgeving dit ook door een eigen gemeentelijke bijdrage (van 10%) verplicht te stellen bij inzet van publiekrechtelijk kostenverhaal.

In een aantal landen krijgt de privaatrechtelijke overeenkomst de vorm van een verdrag. In Duitsland is sprake van *Städtebauliche Verträge*. Er wordt onderscheid gemaakt tussen overeenkomsten gericht op infrastructuur en op overige voorzieningen. De belangrijkste is het op infrastructuur gerichte *Erschliessungsvertrag* op grond waarvan de private partij de voorzieningen zelf realiseert. De overeenkomst wordt eventueel opgevolgd door een *Folgekostenvertrag*. Een *Folgekostenvertrag* gaat over het verhaal van kosten van andere dan infrastructurele voorzieningen, zoals een school en een ziekenhuis. In Frankrijk zijn er privaatrechtelijke overeenkomsten voor kostenverhaal, de *Projets urbain partenarial*. De publieke partij in de overeenkomst legt de voorzieningen aan.

In Engeland bestaat al decennia een praktijk van onderhandelingen tussen ontwikkelaar en gemeente over de bijdrage van de ontwikkelaar aan voorzieningen die voor de ontwikkeling nodig zijn. Op grond van deze *planning obligations* realiseert de ontwikkelaar de voorzieningen zelf en/of betaalt hij een bedrag aan de lokale overheid. Het percentage van de kosten dat wordt verhaald, is rechtstreeks afhankelijk van het onderhandelingsresultaat.

Publiekrechtelijke instrumenten: forfait, vergunningheffing

In een aantal landen wordt kostenverhaal geregeld via uitgifte van de bouwvergunning. In Vlaanderen is publiekrechtelijk kostenverhaal mogelijk door het verbinden van een (financiële) last aan vergunningen, in het bijzonder de verkavelingsvergunning. Een voorbeeld hiervan is het op kosten van de vergunninghouder bouwen of renoveren van wegen, groene ruimte en ruimte voor openbaar nut. Een last kan ook inhouden dat de eigenaar grond waarop de voorzieningen gerealiseerd worden in eigendom overdraagt aan de gemeente (Hobma, 2014).

Als er in Duitsland geen privaatrechtelijke overeenkomst wordt gesloten, dan bestaat de mogelijkheid van verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal via de *Erschliessungsbeitrag*. De *Erschliessungsbeitrag* heeft betrekking op infrastructuur en is, evenals in het Nederlandse systeem, toerekenbaar naar werkelijk te maken kosten. Wel is de systematiek minder complex dan bij een grondexploitatieplan.

Sinds 2010 bestaat in Engeland en Wales in aanvulling op, of in plaats van, de kostenverhaalovereenkomst (*planning obligation*) voor gemeenten

⁶¹ Deze passage is grotendeels gebaseerd op Hobma (2014).

de mogelijkheid om een additionele heffing in te stellen: de *Community Infrastructure Levy* (Planningportal.co.uk, 2017). Deze is, in tegenstelling tot de *planning obligations*, niet onderhandelbaar. De heffing geldt alleen voor nieuwe ontwikkelingen. Wel bestaat er grote gemeentelijke vrijheid voor de invulling van dit instrument. Gemeenten kunnen de opbrengsten van de *Community Infrastructure Levy* gebruiken voor het vormen van een fonds. Vanuit dat fonds kunnen infrastructurele werken, in beginsel overal in de gemeente, worden bekostigd (Hobma, 2014). Het instrument is gericht op het creëren van financiële ruimte bij de overheid. Overigens is het niet de bedoeling dat ontwikkelaars twee keer, via de *planning obligation* overeenkomst en via de *infrastructure levy*, bijdragen aan dezelfde infrastructuur (Gov.uk, 2017).

Frankrijk en Canada beschikken over publiekrechtelijke instrumenten voor kostenverhaal waarbij de hoogte op forfaitaire basis of via een vast bedrag of tarief tot stand komt. Als er geen overeenkomst is, vindt publiekrechtelijk kostenverhaal in Frankrijk plaats door een ontwikkelbelasting, de *Taxe d'aménagement*. Deze recent ingevoerde belasting vervangt een complex stelsel van deelbelastingen. De *Taxe d'aménagement* is gekoppeld aan de bouwvergunning. Belastingheffing geschiedt via een eenvoudige formule. Voor een gemeente bestaat, binnen een bandbreedte, de mogelijkheid om één van de variabelen in de formule (het tarief) voor haar grondgebied te variëren.⁶² Voor verschillende gebieden binnen de gemeente kunnen zodoende verschillende tarieven gelden (Hobma, 2014). De eenvoud van

⁶² Het gaat om bedragen die heel Frankrijk dekken, alleen voor Parijs wordt met (iets) een hoger bedrag gerekend.

het Franse systeem staat haaks op het complexe Nederlandse systeem van kostenverhaal met de vereiste verantwoording van de toerekenbaarheid van de kosten.

De Canadese *community development levy* (CDL) die voor een ontwikkeling exacte bijdragen voorschrijft, lijkt op het Franse systeem, maar legt een transparante koppeling met de werkelijke kosten. De achtergrond van de heffing is dat de gemeente op basis van deze heffing de groei van de stad kan begeleiden (City of Prince Albert, 2016).⁶³ Deze groei kan zowel planmatige uitbreiding zijn, als organische ontwikkeling. Voor het bepalen van de hoogte van de heffing wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen gebieden en gebruiken (City of Prince Albert, 2010).⁶⁴ In Vancouver worden bijvoorbeeld vijf typen gebieden onderscheiden (centraal tot regio). Ook kan voor specifiek afgebakende gebieden een heffing worden vastgesteld. Tevens varieert de heffing per functie (wonen, industrie, commercieel, tijdelijk, et cetera) (Vancouver, 2016). De CDL wordt vastgelegd in een gemeentelijke verordening. De wettelijke vereisten waaraan *development levies* en *service fees* moeten voldoen, zijn vastgelegd in *The Planning and Development Act, 2007*.

⁶³ Bijvoorbeeld tot 2034 in het geval van de City of Prince Albert (2016).

⁶⁴ In de periferie gelegen City of Prince Albert wordt onderscheid gemaakt tussen *full serviceable land* (\$98.372/ha) en *low residential area* (\$45.850/ha of \$4.584/lot), waar bepaalde voorzieningen als water, riolering en drainage niet geleverd kunnen worden. De opbouw van de bedragen, die jaarlijks geïndexeerd worden (de hier opgenomen bedragen gelden voor 2016), wordt inzichtelijk gemaakt in de *Land development study* (City of Prince Albert, 2010). Mede op basis van een vergelijking met andere gemeenten is het aan gemeenteraden om te bepalen of heffingen de volledige kosten moeten dekken of slechts een deel daarvan. Resterende kosten worden aangevuld uit de algemene middelen.

Betekenis voor dit advies

Vrijwel alle internationale voorbeelden van publiekrechtelijke vormen van kostenverhaal zijn minder complex dan in Nederland. Een aantal vormen sluit aan bij situaties waarin onzekerheid over het eindbeeld bestaat, zoals bij organische gebiedsontwikkeling. Deze vormen van kostenverhaal zijn gericht op het creëren van financiële ruimte voor de ontwikkeling van een gebied en niet, zoals in Nederland, afgeleid van daadwerkelijke 'kosten' die verbonden zijn aan geplande voorzieningen. De toerekenbaarheid van publiekrechtelijk kostenverhaal is niet in alle landen even duidelijk. Het Canadese systeem maakt goed inzichtelijk hoe de hoogte van de bijdrage is berekend en zou wellicht als model kunnen dienen voor de in de Aanvullingswet voorgestelde verdeelsleutel bij artikel 13.14.

Afroming ontwikkelwinsten: gebiedsheffing

Het afkomen van ontwikkelwinsten gaat over winsten die ontstaan als gevolg van de waardestijging van het gebied door functieverandering. Dit speelt bijvoorbeeld in uitleggebieden waar door functiewijziging van bijvoorbeeld agrarisch naar wonen een de grond in waarde stijgt, maar het speelt ook binnenstedelijk. Het afkomen van deze winsten staat los van eventuele publieke voorzieningen die in het gebied gerealiseerd worden om het tot ontwikkeling te brengen.

In Nederland bestaat er geen wettelijk instrumentarium dat dit afkomen mogelijk maakt. Na de val van het kabinet-Den Uyl in 1977 over grondbeleid is dit onderwerp in de politieke ijskast beland. Er bestaat politiek verschil van inzicht over de vraag of waardestijging als gevolg

van planologische functieverandering bij private ondernemers terecht mag komen (als beloning voor de risico's die ze hebben genomen) of dat deze waardestijging ten goede moet komen aan de maatschappij (die gebiedsontwikkeling ten slotte juridisch en democratisch mogelijk heeft gemaakt), zoals destijds ook bepleit door de VROM-raad (2009). Toch wordt de discussie over bestemmingsheffingen weer voorzichtig opgepakt naar aanleiding van de financiële crisis. In het programma NederLandBovenWater wordt het instrument genoemd als een impuls om grondspeculatie tegen te gaan en wordt een voorstel gedaan om wettelijk vast te leggen dat de helft van de meerwaarde aan de gemeente wordt teruggegeven zodat waardestijging niet uit het gebied weglekt (Van Wijland, 2011). In een aantal landen bestaan dergelijke instrumenten.

België: planbatenheffing

België, om precies te zijn Vlaanderen, kent als één van de weinige landen in de wereld een centraal geïnde planbatenheffing. Deze is gekoppeld aan specifieke en wettelijk benoemde bestemmingswijzigingen in een ruimtelijk uitvoeringsplan of een bijzonder plan van aanleg (vergelijkbaar met de Nederlandse bestemmingsplannen). In essentie gaat het om bestemmingswijzigingen van minder naar meer profijtelijke bestemmingen, zoals van bos naar wonen. De heffing is gebaseerd op een vermoede meerwaarde per vierkante meter. De meerwaarde van een perceel wordt verdeeld in schijven. Elke schijf heeft een specifiek heffingspercentage. Voor transformaties van brownfields, die politieke prioriteit hebben gekregen, geldt geen planbatenheffing. Er geldt nog een aantal uitzonderingen, zoals voor kleine percelen. De opbrengsten van de planbatenheffing gaan via het centrale

planbatenfonds deels naar gemeenten waar de bestemmingswijzigingen plaatsvonden. Wettelijk is vastgelegd waaraan de opbrengsten uit het planbatenfonds mogen worden besteed, bijvoorbeeld aan overstromingspreventie en een grondfonds. Een grondfonds heeft tot doel complexe en grootschalige ruimtelijke projecten te activeren. Gemeenten mogen de heffing niet aanwenden voor publieke ruimtelijke voorzieningen, maar wel voor bijvoorbeeld planschade en kavelruil. Planbatenheffing in de huidige vorm is dan ook geen instrument van kostenverhaal (Verbist, 2014).

Canada: Community Amenity Contribution

In Canada bestaat de mogelijkheid voor gemeenten om ontwikkelaars een zogenaamde *community amenity contribution* (CAC) in geld of in natura op te leggen in het geval dat de gemeenteraad instemt met het verlenen van ontwikkelrechten door een aanpassing van het bestemmingsplan (*re-zoning*). Het idee is dat functieverandering en nieuwe ontwikkelingen leiden tot nieuwe bewoners en werkenden, waardoor meer aanspraak wordt gedaan op gemeenschappelijke voorzieningen, zoals bibliotheken, parken, kinderdagverblijven, buurthuizen, et cetera. Met behulp van CACs kunnen de voorzieningen worden uitgebreid en kan dus de extra vraag worden opgevangen.⁶⁵

CACs verschillen van de hierboven beschreven CDLs in die zin dat ze die aanvullen. Indien de gemeenteraad daarmee instemt, kunnen CACs worden

gevraagd voor dezelfde voorzieningen waar ook al een CDL voor bestaat. CACs mogen echter ook voor een breder, niet gespecificeerd palet aan voorzieningen worden geheven dan CDLs. Ook mogen ze worden ingezet om het verschil tussen de opbrengsten van CDLs en 100% kostenverhaal te overbruggen.

Betekenis voor dit advies

Er zijn internationale voorbeelden van gebiedsheffingen waarmee waardevermeerdering door een bestemmingswijziging kan worden ingezet voor de gemeenschap. Nederland beschikt niet over dergelijke instrumenten. De raad is voorstander van nader onderzoek naar de mogelijkheden daarvoor.

Value Capturing: Tax increment financing, baatbelasting, Business investeringszone

Value capturing gaat over het afkomen van waardevermeerdering in een gebied door publiek handelen. In tegenstelling tot het hierboven behandelde kostenverhaal en winstafroming gaat *value capturing* over al aanwezige initiatieven. *Value capturing* is daarmee relevant voor zowel organische ontwikkeling, waarbij de gebiedswaarde door nieuwe initiatieven en publieke investeringen steeds meer toeneemt, als voor bestaande gebieden waar overheidsinvesteringen tot waardevermeerdering leiden.

In navolging van Offermans & Van de Velde (2004: p. 2) hanteerde de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004: p. 74) de volgende definitie: "*Value capturing* is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – als gevolg van

⁶⁵ Afhankelijk van het gebied is sprake van vastgestelde of onderhandelbare bijdragen. In Vancouver kunnen de bedragen variëren van \$32/m² voor aanpassingen in standaard gebieden tot \$656/m² in Cambie corridor, een specifiek gebied in downtown Vancouver (Vancouver, 2016b).

publiek handelen – direct dan wel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardeestijging veroorzaken.” De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Rvo, 2017b) spreekt in dit verband over het ‘terugploegen’ van toekomstige opbrengsten om daarmee huidige tekorten te dekken.

Publiek handelen kan betrekking hebben op het realiseren van voorzieningen (infrastructuur, groen, parken, musea, openbaar vervoer) en beleidsbeslissingen waar private eigenaren baat bij kunnen hebben (wijziging bestemmingsplannen), maar niet voor hebben betaald. *Value capturing* is daarmee niet hetzelfde als afoming van ontwikkelwinst en ook niet als kostenverhaal. Er kan immers een waardeestijging ontstaan zonder publieke voorzieningen en er kan ook waardeestijging ontstaan als gevolg van publieke voorzieningen zonder verandering van het bestemmingsplan (Van der Krabben & Needham, 2008). *Value capturing* is in Nederland niet wettelijk geborgd, uitgezonderd de mogelijk af te schaffen baatbelasting (Tweede Kamer, 2016b, Invoeringswet) en de recent ingevoerde BIZ-wet (zie hoofdstuk 2 van deel 2).

Duitsland: *Ausbaubeitrag*

Duitsland kent een bijzondere last voor openbare werken, dan wel baatbelasting. Het betreft de *Ausbaubeitrag*. De *Ausbaubeitrag* is er voor vernieuwing, verbetering en uitbreiding van infrastructuur (inclusief openbare ruimte). Deze last maakt verhaal van kosten op zittende eigenaren van onroerende zaken mogelijk. Ook hier geldt een, in procenten uitgedrukte, eigen gemeentelijke bijdrage (Hobma, 2014). In feite gaat het om een

baatbelasting die wordt geheven van eigenaren van onroerende zaken. Het principe daarvan is: hoe meer de infrastructuur gebruikt gaat worden door het algemene publiek, hoe groter de eigen gemeentelijke bijdrage. De *Ausbaubeitrag* is vergelijkbaar met de Nederlandse baatbelasting en kent een aantal soortgelijke problemen met de toepassing ervan. Bekend zijn de vele rechtszaken rondom de hoogte van de gemeentelijke bijdrage in de kosten, alsmede formele (procedurele) problemen rondom het Duitse equivalent van het gemeentelijke bekostigingsbesluit (Hobma, 2014).

Verenigde Staten: *Tax Increment Financing*

Een andere vorm van *value capturing* is *tax increment financing* (TIF). In de Verenigde Staten maken vrijwel alle steden gebruik van dit instrument. TIF's worden omschreven als: “a technique for financing a capital project from the stream of revenue generated by the project” (Healey & McCormick, 1999, p. 27). Voor het vaststellen van de TIF-ontwikkelgebieden heeft de overheid wet- en regelgeving opgesteld.

Het instrument van TIF kan worden ingezet om publieke gelden lokaal in te zetten voor projecten die zonder overheidsingrepen niet kansrijk worden geacht. Er wordt uitgegaan van een toekomstige waardevermeerdering in een bepaald gebied door de (her)ontwikkeling ervan. De toekomstige stijging aan belastingen, die voortkomt uit de waardeestijging van het vastgoed, wordt geïnvesteerd in het gebied zelf. De verwachte hogere opbrengsten worden gezien als *the increment*⁶⁶ die gebruikt kan worden voor

⁶⁶ *Increment* is hierbij niet meer dan een ander (fancy) woord voor *increase* (Barnes & Thornburg LLP, 2014).

bijvoorbeeld het afdekken van tekorten in de grondexploitatie. Daardoor wordt het voor private partijen aantrekkelijk om te investeren. De verwachte stijging van de ozb, die tot stand komt naar aanleiding van een investering in een gebiedsontwikkeling, kan zodoende 'aan de voorzijde' geïnvesteerd worden en de ontwikkeling mogelijk maken. Daarnaast kan TIF als instrument voor lagere overheden bijdragen in hun ruimtelijkeplanningsstrategie en op deze wijze ruimtelijke ontwikkelingen stimuleren zonder actief grondbeleid te voeren.

Bij de instelling van een TIF wordt uitgegaan van het kapitaliseren van toekomstige extra ozb-opbrengsten over een periode van twintig tot dertig jaar en worden de gebiedsgrenzen vastgesteld van het gebied waarop de TIF van toepassing is. Hierbij wordt uitgegaan van het zogenaamde *but-for*-criterium: aangetoond moet worden dat zonder de inzet van TIF de gewenste ontwikkeling van het gebied niet mogelijk zou zijn. Wat dat betreft sluit het TIF instrument goed aan bij de filosofie van de Omgevingswet (zie hoofdstuk 1 van deel 2).

Andere landen, zoals Groot-Brittannië, overwegen invoering van dit instrument en experimenteren ermee. TIF's worden overwogen als middel om de negatieve exploitatie van een ontwikkelaar te compenseren. De gemeente keert dit bedrag dan uit in de vorm van een lening, waarbij het risico (van niet gerealiseerde extra ozb) bij de ontwikkelaar blijft liggen (die zich hier weer voor kan verzekeren). In Nederland is er bij het Waalfront-project enige ervaring opgedaan met het inzetten van een op TIF lijkende regeling (Van der Krabben et al., 2013).

Canada, Verenigde Staten, Engeland: Business improvement districts

Een Assessment District of investeringszone is een aangewezen gebied waar een speciale belasting wordt geheven over eigendommen van aanwezige eigenaren die profiteren van een publieke investering. Deze gebieden worden in het buitenland ingesteld om bijvoorbeeld de ontwikkeling van riolering, watervoorzieningen of straten in een gebied te financieren. Op deze manier betalen de eigenaren indirect voor het nut dat zij hebben van verbeteringen in de openbare ruimte en de gebouwde omgeving. Projecten waar een gebiedsontwikkeling gepaard gaat met infrastructuur- en mobiliteitsvraagstukken kunnen op deze manier gekoppeld worden binnen een gebied (Van der Krabben et al., 2013). In Nederland bestaat met de BLZ-wet een soortgelijk instrument. Afgezien van enkele veelbelovende casussen is het de raad nog niet duidelijk wat de feitelijke uitwerking is van deze wet.

Betekenis voor dit advies

De raad ziet instrumenten tot *value capturing* als onderdeel van de aanbeveling tot verruiming van het lokale belastingsgebied. De BLZ-wet biedt concrete handvatten om in bedrijventerreinen waardestijging ten goede te laten komen aan investeringen in het gebied. De raad wil ook graag mogelijkheden om dit in andere gebieden mogelijk te maken. Concreet denkt de raad aan het onderzoeken van de mogelijkheden van TIFs, waarvan meerwaarde verwacht kan worden bij binnenstedelijke ontwikkelingen.

4.6 Onteigening en zelfrealisatie

Deze paragraaf over onteigeningspraktijken in Europa is grotendeels gebaseerd op Sluysmans et al. (2015). Aan de orde komen grondslagen, procedures, schadeloosstelling en zelfrealisatie. Eigendomsrecht is in alle Europese landen beschermd door artikel 1 van het Eerste protocol van het Europees Verdrag van Rechten van de Mens (A1-P1, EVRM). Hiermee delen Europese landen dezelfde wettelijke basis voor onteigening. Er kan wel onderscheid worden gemaakt naar verschillende rechtstradities binnen Europa. Maar wanneer nationale onteigeningspraktijken nader worden beschouwd, blijkt dat een aantal landen desondanks een soortgelijke ontwikkeling heeft doorgemaakt in rechtsgeschiedenis en jurisprudentie.

Er bestaan twee soorten rechtssystemen: gewoonterecht en burgerlijk recht. Bij gewoonterecht is de rechtspraak gebaseerd op een gefragmenteerde jurisprudentie die in de loop der tijd wordt opgebouwd (Engeland, Ierland). Bij burgerlijk recht is een gecodificeerde basis neergelegd in wetten. Burgerlijke rechtssystemen kunnen onderverdeeld worden naar het Franse systeem (onder andere in België, Nederland, Zweden en Spanje), het Duitse systeem (onder andere in Oostenrijk en Zwitserland) en dat in de voormalige socialistische landen.

Grondslagen voor onteigening

Ook voor het EVRM bestond een wijdverspreide notie in Europese landen dat onteigening gezien moest worden als een laatste optie (*ultimum remedium*) die alleen gehanteerd kon worden onder condities van juridische autorisatie, publiek belang en redelijke schadeloosstelling. Dergelijke

condities zijn ook terug te vinden in het EVRM en in de *Takings clause* van het vijfde amendement van de Constitutie van de Verenigde Staten als het gaat om *eminent domain* (zie ook de beschrijving van het 42DP project hierboven).

Onteigening kan in Europese landen alleen plaatsvinden wanneer er een zeker publiek belang mee gemoeid is. Een belang is ‘publiek’ wanneer een besluit is genomen door een overheid of wanneer dit belang teruggevonden kan worden in een wet. De betekenis die in landen wordt gegeven aan publiek belang verschilt. In een aantal landen wordt dit vrij algemeen omschreven in de wet of moet dit ontleend worden aan jurisprudentie (Engeland en Ierland), terwijl in andere landen de wet en aanvullende bepalingen exact specificeren voor welke doeleinden mag worden onteigend (zoals in Noorwegen en Zweden). Nederland sluit aan bij deze laatste categorie. In de Onteigeningswet wordt in verschillende hoofdstukken aangegeven op basis van welke gronden onteigend mag worden. Het betreft zaken met een publiek belang zoals defensie, waterwerken, afval, ontginning van mineralen, landherinrichting, infrastructuur, ruimtelijke planning en sociale woningbouw, openbare orde, maar ook de naleving van de Opiumwet. In Engeland en Ierland, met hun systeem gebaseerd op gewoonterecht, bestaan geen alomvattende kaders en is besluitvorming gebaseerd op afzonderlijke bepalingen die op zichzelf vaak ook nog breed en vaag geformuleerd zijn en bijvoorbeeld ‘stedelijke vernieuwing’ of ‘ontwikkeling’ faciliteren.

Onteigening door private partijen

In tegenstelling tot Nederland beschikken in sommige landen private partijen over instrumenten voor actief grondbeleid. Daar bestaat de mogelijkheid om op initiatief van eigenaren maatregelen in een plangebied te kunnen laten doorvoeren. Voorbeelden hiervan zijn het Franse AFU en het Valenciaanse LRAU. Als de rechtswaarborgen vergelijkbaar zijn met de situatie waarin de gemeente zelf tot uitvoering overgaat, bestaat er geen bezwaar tegen onteigening door een marktpartij. De Wolff (2013) stelt dat een bestuurlijke afweging gemaakt moet kunnen worden om al dan niet in te gaan op een verzoek tot onteigening (in verband met de gewenste democratische legitimatie).

Ook in andere landen kan onteigening plaatsvinden op instigatie van andere partijen dan de overheid. Het gaat dan om bedrijven en zelfs privépersonen, zoals in de Tsjechië en Noorwegen. In Engeland biedt de *Town and Country Planning Act* (1992) ruimte aan marktpartijen en publiek-private samenwerkingsverbanden om te onteigenen. Ook het hoogste Duitse rechtsorgaan, het grondwettelijk hof (*Bundesverfassungsgericht*), staat onteigening door private partijen toe indien de onteigening de realisatie van een maatschappelijk belang dient. Het kan dan gaan om het vestigen van een private school of nutsvoorziening. In een dergelijk geval is supervisie van de overheid vereist om te garanderen dat het maatschappelijke doel daadwerkelijk wordt gediend.

In Nederland maakt de wetgeving het mogelijk dat semioverheden of uitvoeringsorganen als Rijkswaterstaat en (voormalige) staatsbedrijven

als ProRail en TenneT initiatief kunnen nemen tot onteigening. In gevallen waarin een gemeente besluit een gebied te laten ontwikkelen door een private partij of consortium, is het volgens de raad echter wel denkbaar dat dergelijke partijen tot onteigening moeten kunnen overgaan. Dit leidt tot een grotere zekerheid van de realisatie van een ontwikkeling.

Onteigeningsprocedure

Er bestaan grote verschillen tussen landen over de gevolgde onteigeningsprocedures. Alle landen kennen bepalingen waarin staat dat eigenaren tijdig en gedetailleerd op de hoogte moeten worden gebracht van een ophanden zijnde onteigeningsprocedure en dat er mogelijkheden moeten zijn om onteigening aan te vechten. In Tsjechië geldt bijvoorbeeld dat het onteigeningsbesluit zes maanden ter inzage moet liggen. In alle andere landen moet dit besluit ook publiekelijk bekend worden gemaakt.

Verschillende landen, waaronder Tsjechië, Zweden, Noorwegen en Frankrijk kennen een tweesporige procedure waarbij een deel van het traject via publiekrechtelijke en een deel via privaatrechtelijke weg loopt. Dit wordt ook voorgesteld in de Aanvullingswet als het gaat om bestuursrechtelijke toetsing van het onteigeningsbesluit en een privaatrechtelijke toetsing van de schadeloosstelling. Een uitzondering hierop vormen Engeland en Ierland waar vrijwel de gehele procedure een publiekrechtelijke aangelegenheid is.

Hoewel het EVRM in theorie eigenaren beschermt tegen onteigening, blijken er in de praktijk verschillende interpretaties van te zijn. In Spanje, Zweden en Italië bijvoorbeeld, is de kans dat een eigenaar in het gelijk

wordt gesteld bij verweer nihil. Wanneer in Zweden onteigening plaatsvindt op basis van de planning- en bouwwet kan een eigenaar zich alleen verweren in de fase dat een ruimtelijk plan (dat de grondslag voor een onteigeningsvoorstel vormt), nog niet is geformaliseerd. Dat is ook in Italië het geval. Toch zijn dit uitzonderingen; in de meeste landen bestaan voldoende verweermogelijkheden. Verweer gaat dan over de onteigening zelf, de mate van schadeloosstelling en in een aantal landen ook over het recht op zelfrealisatie.

Zelfrealisatie

Het recht op zelfrealisatie kan gezien worden als een consequentie van de uitzonderlijke impact van onteigening op eigenaren. Als argument tegen onteigening komt de vraag op of het maatschappelijke doel niet ook gerealiseerd kan worden door de eigenaar. In Nederland bestaat veel discussie over dit onderwerp, omdat eigenaren die zich beroepen op zelfrealisatie niet verplicht worden om de voorziening te realiseren bij gebiedsontwikkeling (indien aanwezig, kan het niet voldoen aan een door de overheid bepaalde fasering alsnog tot onteigening leiden), of een voorziening kunnen realiseren die afwijkt van het oorspronkelijke plan. In Polen en Duitsland heeft dit geleid tot een juridische uitsluiting van de mogelijkheid tot beroep op dit beginsel. Op feitelijke gronden is daar aangetoond dat zelfrealisatie leidt tot onzekerheid over het slagen van een project.

Nederland, Spanje, België en Noorwegen accepteren een beroep op zelfrealisatie wel onder bepaalde condities. Het gaat dan om situaties waarin de juridische grondslag voor onteigening niet exact is gedefinieerd. Als

eigenaren in staat worden geacht bepaalde maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren, wordt afgezien van onteigening. In Nederland is sprake van een relatief doorontwikkelde cultuur van zelfrealisatie en moet een eigenaar aantonen dat hij een opgave wil realiseren en ook dat hij beschikt over voldoende kennis, kapitaal en expertise daarvoor.

In België bestond de mogelijkheid tot zelfrealisatie altijd wel, maar een beroep hierop is pas rond 2010 (op basis van Nederlandse ervaringen) op grote schaal en systematischer ingebracht als argument in onteigeningsprocessen (Verbist, 2015). Het betreft dan vrijwel altijd de realisatie van commerciële en lucratieve opgaven. De Vlaamse regering is in 2014 overgegaan tot het formaliseren van het zelfrealisatieprincipe (voor woningbouw en bedrijfslocaties) en verwacht wordt dat dit zal leiden tot een afname van onteigeningsbesluiten. In Spanje wordt een andere weg bewandeld en kunnen eigenaren zich van oudsher op zelfrealisatie beroepen. Hier wordt het onteigeningssysteem echter vervangen door een systeem van schadeloosstelling om daarmee meer zekerheid te krijgen over de van overheidswege gewenste ruimtelijke ontwikkeling. In Noorwegen, met zijn zeer gelimiteerde mogelijkheden tot verweer tegen onteigening, kan zelfrealisatie worden ingebracht indien bestemmingsplannen betrekking hebben op individuele kavels. Eigenaren moet in dergelijke gevallen eerst zelf de mogelijkheid van realisatie worden gegund, alvorens tot onteigening kan worden overgegaan.

Meer in het algemeen kan worden geconcludeerd dat als een beroep op zelfrealisatie doordringt in nationale jurisprudentie, dit veelal gelegen is in

de pragmatische overweging dat een eigenaar in staat is om zelf de opgave te realiseren. Dit geldt vrijwel uitsluitend voor kleinschalige projectontwikkeling met een mogelijk winstgevend karakter. In landen waarin zelfrealisatie op voorhand wordt verworpen, gebeurt dit op grond van argumenten waarom zelfrealisatie niet aansluit bij de beoogde ontwikkeling en feitelijke ervaringen.

Schadeloosstelling

Een belangrijk aspect bij onteigening is de schadeloosstelling. Er zijn geen internationale voorbeelden waarbij deze twee los van elkaar worden gezien. Schadeloosstelling heeft in veel landen geleid tot complexe jurisprudentie en regelgeving. Kern van het vraagstuk is: hoe wordt de waarde van de te onteigenen grond en opstallen bepaald en in welke mate wordt deze gecompenseerd? Bij het bepalen van de waarde spelen perspectief en moment een belangrijke rol. De waarde van een stuk grond kan verschillend zijn voor de instantie die onteigent, bijvoorbeeld Rijkswaterstaat om een stuk weg aan te leggen, en de onteigende, die een nieuwe plek moet vinden voor bijvoorbeeld zijn woning of bedrijf. Het tijdstip van waardering is eveneens van belang omdat onteigeningsprocedures lang kunnen duren en in de tussentijd de markt sterk kan veranderen.

In Engeland is, op basis van jurisprudentie van honderden jaren, het onderliggende principe bij schadeloosstelling dat van gelijkwaardigheid. Rechters hebben bepaald dat de eigenaar na onteigening niet in een betere of slechtere financiële situatie mag verkeren dan wanneer er geen sprake was van onteigening. Rechters sturen op een eerlijke en volledige compensatie voor

een verlies van eigendom. Sturend hierbij is de waarde die het had voor de eigenaar, en niet de waarde die het heeft voor de publieke instantie die het land onteigent.

Sluysmans et al. (2015) constateren dat de wijze waarop schadeloosstelling wordt beoordeeld in hoge mate beïnvloed wordt door ideologische factoren. Een liberaal perspectief beschouwt eigendom als onschendbaar en leidt daarom in het algemeen tot een genereuze schadeloosstelling. In een meer sociaaldemocratisch perspectief wordt privaat eigendom gezien in relatie tot het algemene belang en wordt doorgaans gekozen voor een beperkte schadeloosstelling. In Italië en Duitsland is deze sociaaldemocratische zienswijze verankerd in de grondwet en zorgt het voor schadeloosstelling beneden de marktwaarde.

De algemene tendens in Europa is dat schadeloosstelling in toenemende mate plaatsvindt op basis van het principe van gelijkwaardigheid. In Nederlandse terminologie gaat het dan om de verkeerswaarde. En dat schadeloosstelling plaatsvindt in valuta en niet in natura. Dit sluit aan bij de Nederlandse situatie.

Uitzonderingen hierop vormen het Valenciaanse model waarin de gebruikswaarde plus onkosten worden vergoed en het Finse systeem. Finland hanteert een model waarbij de waarde van onteigende grond wordt vergoed op basis van de gebruikswaarde en deze waarde voor zeven jaar wordt 'bevroren' als een functieverandering tot een hogere marktwaarde leidt (Valtonen et al., in voorbereiding). Een dergelijke regeling voorkomt

dat waardestijging door een bestemmingswijziging bij een toevallige eigenaar terechtkomt en onttrokken wordt aan het gebied. Het maakt het voor eigenaren ook minder aantrekkelijk om zich te verzetten tegen onteigening en draagt dus bij aan versnelling van de ontwikkeling van een gebied of functie (infrastructuur). Hier staat echter een min of meer afgedwongen deelname aan herverkavelingprojecten tegenover, zoals in Valencia. Omdat het financieel onaantrekkelijk is voor een eigenaar om zich te laten onteigenen, zal deze in het algemeen kiezen voor deelname aan een urbanisatieproject. Het nadeel van deze constructie is dat een project uit eigenaren bestaat met verschillende belangen en motieven wat de procesgang niet altijd ten goede komt.

Een belangrijker aspect van schadeloosstelling is volgens de raad een transparant proces en het creëren van de juiste verwachtingen bij eigenaren die onteigend worden. Door in een vroegtijdig stadium inzichtelijk te maken dat onteigening vroeg of laat zal plaatsvinden en door een realistisch bod op tafel te leggen, kan voorkomen worden dat eigenaren hun toevlucht nemen tot lange procedures en beroepsmogelijkheden. In het verbeteren van deze praktijk ligt volgens de raad een belangrijke uitdaging.

Betekenis voor dit advies

De raad beveelt in het advies aan om in gevallen van gebiedsontwikkeling ook onteigening mogelijk te maken door private partijen. Waar via democratische weg tot ontwikkeling van een gebied is besloten is er volgens de raad, en afgaande op praktijken in andere landen, geen bezwaar om de realisatie in handen te geven van private partijen. Dit draagt volgens

de raad bij aan een grotere mate van zekerheid en beheersbaarheid van processen en daardoor aan een grote kans op het realiseren van maatschappelijke opgaven. Onteigening door private partijen dient te voldoen aan dezelfde voorwaarden, procedures en schadeloosstelling als door een publieke partij.

Wat betreft onteigeningsprocedures zoekt de raad naar mogelijkheden om te versnellen en tegelijkertijd de rechtszekerheid te waarborgen. De raad stelt daarom voor termijnen op te nemen in de wet en direct de mogelijkheid te bieden om beroep in te stellen bij de Raad van State.

In gevallen waarin redelijkerwijze aangenomen kan worden dat een eigenaar een opgave kan realiseren, stelt de raad voor om zelfrealisatie te koppelen aan een plicht tot het sluiten van een overeenkomst met de onteigende partij, om daarmee voor meer zekerheid van realisatie te zorgen.



LITERATUUR

- Arendonk, H.P.A.M. van (2015). Afscheid nemen en zicht op de toekomst houden!. In: ESBL (red.). *Afscheidsbundel prof. dr. Miguel de Jonckheere. Retributies en bestemmingsheffingen*. Rotterdam: Erasmus Studiecentrum voor Belastingheffing van Lokale overheden (ESBL), Erasmus Universiteit: p. 9-11.
- Barnes & Thornburg LLB (2014). *Overview TIF and redevelopment commissions in Indiana*. Geraadpleegd op 8 februari 2017 via [http://www.btlaw.com/files/Uploads/Documents/Publications/Pitman_TIF%20OVERVIEW--Generic%20\(2\).pdf](http://www.btlaw.com/files/Uploads/Documents/Publications/Pitman_TIF%20OVERVIEW--Generic%20(2).pdf).
- Bayer, M. (2016). 'We moeten onze natuurlijke rol weer oppakken'. Interview Jan Hatenboer, wethouder Enschede. *ROMagazine*, 34(06): p. 28-31.
- Bedrijveninvesteringszone (2017). Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://bizwet.nl/>.
- Binnenlandsbestuur.nl (2017). *Extra geld voor oppakken regionale opgave*. Geraadpleegd op 30 maart 2017 via <http://m.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/extra-geld-voor-oppakken-regionale-opgave.141784.lynkx>.
- Boelman, A. (2016). Grondbedrijf, BBV en VpB: analyseer kort en samenhangend (blog). Geraadpleegd op 1 maart 2017 via <https://vastgoedjournaal.nl/news/21138/blog-grondbedrijf-bbv-en-vpb-analyseer-kort-en-samenhangend>.
- Boelman, A., Vlaming, E., Vlek, P., Groot, J.F. de & Kat, H. de (2015). *Wettelijke transactiekosten bij vrijwillige stedelijke herverkaveling*. Rotterdam: Fakton.
- Boelman, A. & Rijnberg, P. (2016). Nieuwe wet- en regelgeving bij de uitvoering van gemeentelijk grondbeleid. *Binnenlands Bestuur*.

- Geraadpleegd op 2 maart 2017 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/kennispartners/fakton/nieuwe-wet-en-regelgeving-bij-de-uitvoering-van-9524979.lynx>.
- Boonstra, F., Bruil, W., Fontein, R.J. & Haas, W. de (2014). *Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*. Wageningen: Alterra.
- Bouwfonds MAB ontwikkeling (2006). *Grondbeleid in discussie*. Dossier #22 najaar 2006. Amersfoort: Bouwfonds.
- Braakensiek, M. (2015). *Eindrapportage Open Consultatieronde wettelijke regeling Vrijwillige Stedelijke Herverkaveling*. Heerenveen: Antea Group.
- Bregman, A.G. (2016). *Position paper*, Instituut voor Bouwrecht (IBR). Tweede kamer Hoorzitting, 20 april 2016.
- Buitelaar, E. (2010). Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte & Maatschappij*, jaargang 2, nummer 1: p. 5-22.
- Buitelaar, E., Bregman, A., Broek, L. van den, Evers, D., Galle, M., Meijer, T. & Sorel, N. (2012). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E. (2015). *Actief gemeentelijk grondbeleid onnodig en onwenselijk*. Geraadpleegd op 10 oktober 2016 via www.cobouw.nl.
- Buitelaar, E. (2016). *Stop subsidie reflex bij stedelijke ontwikkeling*. Geraadpleegd op 22 november 2016 via <https://ruimtevolk.nl/2016/11/21/stop-subsidie-reflex-bij-stedelijke-ontwikkeling/>.
- Buijs, M. (2017). *Nieuwbouw woningen in lagere versnelling*. Geraadpleegd op 24 januari 2017 via <https://insights.abnamro.nl/2017/01/nieuwbouw-woningen-in-lagere-versnelling/>.
- BVH Ruimte (2015). *Eigen grond. Gemeentelijke prioritering van woningbouwlocaties*. 's Hertogenbosch.
- Centraal Planbureau (2015). *Grondprijzen en grensregio's. Zijn hoge grondprijzen van bedrijventerreinen een probleem voor het vestigingsklimaat van Nederlandse grensregio's?* Notitie van het CPB aan het Ministerie van EZ van 6 maart 2015. Den Haag.
- City of Prince Albert (2010). *Development Levy Study*. AECOM: Saskatoon, SK, Canada.
- Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014). *Grenzen verschuiven* (eindrapportage). Amersfoort.
- Couzy, M. (2017). Amsterdam blokkeert huurstijging woningen. *Het Parool*, 3 februari 2017. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://www.parool.nl/amsterdam/amsterdam-blokkeert-huurstijging-woningen~a4457552/>.
- Deloitte (2011). *Handreiking grondbeleid voor raadsleden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Deloitte Real Estate (2013). *Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven*. Bijlage bij TK 27581, nr.47. Geraadpleegd op 26 april 2017 via <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjg1fmgv8vx5>.
- Dijken, K. van, Korthals, J. & Lupi, T. (2011). *Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw*. Den Haag: Nicis Institute in opdracht van G32-stedennetwerk fysieke pijler.
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 1 (2016). Geraadpleegd op 10 oktober 2016 via <http://www.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/handvest-grondrechten/vrijheden-art.-6-t-m-19/recht-op-eigendom-artikel-17.html>.

- EY & Fakton (2015). *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven*. Geraadpleegd op 24 april 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/02/27/rapport-financiele-positie-gemeentelijke-grondbedrijven-actualisatie-2014>.
- Farjon, H., Silvis, H., Vader, J., Voskuilen, M. & Agricola, H. (2014). *Prijs hoger dan de waarde van landbouwgrond. Onderzoek naar dynamiek van de agrarische grondmarkt*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOt-interne notitie 48).
- Fokkema, J. (2016). *Financieel gedreven RO-wethouder is karikatuur. Dubbele petten een probleem, maar actief grondbeleid soms noodzakelijk*. Geraadpleegd op 6 januari 2017 via <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/financieel-gedreven-ro-wethouder-karikatuur/>.
- Franzen, A., Have, F. ten, Uitzetter, D. & Zeeuw, F. de (2016). *Veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling*. Lessons learned. Delft: Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft. Geraadpleegd op 17 januari 2017 via <https://issuu.com/gebiedsontwikkeling.nu/docs/veranderingen-in-de-waardeketen-van>.
- Gelinck, S. & Muñoz Gielen, D. (2006). Vitaminen voor samenwerking, peper voor uitvoering: Spaanse gebiedsontwikkeling. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* (2): p. 18-23.
- Gemeente Apeldoorn (2012). *De grond wordt duur betaald. Raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn*. Apeldoorn: Enquêtecommissie Grondbedrijf.
- Gemeente Apeldoorn (2013). *Nota grondbeleid 2013*. Apeldoorn.
- Gemeente Eindhoven (2017). *Nota Grondbeleid 2017-2021 'Koersen op waarde. Ontwikkelnota waardecreatie'*. Raadsvoorstel. Nr. 17R7171.
- Gerwen, O.J. van & Kruitwagen, S. (2014). Sturen en Benutten. *Publieke pioniers. Inspiratie langs gedurfde wegen*, p. 193-205. Venray: Instituut Maatschappelijke Innovatie.
- Geuting, E. (2011). *Marktstructurering als ruimtelijke ordeningsinstrument. Verkenning van drie rechtsarrangementen in de woningmarkt. Promotieonderzoek*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen, faculteit der Managementwetenschappen/Stec.
- Giezen, M., Driessen, P., Spit, T. & Gier, T. de (2013). *Grondbeleid en duurzame ruimtelijke ontwikkeling* (rapport). Utrecht.
- Gov.uk (2017). *Guidance Planning obligations. Use of planning obligations and process for changing obligations*. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <https://www.gov.uk/guidance/planning-obligations>.
- Groetelaars, D.A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. TU Delft.
- Groot, H.L.F. de, Marlet, G.A., Teulings, C.N. & Vermeulen, W. (2010). *Stad en land. Bijzondere publicatie 89*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Guardian.com, The (2017). *Roppongi Hills: controversial blueprint for Tokyo's new breed of high-rise - a history of cities in 50 buildings, day 38*. Geraadpleegd op 30 januari 2017 via <https://www.theguardian.com/cities/2015/may/18/roppongi-hills-tokyo-controversial-new-high-rise-history-of-cities-50-buildings-day-38>.
- Haan, P. de (2000). Grondpolitiek in discussie, een aanzet voor een nieuw programma. *Nederlands Juristenblad*, nr. 3, p. 143-150.



- Have, F.J.M. ten (2010). *Risico's Grondbeleid: van flappentap tot molensteen*. Presentatie voor Vereniging van Grondbedrijven, 3 november 2010. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://documentslide.com/documents/riscos-grondbedrijfvan-flappentap-tot-molensteen.html>.
- Heijden, J. van der, Poll, P. van der & Torbijn, L. (2015). *Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg* (eindrapport). Sira Consulting B.V.
- Hobma, F.A.M. (2014). Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. TU Delft: Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing.
- Hobma, F.A.M. & Heiden, C.N. van der (2015). Rechtsvergelijking van publiekrechtelijk kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. *Tijdschrift voor Bouwrecht* (8), augustus 2015, p. 727-734.
- Hong, Y.-H. & Needham, B. (eds.). *Analyzing Land Readjustment. Economics, Law and Collective Action*. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy.
- Hul, M. van het (2013). *Het Valenciaans model: Spaanse pepers voor Hollandse gebiedsontwikkeling? Een onderzoek naar de mogelijkheden van het Spaanse herverkavelingsinstrument 'het Valenciaans model' op de ontwikkeling van de Kanaalzone in Apeldoorn*. Radboud Universiteit Nijmegen: Masterthesis Planologie, Faculteit der Managementwetenschappen.
- Internetconsultatie.nl (2016). *Aanvullingswet grondeigendom (Omgevingswet)*. Reacties op internetconsultatie. Geraadpleegd op 27 oktober 2016 via https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom/reacties.
- Jager, J. (2016). Drie misvattingen over het grondbedrijf (en hoe het wél zit). In: *Stadszaken. Dagelijks stedelijk nieuws*. Geraadpleegd op 5 december 2016 via <http://www.stadszaken.nl/economie/werklocaties/629/grondbedrijf-is-geen-melkkoe>
- Janssen-Jansen, L.B. (2004). *Regio's uitgedaagd, growth management ter inspiratie van nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning* (proefschrift). Universiteit Utrecht.
- Kadaster (2017). *Stedelijke herverpakeling. Aanpak en eerste projecten*. Apeldoorn.
- Kattenberg, M., Martens, K. & Vermeulen, W. (2017). *Een economische blik op verevening*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kenniscentrum PPS (2006). *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet? Toelichting bij de meerwaardetoets voor PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.
- Kemp, P. (2014). *Het recht van erfpacht als financieringsinstrument*. Banning advocaten. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/het-recht-van-erfpacht-als-financieringsinstrument>.
- Korthals Altes, W., Groetelaars, D. & Wolff, H. de (2016). *Reactie op consultatieversie Aanvullingswet grondeigendom*, Leerstoel grondbeleid, TU Delft.



- Krabben, E. van der & Needham, B. (2008). Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban redevelopment. *The Town Planning Review* 79(6): p. 651-672.
- Krabben, E. van der (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Krabben, E. van der (2012). Gebiedsontwikkeling in een nieuw tijdperk: kansen voor stedelijke herverkaveling? Presentatie NVB studiebijeenkomst Grondbeleid. Baarn. 20 juni 2012.
- Krabben, E. & Jacobs, H.M. (2013). Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience. *Land use policy* 30: p. 774-783.
- Krabben, E. van der, Lenferink, S., Martens, K., Portier, J. & Stoep, H. van der (2013). *Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Kuiper, R. & Regt, W. de (2006). De prijs van ruimtelijk beleid. *ROM*, jaargang 24, nr. 1, p. 21-25.
- Lam, T., Bruijne, F.H. de & Sluysmans, J.A.M.A. (2012). *Ten gronde beschouwd. Een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de Onteigeningswet*. Nijmegen: Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). Vernieuwing stelsel omgevingsrecht. Infographic. Geraadpleegd op 12 april 2017 via <https://www.omgevingswetportaal.nl/beeld-en-geluid/documenten/publicaties/2017/04/03/infographic-vernieuwing-stelsel-omgevingsrecht>.
- Ministerie van VROM (2007). *Wijziging van de Wet Ruimtelijke Ordening inzake de grondexploitatie*. (Grondexploitatiewet - plenair [1]. Bijdrage: GroenLinks /Jos van der Lans).
- Muñoz Gielen, D. & Korthals Altes W.K. (2007). Lessons from Valencia: separating infrastructure provision from land ownership. *Town Planning Review* 78(1): p. 61-80.
- Nab, M., Rutten, P., Schalekamp, M. & Veldhuizen, J. (2011). *Samenwerking tussen publiek en privaat in een andere realiteit. Nieuwe modellen in theorie en praktijk*. TU Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.
- Offermans, R.N. & Velde, D.M. van de (2004). *Value Capturing. Potentieel financieringsinstrument voor Nederland?* Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Parool, Het (2017). *Erfpacht - 30 resultaten*. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://www.parool.nl/alle-nieuws-over-erfpacht/?ofset=1488288424698-10>.
- Planbureau voor de leefomgeving (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag.
- Planningportal.co.uk (2017). Community Infrastructure Levy. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via https://www.planningportal.co.uk/info/200126/applications/70/community_infrastructure_levy.



- Platform 31 (2014). *Faciliterend Grondbeleid in de praktijk. Opbrengst van de leerkring Faciliterend Grondbeleid*. Den Haag: Leerkring Faciliterend Grondbeleid, Platform 31 in samenwerking met het Ministerie van IenM.
- Priemus, H. & Louw, E. (2003). Changes in Dutch land policy: from monopoly towards competition in the building market. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30 (3): p. 369-378.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2015). *Grond, geld en gemeenten. De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhouding*. Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Den Haag.
- Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (2014a). *De toekomst van de stad: de kracht van nieuwe verbindingen*. Den Haag.
- Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (2014b). *Kwaliteit zonder groei: over de toekomst van de leefomgeving*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015a). *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015b). *Circulaire economie. Van wens naar uitvoering*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016a). *Opgaven voor duurzame ontwikkeling: Hoofdlijnen uit vier jaar advisering door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016b). *Dichterbij en sneller. Kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's*. Den Haag.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2008). *De Mythologie van onteigening. Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur*. Utrecht.
- Raad van State (2016). *En hoe nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Afdeling Advisering, Raad van State.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004). *Ieder zijn deel. Locatiebereikbaarheid anders aanpakken*. Den Haag.
- Remkes, J. (2001). Met grond valt goed te verdienen. *Cobouw*. Geraadpleegd op 5 december 2016 via <http://www.cobouw.nl/artikel/428056-met-grond-valt-goed-te-verdienen>.
- Romijn, G. & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- RTLnieuws.nl (2017). Almere boekt 104 miljoen af op grondbezit. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://www.rtlnieuws.nl/economie/home/almere-boekt-104-miljoen-af-op-grondbezit>.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2017a). *Versnellen van gebiedsontwikkeling*. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/stad-en-regio/versnellen-van-gebiedsontwikkeling>.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland Rvo (2017b). *TFC-constructie: value capturing*. Geraadpleegd op 30 maart 2017 via <http://www.rvo.nl/onderwerpen/innovatief-ondernemen/innovatiefinanciering/toolbox-financieringsconstructies/zoek-op-constructies/processen-organiseren/value-capturing>.



- Sagalyn, L.B. (2007). Land Assembly, Land Readjustment, and Public-Private Redevelopment. In: Hong, Y.-H. & Needham, B. (eds.). *Analyzing Land Readjustment. Economics, Law and Collective Action*. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy: p. 159-179.
- Scheltema, M.W., M. Rus-van der Velde, J.S. Procee, L. Baljon, Haan, K.E. & Bouwman, S.J.M. (2017). Kroniek onteigeningsjurisprudentie 2016. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2017.23, nr. 2, februari 2017, p. 117-126.
- Schep, A.W. (2012). *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten (proefschrift)*. Delft: Eburon.
- Schilfgaarde, P. van (1987). *De wederopbouw van Rotterdam. Stedelijke herverkaveling in de praktijk*. Den Haag: VUGA uitgeverij.
- Schueler, B.J. & Mellenbergh, R. (2006). *Advies inzake de mogelijkheid tot afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel in verband met artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)*. Amsterdam: Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.
- Segeren, A., Needham, B. & Groen, J. (2005). *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Den Haag: Ruimtelijk planbureau.
- Silvis, H.J. & Voskuilen, M.J. (2014). Internationale vergelijking agrarische grondprijs. *De Landeigenaar* 60(4), p. 3-4.
- SKBN - Stichting Kennisalliantie Bedrijventerreinen Nederland (2012). Wat kunnen we in Nederland met het Valenciaans model? Reisverslag SKBN Studiereis Valencia. Geraadpleegd op 3 april 2017 via http://www.skbn.nl/include/documenten/Reisverslag_SKBN_Valencia_2012.pdf.
- Sluysmans, J. (2016). *Position paper, inzake hoorzitting Onteigening in relatie tot de Omgevingswet, 12 april 2016*. Tweede kamer Hoorzitting, 20 april 2016.
- Sluysmans, J., Verbist, S. & Waring, E. (2015). Expropriation Law in Europe. In Sluysmans, J., Verbist, S. & Waring, E. (eds.) *Expropriation Law in Europe*. Deventer: Wolters Kluwer: p. 1-26.
- Sorel, N., Tennekes, J. & Galle, M. (2014). *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Sorensen, A. (2000). Conflict, consensus or consent: implications of Japanese land readjustment practice for developing countries. *Habitat International*, 24(1): p. 51-73.
- Stedennetwerk G32, Gemeente Utrecht, Neprom, IVBN, Bouwend Nederland, NVB & Natuurmonumenten (2017). *Manifest binnenstedelijke gebiedstransformaties*. 8 maart 2017, Utrecht.
- Teamnotarissen (2017). *De voor- en nadelen van erfpacht*. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://www.teamnotarissen.nl/wonen/actueel/historie/de-voor-en-nadelen-van-erfpacht/>.
- Teulings, C. (2016). Bouwen we op de juiste plaats (column). *NRC Handelsblad*, 2 maart 2016.



- TU Delft (2013). *Zin Omgevingswet hangt af van geboden afwegingsruimte*. Verslag congres Omgevingswet 2013 (Kees Hagendijk, 30 september 2013). Utrecht.
- Tweede Kamer (2001). *Nota Grondbeleid*. Vergaderjaar 2000-2001, 27581, nr. 2. Geraadpleegd op 1 november 2016 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/27581/kst-27581-2?resultIndex=99&sorttype=1&sortorder=4>.
- Tweede Kamer (2009). *Nota Ruimte. Reactie op VROM-raad advies: "Grond voor kwaliteit, voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling"*. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 juni 2009. Vergaderjaar 2008-2009, 29435, nr. 238. Den Haag.
- Tweede Kamer (2013). *Kosten koper. Eindrapport – Een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen*. Parlementair onderzoek Huizenprijzen. Vergaderjaar 2012-2013, 33194, nr.2. Den Haag.
- Tweede Kamer (2014). *Omgevingsrecht. Verslag van een Algemeen Overleg, vastgesteld 5 juni 2014*. Vergaderjaar 2013-2014, 33118, nr. 13. Den Haag.
- Tweede Kamer (2015a). *Grondbeleid*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 november 2015. Vergaderjaar 2015-2016, 27581/33118, nr. 53. Den Haag.
- Tweede Kamer (2015b). *De motie-Dik-Faber over het instrumentarium voor grondexploitatie van 24 juni 2015*. Vergaderjaar 2014-2015, 33962, nr. 138.
- Tweede Kamer (2016a). *Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet*. (Consultatieversie 1 juli 2016.)
- Tweede Kamer (2016b). *Herziening Belastingstelsel*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 27 juni 2016. Vergaderjaar 2015-2016, 32140, nr. 28. Den Haag.
- Tweede Kamer (2016c). *Omgevingsrecht*. Verslag van en Algemeen Overleg, vastgesteld 16 maart 2016. Vergaderjaar 2015-2016, 33118, nr.21. Den Haag.
- Tweede Kamer (2016d). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 mei 2016. Vergaderjaar 2015-2016, 33962, nr. 186.
- Tweede Kamer (2016e). *Onteigening (in relatie tot de Omgevingswet)*. Vaste Commissie Infrastructuur en Milieu. 2^e Herziene convocatie rondetafelgesprek, 20 april 2016.
- Tweede Kamer (2017a). *Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, onteigening*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 januari 2017. Den Haag. Geraadpleegd op 23 januari 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/01/20/aanvullingswet-grondeigendom-omgevingswet-ontteigening>.
- Tweede Kamer (2017b). *Omgevingsrecht. Verslag van een algemeen overleg. Vastgesteld 15 februari 2017*. Vergaderjaar 2016-2017, 33118, nr. 85. Den Haag.



- Verbist, S. (2014). België (Vlaanderen). In: Hobma, F.A.M. (red.) (2014). *Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling*. TU Delft: Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing: p. 25-38.
- Verbist, S. (2015). Expropriation law in Belgium (Flanders). In Sluysmans, J., Verbist, S. & Waring, E. (eds.) *Expropriation Law in Europe*. Deventer: Wolters Kluwer: p. 27-59.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2016). *AMvB's Omgevingswet*. Brief van voorzitter directieraad VNG aan Ministerie van Infrastructuur en Milieu van 11 oktober 2016. Den Haag.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2017). *Grondprijsbeleid*. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://wonen.vng.nl/grondprijsbeleid>.
- Vermeulen, W., Teulings, C.N., Marlet, G.A. & Groot, H.F.L. de (2016). *Groei & Krimp. Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?* Nijmegen: VOC uitgevers.
- VROM-raad (2009). *Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling*. Den Haag.
- Vulperhorst, L. (2009). *De Vastgoedlezing 2009. Blindeman of coproducent? Nieuwe marktordening in de vastgoedsector door schaarse financieringsmogelijkheden*. Uitwerking van de voordracht, zoals uitgesproken ter gelegenheid van de jaarvergadering van de Amsterdam School of Real Estate, op 3 december 2009. Amsterdam School of Real Estate.
- Watertorenberaad.nl (2017). *Samenwerken aan gebiedsontwikkeling*. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://www.watertorenberaad.nl/>.
- Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. WRR rapport nr. 53. Den Haag.
- Werf, W.E.J. van der (2016). Kroniek Wet voorkeursrechten gemeenten 2011-2016. *Tijdschrift voor Agrarisch recht (TvAR)*, nr. 4, april 2016.
- Wolff, H. de, Greef, J. de, Groetelaers, D.A. & Korthals Altes, W. (2006). *Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling*. Delft: OTB.
- Wolff, H. de (2013). *Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via 'Stedelijke herverkaveling'*. TU Delft.
- Wijk, N. van (2012). *Rapport: 3,2 miljard verlies op grond*. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <https://www.gemeente.nu/bestuur/financien/rapport-32-miljard-verlies-op-grond/>.
- Wijland, G. van (2011). Miljarden meer vrij bij samenwerking. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/miljarden-vrij-bij-meer-samenwerking.832192.lynkx?pageStart=6>.
- Zeeuw, F. de & Hagendijk, K. (2015). *Rondetafelgesprek over grond, geld en gemeenten. Artikel, 16 oktober 2015*. Geraadpleegd op 5 januari 2017 via <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/rondetafelgesprek-over-grond-geld-en-gemeenten/>.

BIJLAGEN

TOTSTANDKOMING ADVIES

Samenstelling raadscommissie

Drs. H.M.A. (Heleen) Aarts MRE, extern commissielid (directeur gebiedsontwikkeling Amvest)

Drs. A.J.R. (Aeisso) Boelman, extern commissielid (directeur consultancy Fakton)

Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman, raadslid Rli, commissievoorzitter

Dr. J.C. (Co) Verdaas, raadslid Rli

Samenstelling projectteam

S.J. (Stefan) Vaupel Kleijn, projectassistent

Dr. B. (Bas) Waterhout, projectmedewerker

Dr. T.H.C. (Tim) Zwanikken, projectleider

Geraadpleegde personen

Dr. R.J. (Rick) Anderson, Ministerie van BZK, DG Bestuur en Wonen

Mr. R. (Renée) van Bommel, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water

Prof. dr. E. (Edwin) Buitelaar, Planbureau voor de Leefomgeving

Drs. ir. E. (Like) Bijlsma, Planbureau voor de Leefomgeving

T.M. (Teun) van der Caaij, Gemeente Den Haag

Ir. P.M. (Petra) van Egmond, Planbureau voor de Leefomgeving



PRINT



107



Drs. E.J. (Erik) van den Eijnden, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water
 Dr. E.W.A.M. (Esther) Geuting, Stec Groep
 Ir. C.N. (Niek) Hazendonk, Ministerie van EZ, DG Agro en Natuur
 Drs. C.N. (Niek) van der Heiden, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water
 Drs. P.R. (Peter) Heij, directeur-generaal Ruimte en Water, Ministerie van IenM
 Prof. dr. W.K. (Willem) Korthals Altes, TU Delft
 Prof. dr. E. (Erwin) van der Krabben, Radboud Universiteit Nijmegen
 Drs. J.E. (Annelies) Kroeskamp, Ministerie van BZK, DG Bestuur en Wonen
 Drs. ing. Y.J.M. (Yvonne) van der Laan, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water
 Drs. F. (Floor) Langendijk, Ministerie van BZK, DG Bestuur en Wonen
 Drs. F.G. (Ferdie) Licher, Ministerie van BZK, DG Bestuur en Wonen
 Drs. T. (Titus) Livius MPA, Ministerie van BZK, DG Bestuur en Wonen
 Mr. J.H. (Ankie) Meijer, Ministerie van IenM, Beleids- en Bestuursondersteuning
 Mr. drs. L.W. (Leo) Nooteboom, Ministerie van BZK, DG Bestuur en Wonen
 Mr. drs. R. (Ronald) Onstenk, Ministerie van IenM, DG Rijkswaterstaat
 Mr. H.J.A.G. (Eric) Ravestijn, Ministerie van IenM, DG Rijkswaterstaat
 Ir. M.H. (Maarten) van Schie, Planbureau voor de Leefomgeving
 Drs. N. (Niels) Sorel, Planbureau voor de Leefomgeving
 Ir. P. (Peter) van Veen, Ministerie van BZK, DG Bestuur en Wonen
 Dr. drs. F. (Femke) Verwest, Planbureau voor de Leefomgeving
 Drs. R. (Ruben) Visser, Adviesbureau Over Morgen
 Dr. B.S.I. (Bjørn) Volkerink, Ministerie van EZ, DG Algemene Economische Politiek
 Ir. H.W. (Herman) de Wolff, TU Delft

Ambtelijke contactgroep

Dr. R.J. (Rick) Anderson, Ministerie van BZK, DG Bestuur en Wonen
 Mr. R. (Renée) van Bommel, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water
 Drs. C.N. (Niek) van der Heiden, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water
 Mr. drs. L.W. (Leo) Nooteboom, Ministerie van BZK, DG Bestuur en Wonen
 Drs. R. (Ruben) Post, Ministerie van EZ, DG Agro en Natuur
 Mr. M.A.D. (Miranda) Vink, Ministerie van EZ, Directie Wetgeving en Juridische Zaken
 Ir. J.M.M. (Jacques) de Win, Ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven en Innovatie

Rondetafelgesprek binnenstedelijke transformatie, 9 december 2016, Amsterdam

Ing. P.M.A. (Peter) van Haasteren, Gemeente Rotterdam
 Mr. J.J. (Joost) Hoekstra, Straatman Koster advocaten
 Drs. ing. A. L. (Annius) Hoornstra, Gemeente Amsterdam
 Ing. C.C.M. (Corné) Horsten, Gemeente Eindhoven
 H.P. (Ellen) Masselink MCM MRICS, BAM Bouw en Techniek bv
 Ing. H. (Henk) van Ramshorst, Woningcorporatie Volkshuisvesting Arnhem
 Drs. D.J.M. (Desirée) Uitzetter, BPD Ontwikkeling BV
 Drs. D.L.C. (Danny) Wijnbelt, Eigen Haard Amsterdam

Rondetafelgesprek krimpgebieden, 22 december 2016, Den Bosch

Drs. N. (Niek) Bargeman, Provincie Noord-Brabant
 Drs. P.M. (Peter) Bertholet, Parkstad stadsregio Limburg
 Ing. M. (Maurice) Caris, Heemwonen

Ir. F.A. (Frans) Holleman, BPD Ontwikkeling BV
Ir. G.A.H.J. (Guido) Kuijter, Kadaster/Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water
Drs. F.J. (Frits) Oevering, Rabobank
Mr. S. (Sonja) Sprokkereef, Provincie Gelderland
Mr. J.C. (Johan) Wedts de Swart, Provincie Zeeland

Gesprek over onteigening, 27 januari 2017, Utrecht

Mr. W. (Willem) Adelaar, Gemeente Utrecht
Mr. J.F. (Jan Frans) de Groot, Houthoff Buruma
Ir. L.R.J. (René) de Klerk RT, Gemeente Utrecht
Mr. P.S.A. (Peter) Overwater, Bureau Overwater

Gesprek over stedelijke kavelruil, 27 januari 2017, Utrecht

Prof. dr. E. (Edwin) Buitelaar, Planbureau voor de Leefomgeving
Drs. E.C. (Edwin) van Uum, Het Noordzuiden
Mr. P.T. (Pieter) van Woensel, Schinkelshoek & Verhoog

**Gesprek over Aansluiting Aanvullingswet op Omgevingswet,
2 maart 2017, Den Haag**

Mr. drs. M. (Maarten) Engelberts, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal
Mr. ing. A. (Bert) Rademaker, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal
Drs. E.P. (Edward) Stigter, Vereniging Nederlandse Gemeenten

Referenten

Drs. H.G. (Henk) Harms, Gemeente Den Haag
Prof. dr. W.K. (Willem) Korthals Altes, TU Delft



OVERZICHT PUBLICATIES

2017

Technologie op waarde schatten. Een handreiking. Januari 2017
(Rli 2017/01)

2016

Dichterbij en sneller: kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's. December 2016 (Rli 2016/05)

International Scan 2016. Emerging issues in an international context.
November 2016 (Rli/EEAC)

Verbindend landschap. November 2016 (Rli 2016/04)

Opgaven voor duurzame ontwikkeling: hoofdlijnen uit vier jaar advisering door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Juli 2016
(Rli 2016/03)

Mainports voorbij. Juli 2016 (Rli 2016/02)

Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving. Mei 2016
(Rli 2016/01)

2015

Vernieuwing Omgevingsrecht: maak de ambities waar. December 2015
(Rli 2015/07)

Rijk zonder CO₂: naar een duurzame energievoorziening in 2050.
September 2015 (Rli 2015/06)

Ruimte voor de regio in Europees beleid. September 2015 (Rli 2015/05)

Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid. Juni 2015 (Rli 2015/04)

Stelselherziening Omgevingsrecht. Mei 2015 (Rli 2015/03)

Circulaire economie: van wens naar uitvoering. Juni 2015 (Rli 2015/02)

Verkenning technologische innovaties in de leefomgeving. Januari 2015
(Rli 2015/01)

2014

Vrijkomend rijksvastgoed, over maatschappelijke doelen en geld.
December 2014 (Rli 2014/07)



Risico's gewaardeerd, naar een transparant en adaptief risicobeleid.
Juni 2014 (Rli 2014/06)

Milieuschade verhalen, advies financiële zekerheidstelling milieuschade
Brzo- en IPPC4-bedrijven. Juni 2014 (Rli 2014/05)

Internationale verkenning 2014. Signalen: de opkomende vraagstukken uit
het internationale veld. Mei 2014 (Rli 2014)

De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen. Maart 2014
(Rli 2014/04)

Kwaliteit zonder groei, over de toekomst van de leefomgeving. Maart 2014
(Rli 2014/03)

Doen en laten, effectiever milieubeleid door mensenkennis. Maart 2014
(Rli 2014/02)

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn.
Januari 2014 (Rli 2014/01)

2013

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europese landbouwbeleid in
Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013/06)

Sturen op samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/
Amsterdam. September 2013 (Rli 2013/05)

Veiligheid bij BRZO-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht.
Juni 2013 (Rli 2013/04)

Nederlandse logistiek 2040, designed to last. Juni 2013 (Rli 2013/03)

Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013/02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013/01)

2012

Keep Moving, Towards Sustainable Mobility. Edited by Bert van Wee.
Oktober 2012 (Rli/EEAC)



Colofon

Tekstredactie

Catherine Gudde, Paradigma Producties

Fotoverantwoording

© Thea van den Heuvel/DAPh

Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving

Publicatie Rli 2017/02

Juni 2017

Vertaling

Deel 1 van het advies is vertaald in het Engels en te downloaden via www.rli.nl

ISBN 978-90-8513-045-1

NUR 740

