

Sessie 9 Trends in Grondbeleid

Door: Herman de Wolff (OTB / TU Delft) en Vincent Sloesen (gemeente Zuidplas)

“Beter kunnen begrijpen wat er speelt”. Veel van de aanwezigen in de workshop waren zelf niet afkomstig uit de grondbedrijfs wereld, maar kwamen in de dagelijks praktijk mensen hieruit tegen. Hoe werkt dat dan, en waarom gaan zaken zoals ze gaan? In twee inleidingen werd ingegaan op enkele trends in het huidige grondbeleid.

Herman de Wolff van het OTB van de TU Delft deed de aftrap. De eerste trend die hij behandelde ging over de keuze voor een grondbeleidsstrategie. In recente discussies over grondbeleid – mede n.a.v. enkele debacles die uitgebreid de pers hebben gehaald – zijn sommigen van mening dat de overheid grondbeleid maar aan de markt moet overlaten. De Wolff stelde daar tegenover dat grondbeleid iets is waar de overheid altijd een rol in speelt. En ook altijd met meerdere petten, of nu een actieve of een meer faciliterende rol gekozen wordt. Het verschil zit hem vooral in risico's die genomen worden. Een aantal gemeenten is daar behoorlijk de bocht uit gevlogen, een te grootschalig toepassen van het voorkeursrecht heeft daar niet bij geholpen. De Raad voor Financiële Verhoudingen bracht onlangs een kritisch rapport uit, n.a.v. de druk die door afboekingen in de grondexploitaties op de gemeentebegrotingen kan komen te liggen. De pers vertaalde de aanbevelingen als een advies het actieve grondbeleid te beëindigen. In het rapport lees je wat anders: het advies is faciliterend grondbeleid, tenzij publieke doelen een actieve rol rechtvaardigen. Dat is eigenlijk niets nieuws, en hetzelfde als de rijksoverheid al in de Nota Grondbeleid in 2001 opschreef. Dat het niet alleen van de markt verwacht kan worden, heeft de crisis nadrukkelijk geleerd. Veel PPS-constructies waar de overheid samen met marktpartijen de grondexploitatie deed, werden – door een beroep op onvoorziene omstandigheden – vrij moeiteloos door de marktpartij opengebroken. Nederland kent niet een cultuur van dichtgeregelde contracten, en daar hebben de marktpartijen gebruik van gemaakt.

De Wolff schetste vervolgens een aantal wettelijke veranderingen rond het grondbeleid. In de Omgevingswet, is een nieuwe regeling opgenomen over kostenverhaal en verevening. In die regeling worden de mogelijkheden aangepast, die gemeenten sinds 2008 hadden om voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan in een overeenkomst met een marktpartij afspraken te maken over o.a. verevening. Alleen voor zover de eigenaar profiteert van het onrendabele project waarvoor een bijdrage wordt gevraagd, blijft deze mogelijkheid nog bestaan. Concreet betekent dat, dat een vereveningsbijdrage om met duurdere woningbouw lagere grondprijzen voor sociale woningbouw mogelijk te maken, onder druk kan komen te staan als de regeling in 2018 in werking gaat treden. De wijziging zal tot gevolg hebben dat gemeenten eerder tot actief grondbeleid overgaan. “Waarom deze wijziging?” werd gevraagd uit het publiek. De Wolff gaf aan dat hoe omgaan met de meerwaarde door bestemmingswijziging binnen de ruimtelijke ordening altijd een politiek beladen onderwerp is, en de keuze lijkt nu de andere kant uitgevallen te zijn. Meer veranderingen in het instrumentarium voor grondbeleid worden verwacht door de “Aanvullingswet grondeigendom” die in de Omgevingswet terecht gaat komen. Belangrijkste verandering is dat er een regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling komt. Mogelijk met fiscale voordelen, zodat bij grondruil – b.v. tussen ontwikkelaars op een bouwlocatie – overdrachtsbelasting vermeden kan worden.

Vincent Sloesen van de gemeente Zuidplas vertelde over hoe het grondbeleid in deze gemeente, die ontstaan is uit een fusie en gelegen is tussen de Rotterdam, Zoetermeer en Gouda, is vormgegeven. De grote locatie is de zogenaamde Zuidplaspolder, een gebied waar marktpartijen op grote schaal tot verwerving over zijn gegaan – tot het moment dat vanuit publieke zijde een voorkeursrecht is gevestigd. De samenwerkende overheden hebben uiteindelijk ruim 300 ha verworven – mede dankzij

het succesvol aanvechten van een transactie door marktpartijen die niet Wvg-proof bleek -, en de marktpartijen 100 ha. Hier is ingezet op een actieve aanpak; de grondportefeuille van de gemeente Zuidplas is daardoor groot, en maakt met een omvang van ca 50 miljoen euro een substantieel deel uit van het vermogen van de gemeente. In de nota grondbeleid uit 2015 is het grondbeleid herijkt, en "Faciliterend, tenzij" uitgangspunt geworden. De voorkeur ligt bij faciliterend grondbeleid.

Sloesen illustreerde de huidige praktijk aan een drietal voorbeelden. Zijn eerste voorbeeld betrof een uitbreidingslocatie bij de kern Moerkapelle. De gemeente had een ontwikkelaar benaderd om posities in te nemen. De ontwikkelaar zou 500 woningen bouwen, en zelf de grondexploitatie voeren. Uiteindelijk bleek het verkrijgen van de financiering voor de grondexploitatie door de ontwikkelaar lastig. De gemeente heeft toen de grondexploitatie overgenomen, en nu lukt het wel de locatie succesvol te ontwikkelen. N.a.v. vragen in de zaal gaf Sloesen aan dat het feit dat de kern jaren op slot heeft gezeten het succes van deze ontwikkeling mede verklaart.

Een tweede voorbeeld betreft een herstructureringsproject van een woningcorporatie. Ook hier neemt de gemeente de ontwikkeling deels over, en lukt het wel het project uitgevoerd te krijgen. Met name de scherpere kostencalculatie van de gemeente lijkt hier aan te hebben bijgedragen.

Het derde voorbeeld betreft een uitbreidingslocatie, met versnipperd eigendom. De gemeente heeft hier ingezet op een vorm van vrijwillige stedelijke herverkaveling 'avant la lettre'. De gemeente en de marktpartijen op de locatie zijn een samenwerkingsverband aangegaan, en besluiten dat de fasering los moet staan van de huidige grondposities. Dat is als volgt gerealiseerd. In elke ontwikkelfase doet iedere partij naar rato van het grondeigendom in het totaal mee. Daartoe wordt per fase grond geruild, zodat elke marktpartij een positie krijgt die recht doet aan die verhouding. Met de fiscus zijn afspraken gemaakt, zodat voorkomen kan worden dat vele malen overdrachtsbelasting betaald moet worden. De drie voorbeelden illustreerden volgens Sloesen ondermeer dat je bij de keuze voor een strategie in het grondbeleid je niet op de vorm moet blindstaren, maar het maatschappelijk doel voorop moet stellen.