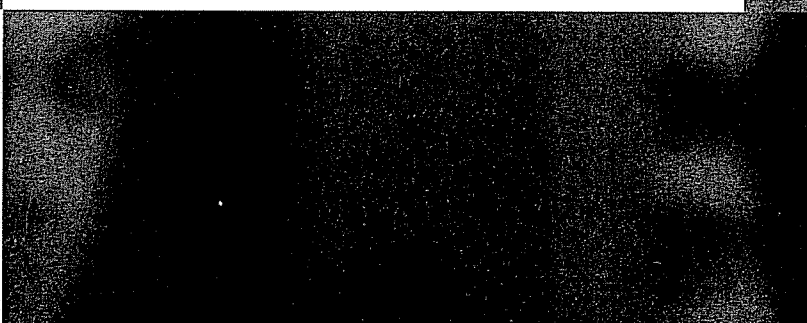
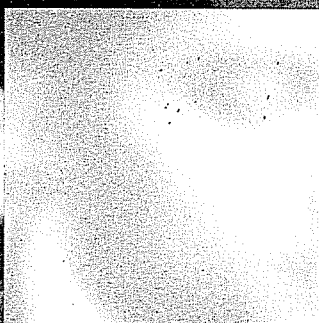




Grond voor beleid
Interdepartementaal
beleidsonderzoek
grondbeleid



Grond voor beleid

Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	5
1 INLEIDING	15
1.1 ACHTERGROND	15
1.2 PROBLEEMSTELLING	16
1.3 WERKWIJZE	17
1.4 LEESWIJZER	17
2 DE WERKING VAN DE GRONDMARKT	19
2.1 KENMERKEN VAN DE GRONDMARKT	19
2.2 DE SPELERS OP DE GRONDMARKT	20
2.2.1 Van wie is de grond?	20
2.2.2 Wie zijn de spelers op de grondmarkt?	20
2.2.3 Het grondgebruik	22
2.3 SPELREGELS OP DE GRONDMARKT	23
2.4 DE SEGMENTEN OP DE GRONDMARKT	24
2.4.1 Inleiding	24
2.4.2 Grond voor woningbouw	25
2.4.3 Grond voor bedrijven	27
2.4.4 Grond met agrarische bestemming	29
2.4.5 Grond voor infrastructuur	31
2.4.6 Grond met groene bestemming	31
2.4.7 Functiewijzigingen	32
3 WAT IS GRONDBELEID EN WAAROM WORDT HET GEVOERD?	39
3.1 LEGITIMATIE VAN GRONDBELEID	39
3.2 DOELSTELLINGEN VAN GRONDBELEID	39
3.3 TWEE VORMEN VAN GRONDBELEID	40
4 KNELPUNTEN BIJ DE REALISATIE VAN OVERHEIDSDOELSTELLINGEN	43
4.1 HET REALISEREN VAN HET MAATSCHAPPELIJK GEWENSTE RUIMTEGEBRUIK	43
4.1.1 Knelpunten bij de verdeling van de ruimte over de functies	43
4.1.2 Knelpunten bij de realisatie van de EHS	47
4.1.3 Beperking concurrentie op de bouwmarkt door grondposities	48
4.1.4 Onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap door grondposities	52
4.2 EEN REDELIJKE VERDELING VAN DE KOSTEN EN BATEN VAN RUIMTELIJK BELEID	52
4.2.1 Inleiding	52
4.2.2 Knelpunten bij gemeentelijk kostenverhaal	53
4.2.3 Het onvoldoende benutten van de baten van overheidsinvesteringen	54
4.2.4 Realisatie van een redelijke verdeling van de kosten en baten van bestemmingswijzigingen	55

4.3	DOELMATIGHEID VAN HET GRONDBELEID	57
4.3.1	Inleiding	57
4.3.2	Ondoelmatig optreden van het Rijk op de grondmarkt	57
4.3.3	Gebrek aan transparantie bij een actief grondbeleid	58
4.3.4	Grondposities en Europese aanbestedingsregels	60
4.4	CONCLUSIES	63
5	BELEIDSVARIANTEN VOOR DE GESIGNALEERDE KNELPUNTEN	65
5.1	CRITERIA BIJ DE BEOORDELING VAN BELEIDSVARIANTEN	65
5.2	HET REALISEREN VAN HET MAATSCHAPPELIJK GEWENSTE RUIMTEGEBRUIK	65
5.2.1	Knelpunten bij de verdeling van de ruimte over de functies	65
5.2.2	De realisatie van de EHS	66
5.2.3	Beperking concurrentie op de bouwmarkt door grondposities	68
5.2.4	Onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap door grondposities	69
5.3	EEN REDELIJKE VERDELING VAN DE KOSTEN EN BATEN VAN RUIMTELIJK BELEID	70
5.3.1	Verbeteren kostenverhaal	70
5.3.2	Het benutten van de baten van overheidsinvesteringen	80
5.3.3	Het realiseren van een redelijke verdeling van de kosten en baten van bestemmingswijzigingen	84
5.4	DOELMATIGHEID VAN HET GRONDBELEID	90
5.4.1	Ondoelmatig optreden van het Rijk op de grondmarkt	90
5.4.2	Gebrek aan transparantie bij een actief grondbeleid	91
5.4.3	Grondposities en Europese aanbestedingsregels	93
5.5	SAMENHANG TUSSEN DE BELEIDSVARIANTEN	94
	LITERATUUROVERZICHT	97
	BIJLAGE 1: TAAKOPDRACHT IBO GRONDBELEID	99
	BIJLAGE 2: WET- EN REGELGEVING RELEVANT VOOR DE GRONDMARKT	101
	WET RUIMTELIJKE ORDENING	101
	ONTEIGENINGSWET	102
	WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN	103
	LANDINRICHTINGSWET	104
	WET AGRARISCH GRONDVERKEER	104
	INSTRUMENTEN VOOR KOSTENVERHAAL	105
	BESLUIT LOCATIEGEBONDEN SUBSIDIES	106
	WET STEDELIJKE VERNIEUWING	106
	BOUWVERGUNNING	107
	ERFPACHT	107
	BIJLAGE 3: GERAADPLEEGDE DESKUNDIGEN EN ONTVANGEN BIJDRAGEN	109
	BIJLAGE 4: LEDEN WERKGROEP IBO GRONDBELEID	111

Samenvatting en conclusies

Achtergrond van het onderzoek

De aandacht voor grondbeleid en grondmarkt is de laatste jaren duidelijk toegenomen. Daar zijn verschillende redenen voor. Een eerste reden is dat de hoogconjunctuur op de vastgoedmarkt gepaard gaat met spanningen op de grondmarkt en oplopende grondprijzen. Een andere belangrijke reden is dat de taakverdeling tussen overheid en marktpartijen op de grondmarkt is veranderd. In de jaren zeventig hadden marktpartijen nog weinig belangstelling voor de grondmarkt. Het was nog vanzelfsprekend dat gemeenten landbouwgrond kochten van de oorspronkelijke eigenaar en daar bouwrijpe grond van maakten. Bij de uitvoering van het VINEX-beleid kwam de veranderde positie van gemeenten duidelijk aan het licht. Door slechte ervaringen met actief grondbeleid waren gemeenten voorzichtig met het opereren op de grondmarkt. In een aantal gevallen werd zelfs aan projectontwikkelaars gevraagd grond voor gemeentelijke uitbreidingslocaties te kopen. Doordat marktpartijen in toenemende een positie innamen op de grondmarkt, moesten gemeenten op een andere wijze gaan opereren. Tot slot kan de toenemende aandacht voor grondbeleid niet los worden gezien van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening die momenteel wordt voorbereid. Belangrijke vragen in dit verband zijn: Hoe kan er worden ingespeeld op de toenemende vraag naar ruimte voor wonen en werken, maar ook voor natuur en water? Hoe kunnen gewenste veranderingen in het ruimtegebruik worden gefinancierd? Zijn er nieuwe instrumenten noodzakelijk? Wat is de rol van het prijsmechanisme bij de allocatie van ruimte over de bestemmingen en welke rol kan en wil de overheid spelen?

Doel van het onderzoek

Tegen deze achtergrond is eind vorig jaar het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Grondbeleid gestart. Het IBO Grondbeleid heeft tot doel om beleidsvarianten te ontwikkelen die kunnen bijdragen aan een betere werking van de grondmarkt. De beleidsvarianten en de daarvan te verwachten effecten, worden in dit rapport neutraal beschreven. De beoordeling komt aan de orde in het kabinetsstandpunt, dat naar aanleiding van dit IBO-rapport wordt opgesteld. De onderzoeksvragen die in het IBO aan de orde komen kunnen worden geclusterd rond de volgende thema's:

- Hoe werkt de grondmarkt?
- Wat is grondbeleid, en waarom wordt het gevoerd?
- Welke concrete knelpunten doen zich voor op de grondmarkt?
- Met welke beleidsvarianten kunnen de gesignaleerde knelpunten worden opgelost?

In de taakopdracht voor het IBO is expliciet vermeld dat een zo pragmatisch mogelijke aanpak voorop staat en dat het moet gaan om de oplossing van concrete knelpunten die de overheid ervaart bij het bereiken van haar doelstellingen. In dit rapport wordt daarom *geen* aandacht besteed aan *toekomstige* knelpunten, zoals knelpunten die kunnen ontstaan door de fundamentele herziening van de WRO of

knelpunten die zich bij een grootschalige aanpak van stedelijke herstructurering kunnen voordoen. Verder wordt in dit IBO een aantal onderwerpen niet of slechts summier behandeld omdat die elders aan de orde komen. Zo wordt in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening uitgebreid ingegaan op de vraag hoe de schaarse ruimte over de diverse functies kan of moet worden verdeeld. De herijking van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening vindt plaats in het kader van de fundamentele herziening van de WRO, en voor de Wet Voorkeursrecht vindt een afzonderlijke evaluatie plaats. Knelpunten die rechtstreeks samenhangen met de werking van de Onteigeningswet (de duur van de onteigeningsprocedure etc.) komen tot slot aan de orde in het eindrapport van het MDW-project Onteigeningswet.

Hoe werkt de grondmarkt?

Net als voor veel andere markten geldt voor de grondmarkt dat de grondprijs de resultante is van vraag en aanbod. De *vraag* is afhankelijk van de vraag naar de producten en diensten die op grond kunnen worden voortgebracht. Het *aanbod* van grond ligt daarentegen in sterke mate vast, maar kan wel door de overheid worden beïnvloed: met de ruimtelijke ordening verdeelt de overheid namelijk de ruimte over de verschillende deelmarkten. Binnen die deelmarkten is het prijsmechanisme bepalend voor het ruimtegebruik. De grondprijs is een "residuele waarde". Zo is de marktwaarde van bijvoorbeeld een kavel bouwrijpe woningbouwgrond gelijk aan de marktprijs van een woning minus alle nog te maken kosten. Als door een grotere vraag naar woningen de marktprijs van de bestaande woningvoorraad stijgt, dan stijgt de grondprijs. Aangezien de grondprijs de resultante is van vraag en aanbod van grond kunnen projectontwikkelaars en speculanten de prijs van grond over een langere periode bezien niet opdrijven. Zij bepalen immers niet vraag en aanbod op de grondmarkt voor woningen.

Door de segmentatie van de grondmarkt in deelmarkten kunnen de prijzen op de ene deelmarkt (veel) hoger liggen dan op de andere. Geconstateerd kan worden dat de laatste jaren de grondprijs in alle segmenten van de grondmarkt gestegen is, maar vooral in de markt voor woningbouwgrond. Die grondprijsstijging is de resultante van een grotere vraag naar woningbouwgrond als gevolg van sterke economische groei, stijging van het aantal tweeverdieners, daling van de hypotheekrente en het bestaan van de hypotheecaire renteaftrek. Het aanbod van bouwlocaties bleef achter bij die stijgende vraag, mede door het restrictieve beleid van de overheid. Bovendien werden verkeerde inschattingen gemaakt van te bouwen categorieën woningen.

Een fenomeen dat veel aandacht trekt zijn bestemmingswijzigingen: vanwege veranderende omstandigheden, inzichten en voorkeuren verandert de overheid de verdeling van grond over de verschillende segmenten. Door de prijsverschillen tussen de segmenten kunnen deze bestemmingswijzigingen gepaard gaan met aanzienlijke opbrengsten, met name in tijden van hoogconjunctuur. De precieze omvang en verdeling van die baten over de betrokken partijen (agrariërs, projectontwikkelaars, gemeenten en kopers) is sterk afhankelijk van de locatie en de conjunctuur, en kan daarom niet goed worden gekwantificeerd.

Grondbeleid als instrument van ruimtelijk beleid

De overheid intervenueert op de grondmarkt met als doel het feitelijk ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik. Grondbeleid is daarmee een instrument van ruimtelijk beleid. De legitimatie van deze interventies is dat de markt zonder overheidsingrijpen niet het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik oplevert. Grondbeleid is echter niet alleen gericht op het realiseren van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik, maar ook op een redelijke verdeling van de kosten en baten daarvan. De overheid kan grondbeleid voeren door de grondmarkt te reguleren, voornamelijk via het stelsel van de ruimtelijke ordening. Als de overheid zich hiertoe beperkt, dan wordt gesproken van een *faciliterend grondbeleid*. De overheid kan bovendien optreden als marktpartij: de overheid betreedt de grondmarkt om grond te kopen, te ontwikkelen en vervolgens zelf te gebruiken of weer te verkopen. In dat geval wordt gesproken van een *actief grondbeleid*. De overheid heeft dan twee petten op: zij is marktregulator en speler.

Knelpunten bij het realiseren van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik

Door de dynamiek van de economie en de beperkte bestuurlijke en juridische mogelijkheden om daar snel op in te spelen, is er sprake van toenemende spanning tussen vraag en aanbod op de diverse deelmarkten. Wat betreft de huidige verdeling van ruimte is met name de toereikendheid van het huidige aanbod van woningbouwlocaties en bedrijfsterreinen in discussie. In de toekomst komt daar een toenemende behoefte aan ruimte voor water bij, waarvan de omvang nog onzeker is.

In het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO) die op dit moment in voorbereiding is, vindt overleg plaats over de vraag hoe de bestaande ruimtelijke inrichting aan de maatschappelijke dynamiek kan worden aangepast. In dat kader zal ook de discussie worden gevoerd hoe de huidige verdeling van ruimte over de verschillende functies en deelmarkten kan worden verbeterd zodat de knelpunten die zich daarbij voordoen kunnen worden opgelost.

Dit IBO heeft zich primair gericht op de vraag of de overheid over de instrumenten beschikt om de ruimtelijke inrichting te realiseren die haar voor ogen staat. In de praktijk reguleren Rijk en provincies via het instrumentarium van de WRO het grondgebruik op hoofdlijnen en kopen zij de grond die nodig is voor publieke voorzieningen (m.n. natuur, infrastructuur). Bij de realisatie van ruimtelijke doelstellingen door de aankoop van grond door *Rijk* en *provincies* doen zich alleen bij de realisatie van overheidsdoelstellingen ten aanzien van natuur en landschap concrete knelpunten voor. Als de grondprijzen verder zouden stijgen zijn de beschikbare budgetten onvoldoende voor de realisatie van de EHS. Daarnaast vormt de lage grondmobiliteit een beperkende factor voor de realisatie van de EHS. De problemen bij de EHS concentreren zich in de stedelijke invloedssfeer. Soortgelijke problemen kunnen zich voordoen buiten de EHS zoals bij de realisatie van recreatiegebieden en bufferzones. Ook voor toekomstige ruimtelijke opgaven, zoals bijvoorbeeld ruimte voor water, kunnen zich vergelijkbare knelpunten voordoen als momenteel bij de EHS.

Op *gemeentelijke niveau* doen zich wat betreft de realisatie van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik andere knelpunten voor. Zo leidt de huidige wet- en regelgeving ertoe dat bij een wijziging van het bestemmingsplan het recht om een bouwlocatie te mogen ontwikkelen automatisch naar de grondeigenaar gaat. Deze mag vervolgens gaan bouwen als hij "in staat en bereid" is om de

nieuwe bestemming te realiseren in de door de gemeente gewenste vorm.

Grondposities kunnen leiden tot een beperking van de concurrentie op de bouwmarkt. Wanneer dit zou leiden tot misbruik van machtsposities of kartelvorming, en daarmee tot een ongunstige prijs-kwaliteitsverhouding voor de nieuwbouw, dan is het aan de NMa om actie te ondernemen.

De beperking van de concurrentie door grondposities heeft geen effect op de kwaliteit van de aangeboden woningen en de woonomgeving als de gemeente weet welk plan het best tegemoet komt aan de voorkeuren van de kopers van woningen. De gemeente beschikt immers over voldoende instrumenten om er voor te zorgen dat de gewenste kwaliteiten overeenkomen met de geleverde kwaliteiten. Als de gemeente twijfelt aan het eigen inzicht met betrekking tot de gewenste kwaliteiten kan zij echter ook besluiten om de inhoud van het woningbouwprogramma voor een groot deel door de markt te laten bepalen. De gemeente kan zich dan beperken tot aanvullingen of correcties hierop vanuit haar publieke taak. De ontwikkelaars met een grondpositie bepalen dan voor een belangrijk deel wat er wordt gebouwd. Deze hoeven niet noodzakelijkerwijs de ontwikkelaars te zijn die het beste weten waaraan behoefte is.

Een probleem dat met het voorgaande knelpunt samenhangt is dat grondposities van grote ontwikkelaars er toe kunnen leiden dat er onvoldoende ruimte is voor particulier opdrachtgeverschap. In het kader van de *Nota Wonen* is voorgesteld om de ruimte voor particulier opdrachtgeverschap (vrije keuze van architect en bouwmaatschappij door de eerste koper) te vergroten. Het zal duidelijk zijn dat grondposities van grote projectontwikkelaars de realisatie van dit beleidsvoornemen lastig maken.

Knelpunten bij de realisatie van een redelijke verdeling van de kosten en baten

De overheid streeft naar een redelijke verdeling van de kosten en baten van ruimtelijk beleid. Dit kan via het grondbeleid gerealiseerd worden. Bij ruimtelijke beleid kan een onderscheid gemaakt worden tussen overheidsinvesteringen en veranderingen in het voorgeschreven ruimtegebruik.

Een redelijke verdeling van de kosten en baten van overheidsinvesteringen

Om het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik mogelijk te maken zijn op grote en kleine schaal overheidsinvesteringen nodig in infrastructuur, groenvoorzieningen etc. Er zal consensus over bestaan dat de kosten hiervan met het oog op een redelijke verdeling zoveel mogelijk dienen te worden verhaald op de gebruikers van die voorzieningen. Daarnaast kan het gewenst zijn om voorzieningen te bekostigen door degene te laten meebetalen die langs andere weg - bijvoorbeeld een grondwaardestijging - van overheidsinvesteringen profiteren. Overheidsinvesteringen die niet kunnen worden verhaald zullen uit de algemene middelen worden gefinancierd.

Het verhalen van de kosten van bepaalde overheidsinvesteringen - met inbegrip van enkele andere kostensoorten zoals planschade en binnenplanse vereveningen - wordt vooral op gemeentelijk niveau als een knelpunt ervaren. Knelpunten doen zich voor rond kosten die de gemeenten wel willen verhalen, maar die niet op grond van de bestaande wet- en regelgeving kunnen worden verhaald. Het gaat om de kosten van bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen, verevening binnen plannen, planschade etc. Op rijks- en provinciaal niveau is specifiek kostenverhaal op gebruikers van infrastructurele of groenvoorzieningen vaak niet een reële optie omdat het gebruik niet goed valt toe te

rekenen. De financiering vindt dan plaats uit de algemene middelen. De discussie is hier meer gericht op het benutten van grondwaardestijgingen die optreden als bijkomend gevolg van een publieke investering waardoor bepaalde locaties aantrekkelijker kunnen worden voor projectontwikkeling. Dit lijkt op het eerste gezicht sterk op kostenverhaal, maar is toch iets anders. Bij kostenverhaal realiseert de overheid voor iemand een bepaalde voorziening en presenteert daarvoor een rekening. Er is bijvoorbeeld sprake van kostenverhaal als de overheid weggebruikers tol laat betalen. Bij het benutten van grondwaardestijgingen probeert de overheid baten voor anderen bij de bekostiging te betrekken ongeacht de vraag of het daarbij gebruikers van de voorziening betreft. Momenteel kan de rijksoverheid alleen ten volle profiteren van de grondwaardestijging van een overheidsinvestering wanneer zij eigenaar is van de grond. In dit rapport is onderzocht hoe het Rijk een groter deel van de grondwaardestijging naar zich toe kan trekken om de investeringen te bekostigen.

Een redelijke verdeling van de kosten en baten van bestemmingswijzigingen

Ruimtelijk beleid kan gepaard gaan met bestemmingswijzigingen. Deze leiden niet alleen tot baten, maar ook tot kosten. Bij *private* kosten gaat het bijvoorbeeld om de planschade voor een grondeigenaar als gevolg van een verandering in het bestemmingsplan. Daarnaast zijn aan een bestemmingswijziging minder goed zichtbare *maatschappelijke* kosten en *maatschappelijke* opbrengsten verbonden: de externe effecten van ruimtegebruik. Zo gaan bij het bebouwen van open ruimte positieve externe effecten verloren. De overheid zorgt met het ruimtelijke ordeningsbeleid voor open ruimte, waarvan burgers profiteren. Deze externe effecten vormen een belangrijke legitimatie van het ruimtelijk beleid, want zonder die externe effecten zou de verdeling van de ruimte in belangrijke mate aan de markt kunnen worden overgelaten. Voor een doelmatig grondgebruik is het gewenst dat bestemmingswijzigingen worden doorgevoerd waarvoor geldt dat de som van private en maatschappelijke opbrengsten groter is dan de som van private en maatschappelijke kosten. De overheid zal hierover per bestemmingswijziging een oordeel moeten vellen en daarbij naar een redelijke verdeling van de kosten en baten streven. De huidige verdeling van de kosten en baten van een bestemmingswijziging kan als een knelpunt worden beschouwd indien:

- men van oordeel is dat alle schade die voortvloeit uit een bestemmingswijziging moet worden vergoed door degene die profiteert van de bestemmingswijziging;
- men van oordeel is dat - in ieder geval een deel van - de baten van een bestemmingswijziging bij de overheid terecht behoren te komen en niet bij andere partijen.

De bepaling van een redelijke verdeling van de kosten en baten van een bestemmingswijziging is een politiek vraagstuk. Dit rapport bevat een beschrijving van de beleidsvarianten waarmee de verdeling kan worden beïnvloed.

Ondoelmatig optreden van de overheid op de grondmarkt

In dit rapport wordt geconstateerd dat het optreden van de *rijksoverheid* op de grondmarkt voor verbetering vatbaar is: er is onvoldoende informatie en kennis over de grondposities en (voorgenomen) transacties van de verschillende onderdelen van de rijksoverheid en bij de beslissingen van het Rijk om grond aan- of te verkopen worden nog onvoldoende bedrijfseconomische afwegingen gemaakt.

Voor wat betreft het actieve grondbeleid van de *gemeenten* constateert het rapport dat hieraan potentiële knelpunten zijn verbonden die het op doelmatige wijze realiseren van het gewenste ruimtegebruik in de weg kunnen staan. Zo is het mogelijk dat gemeenten niet goed omgaan met de risico's van een actief grondbeleid. Ook kan de gemeente de uitgifteprijzen vaststellen onder de marktprijs (die overigens boven de kostprijs kan liggen), waardoor sprake is van een impliciete subsidie met als mogelijke gevolgen:

- Een ondoelmatig gebruik van grond omdat grond te goedkoop wordt aangeboden;
- Concurrentievervalsing, zowel tussen bedrijven als tussen gemeenten;
- Derving van inkomsten voor de gemeente.

Geconstateerd kan worden dat deze knelpunten minder groot zijn dan in het verleden, maar zich nog steeds voor (kunnen) doen.

Normaliter behoeven grondposities het naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet in de weg te staan. De indruk dat dit wel zo zou zijn, wordt mede gewekt doordat de betrokken partijen (gemeente en ontwikkelaar) er om allerlei redenen vaak geen behoefte aan hebben om de richtlijnen toe te passen. Op grond van jurisprudentie kan echter niet uitgesloten worden dat er gevallen zijn waarin grondposities het onmogelijk maken dat de Europese aanbestedingsregels worden nageleefd. Voor een doelmatige besteding van overheidsgelden en voor naleving van de aanbestedingsrichtlijnen is in die gevallen sprake van een knelpunt.

Beleidsvarianten voor de gesignaleerde knelpunten

In dit rapport zijn per knelpunt beleidsvarianten beschreven en beoordeeld op doeltreffendheid, transparantie en uitvoerbaarheid.

De knelpunten bij de huidige verdeling van de ruimte over de verschillende functies komen aan de orde in de VIJNO. Opties daarbij zijn vergroting van de mogelijkheden van lokaal en regionaal maatwerk in de ruimtelijke ordening en meer indicatieve planning. Voor de knelpunten die betrekking hebben op de realisatie van de EHS, het ondoelmatig optreden van Rijk op de grondmarkt en het gebrek aan transparantie bij het actief grondbeleid van gemeenten geldt dat het knelpunten zijn die in sterke mate op zichzelf staan:

- Bij de realisatie van de EHS gaat het primair om de keuze van het meest kosten-effectieve instrument.
- Voor het doelmatig opereren van het Rijk en provincies op de grondmarkt geldt dat er grond wordt gekocht voor de beleidsdoelstellingen waarvoor grondbezit een noodzakelijk voorwaarde vormt: er is nu eenmaal grond nodig voor infrastructuur, water etc. Er zijn daarom meestal weinig beleids-

alternatieven voorhanden. De beleidsvarianten richten zich daarom op het zo doelmatig mogelijk opereren op de grondmarkt.

- Voor de knelpunten rond actief grondbeleid van gemeenten - met name het gebrek aan transparantie bij gemeentelijke grondbedrijven - geldt dat zij belangrijker zijn, naarmate de mogelijkheden voor het voeren van een actief grondbeleid worden versterkt. Omgekeerd geldt dat versterking van een faciliterend grondbeleid het minder noodzakelijk maakt voor gemeenten om een actief grondbeleid te voeren. In dit rapport wordt geconstateerd dat het gezien de aard van de activiteiten van de gemeentelijke grondbedrijven lastig zal zijn om deze volledig transparant te maken. Wel is het gewenst dat de grondbedrijven transparant zijn ten aanzien van de publieke doelstelling die hun bestaan rechtvaardigt en dat de publieke doelstelling zo doelmatig mogelijk wordt gerealiseerd. Hiervoor wordt in dit rapport een aantal voorstellen gedaan.

De vijf resterende knelpunten hangen in die zin met elkaar samen, dat zij het gevolg zijn van beperkingen van het huidige publiekrechtelijk instrumentarium. Het gaat om:

- het realiseren van kostenverhaal op gemeentelijk niveau;
- het benutten van de baten van een overheidsinvestering;
- het realiseren van een redelijke verdeling van de kosten en baten van een bestemmingswijziging;
- beperking van de concurrentie op de bouwmarkt door grondposities;
- onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap door grondposities.

De beperkingen van het huidige publiekrechtelijk instrumentarium komen pas de laatste jaren aan het licht door de grotere rol van marktpartijen op de grondmarkt en de beperktere mogelijkheden daardoor voor een volledig actief grondbeleid. De verschuiving van een zuiver actief grondbeleid naar een meer faciliterend grondbeleid is niet alleen het gevolg van het toenemend belang van grondposities voor (en door) marktpartijen, maar hangt ook samen met de trend dat de overheid zich concentreert op haar publieke taak, en daarbij bij voorkeur publiekrechtelijke instrumenten hanteert. De grotere rol van marktpartijen op de woningbouwmarkt is daar een gevolg van.

Er kunnen drie benaderingen worden onderscheiden om met deze knelpunten om te gaan:

- a) Het beter gebruiken van de bestaande wet- en regelgeving;
- b) Het versterken van de mogelijkheden van een faciliterend grondbeleid;
- c) Het versterken van de mogelijkheden van een actief grondbeleid met *publiekrechtelijke* middelen.

Ad a) Het beter gebruiken van de bestaande wet- en regelgeving

Om deze benadering effectief te laten zijn is een verder professionalisering bij de overheid gewenst. Deze benadering kan in feite altijd worden toegepast. De reden om deze benadering afzonderlijk te benoemen is dat deze kan worden beschouwd als de 'nul-variant' waartegen de overige oplossingsrichtingen kunnen worden afgezet. Het is bovendien een benadering die ook van belang is voor degenen die van mening zijn dat er geen sprake is van ernstige knelpunten.

Ad b) versterken van de mogelijkheden van een faciliterend grondbeleid

In deze oplossingsrichting probeert de overheid de doelstellingen van ruimtelijk beleid te realiseren door wijziging van de voorwaarden waaronder marktpartijen actief kunnen zijn op de grondmarkt.

Een *redelijk kostenverhaal* door gemeenten kan worden gerealiseerd door de introductie van een heffing of een vergunning als 'stok achter de deur' voor het sluiten van een exploitatie-overeenkomst.

Het beter *benutten van de grondwaardestijging* als gevolg van een overheidsinvestering kan in principe worden gerealiseerd met:

- I. een heffing op de baten;
- II. onderhandelingen gericht op een PPS-aanpak;
- III. een speciale wettelijke procedure.

Een eenvoudig toe te passen beleidsvariant is echter niet beschikbaar. De technische haken en ogen zijn in het bijzonder bij een heffing omvangrijk. Deze technische problemen kunnen mede verklaren waarom de overheid tot op heden niet of nauwelijks van grondwaardestijgingen profiteert.

De *verdeling van de baten en kosten van een bestemmingswijziging* kan met de volgende instrumenten worden gewijzigd:

- I. het in rekening brengen van het in gebruik nemen van de open ruimte;
- II. een heffing op de baten of
- III. het stellen van financiële voorwaarden aan een bouwrechtvergunning.

De technische haken en ogen verschillen per beleidsvariant. Over het algemeen zijn ze minder groot dan bij het voorgaande knelpunt, maar een eenvoudig in te voeren instrument is niet beschikbaar.

Een heffing vanwege het verlies aan open ruimte (I) is op zich in de huidige wet- en regelgeving te incorporeren. Het kan immers worden beschouwd als een vorm van kostenverhaal, maar vergt wel dat de overheid in staat en bereid is de externe effecten te waarderen.

Een heffing op de baten (II) is gecompliceerd vanwege de samenhang met de reeds bestaande belasting op winst (inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting). Waarom zou (mede) door de overheid veroorzaakte winst anders worden behandeld dan 'gewone' winsten?

Het niet langer gratis verstrekken van bouwrechten (III) is technisch uitvoerbaar, maar vergt wel een breuk met de bestaande wet- en regelgeving. Op dit moment worden immers bouwrechten automatisch en om niet verstrekt wanneer de grondeigenaar bereid en in staat is het bestemmingsplan te realiseren op de wijze die de gemeente voor ogen staat.

Concurrentie op de markt voor de ontwikkeling van vastgoed en ruimte voor particulier opdrachtgeverschap kunnen worden bevorderd door het bouwrecht niet langer automatisch te verstrekken aan de grondeigenaar. Ook voor deze beleidsvarianten geldt dat sprake is van een belangrijke ingreep in de bestaande wet- en regelgeving. Voor deze knelpunten zijn echter ook andere minder ingrijpende beleidsvarianten beschikbaar.

Ad c) het versterken van actief grondbeleid met publiekrechtelijke middelen

De vijf genoemde knelpunten doen zich niet of veel minder voor als de overheid eigenaar is van de grond. Dat betekent dat voor deze knelpunten ook versterking van het actief grondbeleid een oplossing kan bieden. Door de toenemende belangstelling van marktpartijen voor grondposities, hetgeen aansluit bij het beleid van het Kabinet om marktpartijen een grotere rol te laten spelen op de woningmarkt, zal het echter voor overheden steeds lastiger worden om een actief grondbeleid te voeren. Dat vergt immers dat de overheid de grond al in bezit heeft voordat een bestemmingswijziging (of investering) in de lucht hangt. Dat betekent dat de overheid geheime besluiten moet nemen om de markt te slim af te zijn. Dit past niet in het streven naar een transparant overheidsbeleid. Voor situaties waarin de overheid het desondanks gewenst vindt zelf actief op de grondmarkt te opereren zullen met publiekrechtelijke middelen de mogelijkheden van een actief grondbeleid versterkt kunnen worden. Gedacht kan worden aan een versterking van de Wet Voorkeursrecht gemeenten of het makkelijker maken van onteigening (bijvoorbeeld ook op basis van plannen die met de nieuwe art. 19 procedure gerealiseerd zullen worden). Hoewel een dergelijke benadering effectief kan zijn in de zin dat de knelpunten worden opgelost, wordt in deze oplossingsrichting in feite geprobeerd de dominantie van de gemeente op de grondmarkt te herstellen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De laatste jaren is sprake van een toenemende aandacht voor grondbeleid en grondmarkt. Daar zijn verschillende redenen voor. Ten eerste gaat de hoogconjunctuur op de vastgoedmarkt gepaard met spanningen op de grondmarkt en oplopende grondprijzen. Met name bij bestemmingswijzigingen bestaat de beeldvorming dat sommigen profiteren ten koste van de gemeenschap. Wat dat betreft is er een duidelijke parallel met de jaren zeventig. De huizenprijzen - en daardoor de grondprijzen - stegen toen zelfs nog aanzienlijk sneller dan de afgelopen jaren. In die periode stond grondpolitiek in het middelpunt van de belangstelling, en was het zelfs de aanleiding tot het einde van het Kabinet Den Uyl.¹

Ten tweede is de positie van de gemeenten op de grondmarkt veranderd. In de jaren zeventig hadden marktpartijen nog weinig belangstelling voor de grondmarkt. Toen was het nog vanzelfsprekend dat gemeenten landbouwgrond kochten van de oorspronkelijke eigenaar en daar bouwrijpe grond van maakten. De dominantie van gemeente kwam ook tot uitdrukking in het thema waarop de grondpolitieke discussie in de jaren zeventig zich toespitste, namelijk de hoogte van de vergoeding die gemeenten moesten betalen bij onteigening van grond voor woningbouw. De veranderde positie van gemeenten kwam duidelijk aan het licht bij de uitvoering van het VINEX-beleid. Door slechte ervaringen van gemeenten met risico's die het opereren op de grondmarkt met zich mee brengt, waren gemeenten terughoudend geworden met het kopen van grond. Soms vroegen zij aan marktpartijen een positie in nemen op de grondmarkt ten behoeve van de uitbreidingsplannen van de gemeente. Gemeenten moesten hierdoor op een andere wijze gaan opereren.

Tot slot kan de toenemende aandacht voor grondbeleid niet los worden gezien van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening die momenteel wordt voorbereid. Belangrijke vragen zijn: Hoe kan er worden ingespeeld op de toenemende vraag naar ruimte voor wonen, werken, maar ook voor natuur, water etc? Hoe kunnen gewenste veranderingen in het ruimtegebruik worden gefinancierd? Zijn er nieuwe instrumenten noodzakelijk? Wat is de rol van marktpartijen op de grondmarkt en wat die van de overheid?

Tegen deze achtergrond is eind vorig jaar het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Grondbeleid gestart. Eerder was in een aantal rijksnota's aangekondigd dat de werking van de grondmarkt en onderdelen van het grondbeleid nader zouden worden gezien. Verder waren diverse rapporten verschenen over het functioneren van de grondmarkt, onder andere van Nyfer en het CPB. Ook waren enkele lopende dossiers in het brandpunt van de belangstelling komen te staan. Daarbij moet vooral gedacht worden aan de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, het voorstel om een grondexploitatieheffing in de WRO op te nemen en de planschaderegeling. Kortom voldoende reden om grondbeleid en het functioneren van de grondmarkt aan een onderzoek te onderwerpen.

¹ Zie voor een uitvoerige analyse J. de Vries (1989).

1.2 Probleemstelling

Het IBO-Grondbeleid heeft tot doel om beleidsvarianten te ontwikkelen die kunnen leiden tot een verbeterde werking van de grondmarkt (zie bijlage 1 voor de taakopdracht). In het IBO kunnen de vragen die spelen met betrekking tot de grondmarkt en het grondbeleid in onderling verband worden beantwoord. De onderzoeksvragen die in het IBO aan de orde komen kunnen worden geclusterd rond de volgende thema's:

- Hoe werkt de grondmarkt?
- Wat is grondbeleid, en waarom wordt het gevoerd?
- Welke concrete knelpunten doen zich voor op de grondmarkt?
- Met welke beleidsvarianten kunnen de gesignaleerde knelpunten worden opgelost?

Knelpunten op de grondmarkt kunnen alleen vanuit een bepaald perspectief worden vastgesteld. Immers, wat voor de ene partij een knelpunt vormt, kan voor een andere partij juist een uitkomst zijn. Zo zal een hoge grondprijs een knelpunt vormen voor een jonge agrariër die een bedrijf wil overnemen, maar voor een agrariër die zijn bedrijf wil beëindigen een mogelijke oplossing. Conform de taakopdracht van het IBO grondbeleid is het perspectief van dit rapport dat van de overheid die knelpunten ervaart bij de realisatie van haar doelstellingen op de grondmarkt. Hiermee is dit rapport sterk gericht op de overheid. Dit kan wellicht de indruk wekken dat de oplossing van eventuele knelpunten ook altijd van de overheid moet komen. Dit is niet het geval: het gaat er juist om goed te definiëren wat het publieke belang is en vast te stellen met welke rolverdeling tussen markt en overheid dit het beste gediend is.

De beleidsvarianten en de daarvan te verwachten effecten, worden in dit rapport neutraal beschreven. De IBO-werkgroep geeft geen beoordeling van de wenselijkheid van de ontwikkelde beleidsvarianten. De beoordeling komt aan de orde in het kabinetsstandpunt, dat over het IBO-rapport wordt opgesteld.

Afbakening taakopdracht: waar gaat het IBO-rapport niet over?

In de taakopdracht voor het IBO is expliciet vermeld dat een zo pragmatisch mogelijke aanpak voorop staat en dat het moet gaan om de oplossing van concrete knelpunten die de overheid ervaart bij het bereiken van haar doelstellingen. In dit rapport wordt daarom *geen* aandacht besteed aan *toekomstige* knelpunten. Het is denkbaar dat er knelpunten kunnen ontstaan als er een wijziging komt in de verantwoordelijkheden die de diverse bestuurslagen hebben, bijvoorbeeld naar aanleiding van de fundamentele Herziening van de WRO, en de extra taken niet gepaard gaan met een adequaat instrumentarium. Ook wordt niet ingegaan op de knelpunten die zich bij een grootschalige aanpak van stedelijke herstructurering kunnen voordoen.

Verder wordt in dit IBO een aantal onderwerpen niet of slechts summier behandeld omdat die elders aan de orde komen. Zo wordt in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening uitgebreid ingegaan op de vraag hoe de schaarse ruimte over de diverse functies kan of moet worden verdeeld. De herijking van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening vindt plaats in het kader van de fundamentele herziening van de WRO, en voor de Wet Voorkeursrecht vindt een afzonderlijke

evaluatie plaats die bij de afronding van dit IBO-rapport nog niet beschikbaar was. Tot slot kan nog worden gewezen op de werkzaamheden van de MDW werkgroep Aanpassing Onteigeningswet die in dezelfde periode zijn gestart als het IBO Grondbeleid, maar nog niet waren afgerond bij het afsluiten van het IBO-rapport. De werkzaamheden van de MDW-werkgroep en IBO-werkgroep zijn onderling afgestemd. De voorzitters van deze werkgroepen hebben hierover afspraken gemaakt en er heeft regelmatig overleg plaatsgevonden tussen beide secretariaten. Voor de knelpunten die rechtstreeks samenhangen met de werking van de Onteigeningswet (de duur van de onteigeningsprocedure etc.) wordt verwezen naar het eindrapport van het MDW-project Onteigeningswet.

1.3 Werkwijze

Om een goed zicht te krijgen op de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen heeft de IBO-werkgroep eind vorig jaar een aantal bijeenkomsten met deskundigen gehouden. Verder heeft de werkgroep een twintigtal organisaties benaderd met het verzoek hun visie op de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen op papier te zetten. Daarnaast is een oproep geplaatst om andere organisaties en belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om hun zienswijze te geven (zie bijlage 3 voor de geraadpleegde deskundigen en een overzicht van degenen die op de oproep van de werkgroep hebben gereageerd). De visies van de deskundigen en de reacties op de oproep vormen een belangrijke basis voor dit rapport. De IBO-werkgroep is daarom allen die aan het onderzoek hun medewerking hebben verleend zeer erkentelijk.

Bij aanvang van dit onderzoek was reeds een vrij omvangrijke literatuur beschikbaar over grondmarkt en grondbeleid, en gedurende het onderzoek zijn nog belangrijke artikelen en rapporten verschenen. De IBO-werkgroep heeft extern onderzoek uitgezet voor de resterende onderzoeksvragen, voorzover deze niet door de deelnemende departementen konden worden beantwoord. Het betreft een onderzoek naar het grondbeleid in het buitenland en een onderzoek naar de financiële positie van grondbedrijven. Verder heeft de IBO-werkgroep de beleidsvarianten aan het Instituut voor Bouwrecht voorgelegd voor een toets op de juridische haalbaarheid.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de werking van de grondmarkt. Aan de orde komen de kenmerken van de grondmarkt, de spelers, de wet- en regelgeving en een aantal gevolgen hiervan. De vraag wat grondbeleid is en waarom het wordt gevoerd, komt aan de orde in hoofdstuk 3. Uit hoofdstuk 3 volgen drie (deel)doelstellingen van grondbeleid:

- de realisatie van het maatschappelijke gewenste ruimtegebruik;
- een redelijke verdeling van kosten en baten van grondbeleid;
- het op een doelmatige wijze realiseren van de doelstellingen.

In hoofdstuk 4 wordt voor elk van de onderscheiden doelstellingen nagegaan welke knelpunten zich voordoen. Voor die knelpunten worden in hoofdstuk 5 beleidsvarianten gepresenteerd.

2 De werking van de grondmarkt

2.1 Kenmerken van de grondmarkt

Grond is in de eerste plaats een productiefactor. De marktwaarde van grond wordt daarom vooral bepaald door de waarde van de goederen en diensten die hiermee kunnen worden voortgebracht, nu en in de toekomst. Ricardo stelde reeds: *'corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because corn is high'*, dat wil zeggen: de graanprijzen zijn niet hoog omdat er pacht wordt betaald, maar er wordt pacht betaald vanwege de hoge graanprijzen. Vertaald naar de woningmarkt nu: huizen zijn niet duur omdat de grondprijs zo hoog is, maar de grondprijs is hoog, omdat er veel vraag is naar de huizen die op de grond staan of in de toekomst gebouwd kunnen worden. De grondprijs is een "residuele grondwaarde": de waarde van bijvoorbeeld woningbouwgrond is gelijk aan de marktprijs van een woning minus alle gemaakte kosten. Als door een grotere vraag naar woningen de marktprijs van de bestaande woningvoorraad stijgt, dan stijgt daarmee ook de grondprijs.

Een tweede kenmerk van grond is dat de mogelijkheden om het totale aanbod van grond uit te breiden beperkt zijn. Afgezien van verdere inpolderingen, is het totale aanbod van grond in Nederland gegeven. Dat neemt niet weg dat het gegeven aanbod van grond intensiever kan worden gebruikt, bijvoorbeeld door tot meervoudig ruimtegebruik over te gaan. Bij een gegeven aanbod zal de vraag bepalend zijn voor de marktwaarde van grond. Wel is het mogelijk om de bestemming van de grond te wijzigen: grond aanvankelijk bestemd voor landbouw kan bijvoorbeeld worden aangewend voor woningbouw, bedrijfsterreinen, infrastructuur of natuurgebieden. Maar andere bestemmingswijzigingen zijn ook denkbaar. Doordat grond van bestemming kan veranderen wordt de waarde van grond niet alleen door het huidig, maar ook door het in de toekomst mogelijk gebruik bepaald. Als grond in de toekomst gebruikt kan worden voor een bestemming met een hoog rendement, dan zal dat nu al in de prijs worden verdisconteerd.

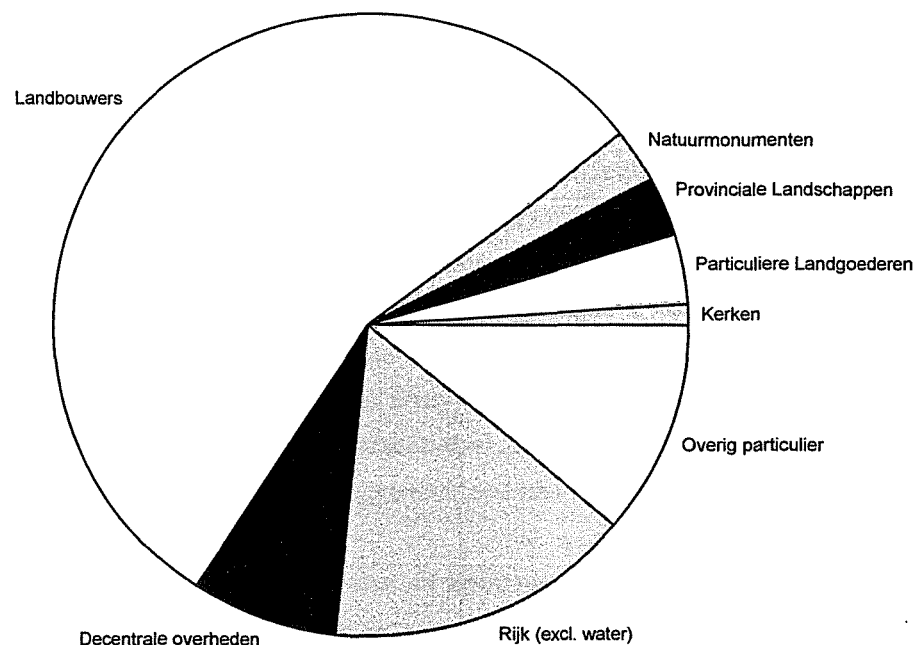
Verder is grond een heterogeen goed: het ene stuk grond is het andere niet. Grond in het centrum van Amsterdam heeft andere mogelijkheden, en daarmee een andere waarde dan grond op het Zeeuwse platteland. De gebruiksmogelijkheden van een kavel grond hangen af van de eigenschappen van de grond en de ligging: de aanwending van een kavel kan van grote invloed zijn op de waarde van de omliggende kavels. De waarde van woningbouwgrond zal lager zijn wanneer het aan een industrieterrein grenst dan wanneer het tegen een fraai natuurgebied aan ligt. Ook infrastructurele voorzieningen zullen de aanwendingsmogelijkheden van grond beïnvloeden, en daardoor ook de waarde. Dit soort effecten wordt aangeduid als *externe effecten* van grondgebruik.

2.2 De spelers op de grondmarkt

2.2.1 Van wie is de grond?

Het is niet precies bekend van wie de grond in Nederland is. Het Kadaster beschikt over veel informatie op het niveau van een individuele kavel grond, maar niet op regionaal of landelijk niveau. Bovendien kan uit de gegevens van het Kadaster niet altijd de feitelijke eigendomssituatie worden afgeleid. Er kan sprake zijn van niet geregistreerde opties op grond en van overdracht van economische eigendom. Op basis van jaarverslagen kan slechts een globaal beeld worden gegeven van het grondeigendom in Nederland (zie figuur 1).

Figuur 1: Grondeigendom in Nederland in ultimo 1999



Bron: diverse jaarverslagen

2.2.2 Wie zijn de spelers op de grondmarkt?

Spelers - in de zin van kopers en verkopers - op de grondmarkt zijn onder meer: gemeenten, provincies, Rijk, instellingen voor natuurbehoud, agrariërs, beleggers, speculanten, projectontwikkelaars en bouwbedrijven. *Gemeenten* kunnen grond kopen om actief grondbeleid te voeren voor de uitvoering van ruimtelijke plannen zoals de ontwikkeling van een bouwlocatie of een groenvoorziening. *Provincies* kopen grond voor recreatie-, groen-, of infrastructurele voorzieningen. Instellingen voor natuurbehoud kopen grond om natuurterreinen veilig te stellen. *Agrariërs* willen hun bedrijf uitbreiden of beëindigen. Beleggers kopen grond als lange termijn belegging. Daarbij gaat het

niet zozeer om de agrarische opbrengsten, maar om het rendement dat op langere termijn kan worden gerealiseerd wanneer delen van het bezit met winst verkocht kunnen worden voor andere bestemmingen zoals woningbouw en bedrijfsterreinen. Daarnaast zijn *handelaren* actief op de grondmarkt die uit zijn op kortetermijnwinsten ten gevolge van bestemmingswijzigingen zonder dat zij zelf bouwplannen hebben. Deze categorie wordt vaak als “speculanten” aangeduid. Volgens een onderzoek in opdracht van VROM met betrekking tot Vinexlocaties, zou het gaan om ongeveer 4% van de grondeigenaren.² *Projectontwikkelaars en bouwbedrijven* willen primair ontwikkelen en bouwen en de continuïteit van hun bedrijf veilig stellen. Om een sterke onderhandelingspositie te hebben bij het verkrijgen van bouwopdrachten kopen zij grond waarvan zij verwachten, dat erop gebouwd zal worden. Als eigenaar hebben zij dan een sterke positie bij het verkrijgen van bouwopdrachten.

Tabel 1: De omvang van activiteiten van het Rijk op de grondmarkt in 1998

Actor	Voorraad per 1/1/1998		Verwerving		Vervreemding	
	Hectaren	Mln. Gld.	Hectaren	mln. Gld.	Hectaren	mln. Gld.
Defensie/DGW&T	28.000		50		137	56
V&W/RWS	102.500		1.200	185	2.200	
LNVDLG/BBL	40.000	1.676	6.000	471	6.000	357
Justitie/COA	80	385	20	15	0	0
SBB	223.000		2.600		70	
VROM/Rgd*	2.200**	7.500	10	200	37	88
Financiën/Domeinen						
- Agrarisch	(110.000)	4.000	(0)	0	(12.000)	475
- niet-agrarisch	(13.000)		(0)	0	(1.700)	350

* per 1 juni 1999

** het totale bruto vloeroppervlak van de rijkshuisvesting bedraagt circa 4 mln m²

Bron: Ministerie van Financiën (2000).

Namens het Rijk zijn diverse partijen actief op de grondmarkt (zie tabel 1). Door de beperkte aanwezigheid van informatie is niet meer dan een globaal overzicht mogelijk. Een belangrijke speler namens het Rijk is de *Dienst Landelijk Gebied* (DLG). DLG koopt, beheert en verkoopt via het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) grond voor het Ministerie van LNV en de provincies ten behoeve van beleid voor landbouw, natuur en milieu en landschap. Afhankelijk van de uiteindelijke bestemming van de grond draagt de dienst deze grond over aan Staatsbosbeheer (SBB), andere departementen, provincies en particuliere natuurbeschermingsorganisaties. Van het jaarlijkse aanbod op de markt van circa 35.000 ha, neemt DLG/BBL jaarlijks circa 6.000 ha voor haar rekening, met name voor natuur (circa 3000 ha) en voor landinrichting (circa 3.000 ha). Aan de aanbodzijde is de dienst *Domeinen* van

² Zie Kolpron Consultants (1997).

het Ministerie van Financiën een belangrijke speler. Domeinen is verantwoordelijk voor de verkoop van overtollig vastgoed van het Rijk. Daarnaast beheert Domeinen momenteel circa 88.000 ha landbouwgrond die in (erf)pacht is uitgegeven aan agrarische ondernemers. De meeste van deze gronden liggen in de IJsselmeer polders. Andere spelers aan Rijkszijde zijn: *Rijkswaterstaat*: (aankoop van grond voor infrastructurele werken) de *Rijksgebouwendienst* (verwerving van vastgoed voor de huisvesting van de rijksoverheid), de *Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen* van Defensie (verantwoordelijk voor de verwerving en instandhouding van de gronden voor de afzonderlijke krijgsmachtonderdelen).

2.2.3 Het grondgebruik

De hoeveelheid grond per bestemmingscategorie ligt in Nederland in beginsel vast. Alleen via bestemmingswijzigingen kan de ene categorie groeien ten koste van de andere. In Nederland zijn bijna alle categorieën in de loop van de tijd iets gegroeid met uitzondering van de agrarische sector, die als enige heeft ingeleverd. In tabel 2 zijn de veranderingen in het bodemgebruik in de periode 1981-1996 weergegeven. In die periode is binnen de groene categorie vooral het bosareaal flink toegenomen. Een beperktere toeneming is te zien bij recreatiegrond. Het oppervlak aan natuur is verminderd (nu bos niet bij natuur wordt gerekend).

Tabel 2: *Bodemgebruik in Nederland op 1 januari, gemeentelijk ingedeeld gebied, exclusief water (in 1000 ha, percentages tussen haakjes)*

	1981		1996	
Landbouwgrond	2.413	(71,1)	2.351	(69,4)
Bebouwde grond	284	(8,4)	320	(9,4)
– wonen	200	(5,9)	224	(6,6)
– dienstverlening, industrie, delfstoffen	60	(1,8)	70	(2,1)
– openbare en sociaal culturele voorzieningen	24	(0,7)	26	(0,8)
– verkeer	129	(3,8)	134	(4,0)
Bossen	296	(8,7)	323	(9,5)
Natuurlijk terrein	156	(4,6)	138	(4,1)
Recreatie	71	(2,1)	83	(2,5)
Overige gronden	45	(1,3)	39	(1,2)
w.o bouwterreinen	33	(1,0)	24	(0,7)
Totaal*	3.393	(100)	3387	(100)

Bron: CBS Bodemstatistiek

2.3 Spelregels op de grondmarkt

Er zijn veel regels die van invloed zijn op het functioneren van de grondmarkt. Van groot belang is de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In Nota's over de Ruimtelijke Ordening, zoals de VINEX, en in Structuurschema's, zoals het Structuurschema Groene Ruimte geeft het Rijk aan hoe in grote lijnen de inrichting van de ruimte en de bestemming van de grond moet zijn. In streekplannen wordt dit nader uitgewerkt en op gemeentelijk niveau het meest gedetailleerd vastgelegd in bestemmingsplannen. Belangrijke bestemmingscategorieën zijn woongebieden, bedrijfs- en kantoorlocaties, agrarische gebieden, groengebieden, infrastructuur. Deze bestemmings-categorieën zijn van groot belang voor de betekenis van eigendomsrechten in Nederland. Enerzijds is eigendom het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben (art. 5.1 BW): de eigenaar mag met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak (i.c. de grond) gebruik maken, mits dat niet strijdig is met rechten van anderen en met wettelijke voorschriften. Anderzijds mag de eigenaar van grond in Nederland de grond alleen gebruiken in overeenstemming met de bepalingen van het bestemmingsplan, dat ter plekke van kracht is.³ Op grond met een agrarische bestemming mag de grondeigenaar alleen een agrarisch bedrijf (laten) voeren; de grondeigenaar heeft echter niet het recht te besluiten er 20 villa's op te bouwen of er een industrieel bedrijfsterrein van te maken. Dat recht krijgt hij pas als de gemeenteraad zou besluiten het bestemmingsplan te wijzigen of via art. 19 WRO de bestemming wijzigt en er de bestemming woningbouw, in casu villa's, of bedrijfsterrein aangeeft.

Andere belangrijke wetten zijn de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht gemeenten. De Onteigeningswet maakt het voor overheden mogelijk om grond te verwerven als dat voor de uitvoering van bepaalde, in de Onteigeningswet aangegeven beleidsdoelen, zoals ruimtelijk beleid van gemeenten en de aanleg van infrastructuur, noodzakelijk is. Een belangrijk begrip in de jurisprudentie is *zelfrealisatie*. Het betekent dat de eigenaar van grond zelf het (gewijzigde) bestemmingsplan gaat uitvoeren. Een eigenaar die "bereid en in staat" is het plan uit te voeren en bereid is dat te doen op de wijze zoals dat de gemeente voor ogen staat, kan volgens de geldende jurisprudentie niet onteigend worden.

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) geeft gemeenten een wettelijk recht om, na vestiging van het voorkeursrecht, grond bij voorrang te verwerven. Eigenaren dienen voordat zij tot verkoop overgaan eerst de gemeente in de gelegenheid te stellen om de desbetreffende grond te kopen. Daardoor wordt de mogelijkheid voor de gemeenten om een actief grondbeleid te voeren aanzienlijk versterkt. Deze wet kent drie doelen:

- het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid;
- meer inzicht in de grondmarkt;
- prijsbeheersing.

Als de eigenaar en gemeente het niet eens worden over de prijs kan de eigenaar het op onteigening laten aankomen. Er is veel discussie geweest over de vraag of de eigenaar ná vestiging van het voorkeursrecht met een ontwikkelaar een overeenkomst mag sluiten om samen het bestemmingsplan uit te gaan voeren. Hij wordt dan een zelfrealisator. In de jongste jurisprudentie wordt dit beschouwd

als oneigenlijk gebruik, omdat de eigenaar meestal geen enkel ondernemersrisico loopt en alleen uit is op een hogere prijs voor zijn grond.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de hoofdlijnen van belangrijke wet- en regelgeving die van invloed zijn op de werking van de grondmarkt. Naast de Wet Ruimtelijke Ordening, de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten worden ook de volgende wetten en instrumenten besproken: de Landinrichtingswet, de Wet Agrarisch Grondverkeer, een aantal instrumenten voor kostenverhaal, het Besluit Locatiegebonden Subsidies, de Wet Stedelijke Vernieuwing, erfpacht en het instrument van de bouwvergunning.

2.4 De segmenten op de grondmarkt

2.4.1 Inleiding

Een belangrijk economisch gevolg van ruimtelijke ordening is de segmentatie van de grondmarkt in deelmarkten. De belangrijkste zijn:

- grond voor woningbouw;
- grond voor kantoren en bedrijfsterreinen;
- grond met agrarische bestemming;
- grond voor infrastructuur;⁴
- grond met groene bestemming.

Door de segmentatie is de grondprijs in de verschillende deelmarkten niet gelijk. Grond voor woningbouw heeft een hogere prijs dan grond voor agrarische doeleinden. Daartussen in ligt de prijs voor bedrijfsterreinen. Prijzen van grond met een kantoorbestemming kunnen ook zeer hoog zijn. Grondprijzen voor woningbouw en bedrijfslocaties zijn regionaal verschillend. In de dichtst bevolkte gebieden zijn ze het hoogst doordat de vraag daar het grootst is bij een beperkt aanbod. Dat is mede een gevolg van het bundelings- en concentratiebeleid, dat zijn contramal heeft in het open ruimte beleid. In dit kader geldt voor het Groene Hart een restrictief beleid voor woningbouw en bedrijfslocaties, waardoor het aanbod van grond voor die bestemmingen beperkt is. Dat leidt tot relatief hoge prijzen. Prijzen van grond met een groenbestemming zijn relatief laag. Het financiële rendement van de productie van groen is veelal gering ook als het maatschappelijk rendement hoog is.

De segmentering van de grondmarkt is niet absoluut. Er zijn overgangssituaties en er vindt grensverkeer plaats, waarbij de ene bestemming wordt omgezet in een andere. De markt anticipeert hierop, waardoor prijzen in bijvoorbeeld het agrarische segment op basis van de "verwachtingswaarde" de prijzen in het woningbouw segment dicht kunnen naderen. De prijsverschillen die met de

³ Sinds de herziening van de WRO op 3 april 2000 kan echter ook vrijstelling worden verleend van een geldend bestemmingsplan zonder dat de bestemming in juridische zin wijzigt.

⁴ Er kan strikt genomen niet worden gesproken van een afzonderlijke markt voor grond voor infrastructuur (wegen e.d.), omdat er geen markt voor infrastructuur is waarop zelfstandig prijsvorming plaatsvindt. De overheid koopt of verkrijgt door onteigening grond voor infrastructuur en betaalt daarvoor normaliter de agrarische prijs of de onteigeningsvergoeding.

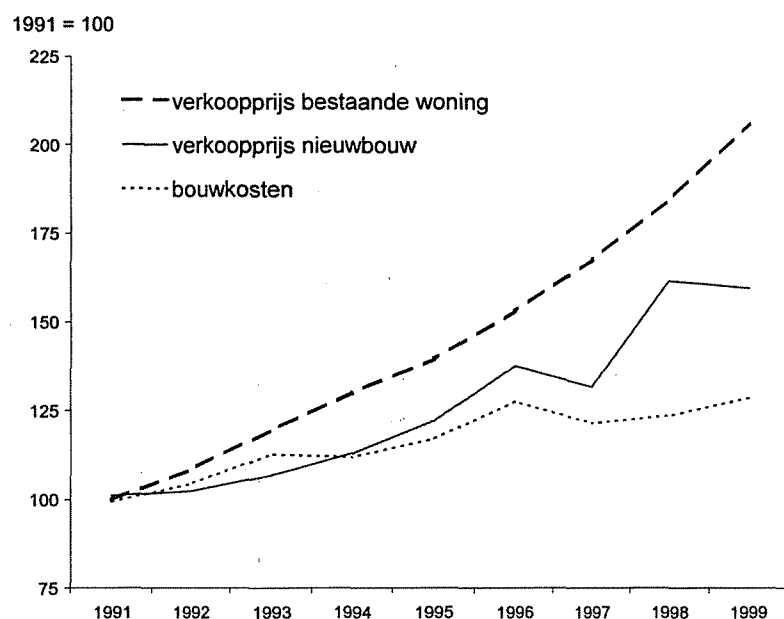
segmentering van de markt samenhangen, kunnen overigens niet één op één aan speciale kenmerken van het Nederlandse ruimtelijke beleid worden toegeschreven. Ook in andere landen met een geheel afwijkend systeem van ruimtelijke ordening kan sprake zijn van aanzienlijke prijsverschillen tussen agrarische grond en bouwgrond. In de volgende paragrafen worden de verschillende segmenten van de grondmarkt beschreven. In de slotparagraaf komen de gevolgen van bestemmingswijzigingen aan de orde.

2.4.2 Grond voor woningbouw

De huidige woning- en grondmarkt

Op ongeveer 6,6% van het grondoppervlak in Nederland staan ongeveer 6 miljoen huizen. Jaarlijks stijgt de huizenvoorraad met zo'n 1,5%. De woningbouwmarkt is daarmee een voorraadmarkt; de prijzen van nieuwbouwwoningen worden vooral bepaald door de prijzen van de bestaande voorraad. Dit betekent dat de marktwaarde van een bouwrijpe kavel ook in hoge mate wordt bepaald door de marktwaarde van woningen in de bestaande voorraad. De woningmarkt kent op dit moment een grote vraag naar grote, ruim opgezette, woningen in de hogere prijs categorieën. Deze vraag wordt veroorzaakt door de hoge economische groei in Nederland, de toename van het aantal tweeverdieners en de daarmee gepaard gaande sterk stijgende (huishoud)inkomens, alsmede de lage hypotheekrente. Door een gebrek aan kwalitatief hoogwaardige woningen in het woningaanbod - en de beperkte mogelijkheden om dit aanbod met nieuwbouw snel te vergroten - is de prijs van dit segment de laatste jaren verhoudingsgewijs zeer sterk gestegen. In figuur 2 is de ontwikkeling van de verkoopprijzen van bestaande woningen en nieuwbouwwoningen en van de bouwkosten opgenomen.

Figuur 2: Reële verkoopprijzen van nieuwbouw- en bestaande koopwoningen en bouwkosten, 1991 - juni 1999



Bron: Rigo, Tauw en OTB (2000).

Grondmarkt en volkshuisvestingsbeleid

Het functioneren van de grondmarkt voor woningbouw hangt sterk samen met het gevoerde volkshuisvestingsbeleid. Vanaf de Tweede Wereldoorlog stond dat beleid lang in het teken van de Wederopbouw. De nadruk op sociale woningbouw en de grote overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting maakten het voor marktpartijen financieel minder aantrekkelijk om woningen te bouwen en om op de grondmarkt te concurreren met de gemeenten. Gemeenten hadden daarentegen een sterke positie op de grondmarkt voor de realisatie van woningbouwprogramma's. Ze voerden een actief grondbeleid: vroegtijdige aankoop van ruwe bouwgrond, vaak vooruitlopend op de aanwijzing van de bouwlocatie in streek-, structuur- en bestemmingsplan. Via grondprijnsbeleid werd een deel van de grondkosten van sociale woningbouw aan duurdere woningtypes toegerekend. Het Rijk dekte de risico's van grondexploitatie en woningbouw in belangrijke mate af met subsidies.

Grondexploitatiemodellen

Bij de omzetting van landbouwgrond naar woningbouwgrond kunnen de volgende modellen worden onderscheiden:

- *het traditionele actieve grondbeleid: de gemeente koopt de grond, maakt deze bouwrijp en geeft de grond uit;*
- *het bouwclaim-model: de projectontwikkelaar met een grondpositie verkoopt de grond aan de gemeente - meestal met een disagio - in ruil voor een bouwclaim. De gemeente verzorgt de grondexploitatie, en de projectontwikkelaar ontvangt bouwrijpe grond, niet noodzakelijkerwijs op dezelfde locatie;*
- *de joint venture: gemeenten en marktpartijen richten gezamenlijk een onderneming op voor de ontwikkeling van een concreet project. In dat geval dragen gemeente en/of marktpartijen de voor het project benodigde gronden over aan deze joint-venture.*
- *het concessiemodel: de marktpartijen ontwikkelen de locatie volledig, inclusief publieke voorzieningen.*

Eind jaren '60 begon de vrije sector wat toe te nemen en daarmee de belangstelling van marktpartijen voor grond, maar er bleef sprake van omvangrijke rijkssubsidiëring van de woningbouw en grondexploitatie. De recessie die eind jaren zeventig inzette, maakte een einde aan de hausse op de woningmarkt, en daarmee aan de ontluikende belangstelling van marktpartijen voor grond. De woningbouw in de vrije sector kwam bijna geheel stil te liggen en in reactie daarop voerde het Rijk de gesubsidieerde woningbouw sterk op. De gemeenten konden hun positie op de grondmarkt versterken doordat zij gronden voor uitbreidingslocaties tegen een gematigde prijs konden verwerven. Daarnaast zette het Rijk subsidies in voor locaties met hoge grondproductiekosten. Vanaf de tweede helft van de jaren '80 stabiliseerden de prijzen op de woningmarkt weer.

Eind jaren 80 werd met de nota *Volkshuisvesting in de jaren '90* een beleidsomslag ingezet. Gekozen werd voor een sterkere rol voor de corporaties, marktpartijen en de gemeenten, en een

sterke vermindering van de bemoeienis van het Rijk met de woningbouw en de grondexploitatie. Objectsubsidies voor nieuwbouwwoningen en subsidies voor de grondaankoop en -exploitatie werden verlaagd en de risico's van het Rijk bij de grondexploitatie werden beperkt. Vanaf het midden van de jaren '90 werd het volkshuisvestingsbeleid gericht op groei van de woningbouw in het midden en hoge segment van de markt, in het bijzonder de productie van koopwoningen in de stadsgewesten.

Begin jaren 90 werd de Vierde Nota Extra (VINEX) uitgebracht. In het VINEX-beleid veronderstelde de Rijksoverheid dat de gemeenten de grond op de VINEX-locaties zouden verwerven. Gemeenten wachtten echter veelal totdat het Rijk zekerheid zou bieden over de grondkostensubsidies in het kader van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS). De gemeenten gingen uit van de veronderstelling dat om de exploitatierekening van bouwlocaties sluitend te maken er net als in het verleden subsidies van het Rijk nodig waren. De zekerheid omtrent de grondkostensubsidies van het Rijk werd in de jaren '94/'95 geboden met het afsluiten van de VINEX-convenanten. In de tussentijd hadden marktpartijen wel gronden aangekocht op de potentiële bouwlocaties, in een aantal gevallen op verzoek van gemeenten. De beheersbaarheid van de grondmarkt door de overheid is hierdoor afgenomen.

Momenteel beheerst de overheid de bouwkolom, tussen de verwerving van ruwe gronden en de verkoop en exploitatie van onroerende zaken, niet meer. Door de grote rol voor de markt op het terrein van de volkshuisvesting nemen marktpartijen grondposities in en is voor gemeenten de beheersbaarheid van locatieontwikkeling afgenomen. Dat heeft in de praktijk geleid tot diverse grondexploitatiemodellen (zie box "*Grondexploitatiemodellen*"). Hoewel de rol van de gemeente is afgenomen, is deze nog steeds aanzienlijk. Globaal gesproken heeft de gemeente momenteel nog intensieve bemoeienis met driekwart van de woningbouw tot 2005. (zie tabel 4).

Tabel 4: Grondexploitatiemodellen in een steekproef van recente bouwlocaties, aandelen in procenten

	VINEX	niet-VINEX
Gemeentelijke grondexploitatie (zuiver actief + bouwclaim)	64	68
Joint venture	27	1
Grondexploitatie marktpartijen	3	26
Overig/onduidelijk	7	6

Bron: Korthals Altes en Groetelaers (2000)

2.4.3 Grond voor bedrijven

Het totale oppervlak aan 'formele' locaties voor bedrijven (bedrijventerreinen, zeehaventerreinen, kantoorlocaties) in Nederland bedraagt ongeveer 60.000 hectare. De helft van het bedrijfsleven is gevestigd buiten de locaties die formeel voor bedrijfsvestiging zijn aangewezen. Het gaat vooral om (centrum)locaties in steden met veel consumentendiensten als horeca, detailhandel, reparatiebedrijven en om overheids- en semi-overheidsdiensten. Het uitgiftetempo van bedrijventerreinen is de laatste jaren sterk toegenomen, en het terstond uitgeefbaar areaal is afgenomen (zie tabel 5). Dit komt ook tot

uitdrukking in de uitgifteprijsen die tussen 1996 en 1999 met circa 40% zijn gestegen Regionaal en naar segment is sprake van een divers beeld. In bepaalde regio's van provincies als Zuid- en Noord-Holland, Utrecht, Brabant en Gelderland zijn tekorten aan bedrijventerreinen, terwijl bijvoorbeeld in Zeeland en in het Noorden er nog steeds een relatief ruim aanbod is.

Tabel 5: Uitgifte, aanbod en prijzen van Nederlandse bedrijventerreinen, 1990-1999 (excl zeehaventerreinen)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Uitgifte (ha)	882	842	856	1.106	1.316	1.418	1.365	
Terstond uitgeefbaar (ha)	4.589	4.577	4.772	4.706	4.485	4.269	3.898	3.317
Verhouding aanbod / uitgifte	5,20	5,44	5,57	4,25	3,41	3,01	2,86	
Gewogen gemiddelde uitgifteprijs (f/m2) (in reële prijzen)	81	83	86	90	88	97	114	122
Bandbreedte in prijzen tussen segmenten (f/m2)	55-148	59-152	69-172	71-164	71-169	78-229	83-225	94-229
Bandbreedte in prijzen tussen provincies (f/m2)	37-167	40-168	39-177	39-187	42-190	43-218	44-234	47-236

Bron: IBIS Bedrijventerreinen 1999 (inclusief kantoren behorend bij bedrijfslocaties)

De rol van de overheid bij de prijzen en het aanbod van bedrijventerreinen

Doelstelling van het Rijksbeleid is het scheppen van voldoende ruimte voor bedrijvigheid, zowel kwantitatief als kwalitatief. Per provincie is dit geconcretiseerd in een verstedelijkingsopgave voor de periode 2005-2010, gebaseerd op lange termijn scenario's van het CPB. Door het stellen van milieueisen, ruimtelijke zonering en restrictief ruimtelijke beleid wordt daarbij de omgeving beschermd tegen negatieve externe effecten. Deze inpassingscondities voor bedrijventerreinen vergroten het ruimtebeslag voor bedrijvigheid. Bij het plannen van bedrijventerreinen is er in toenemende mate sprake van intergemeentelijke en provinciale afstemming. Binnen de planologische kaders van Rijk en provincie, speelt de gemeente op de markt voor bedrijventerreinen een dominante rol. De gemeente stelt niet alleen het bestemmingsplan vast, maar voert t.a.v. bedrijfsterreinen vaak ook een actief grondbeleid: ze heeft de ontwikkeling, uitgifte, inrichting en het beheer van bedrijventerreinen in eigen hand. Dit betekent dat de grondprijs van nieuwe bedrijventerreinen door de gemeenten wordt vastgesteld. Bij het bepalen van de uitgifteprijs oriënteren gemeenten zich steeds meer op de marktprijs en wordt de kostprijs als bodemprijs gehanteerd. Vroeger werden bedrijventerreinen zelfs onder de kostprijs werden verkocht, maar daar lijkt de laatste jaren niet of nauwelijks meer sprake van te zijn. Door het ontbreken van een secundaire markt zijn de marktprijzen van bedrijventerreinen overigens lastig vast te stellen.

In toenemende mate nemen de laatste jaren projectontwikkelaars ook t.a.v. bedrijventerreinen grondposities in. Er zijn nog weinig voorbeelden waarbij gemeenten en private partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen in PPS projecten bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen.⁵ Te

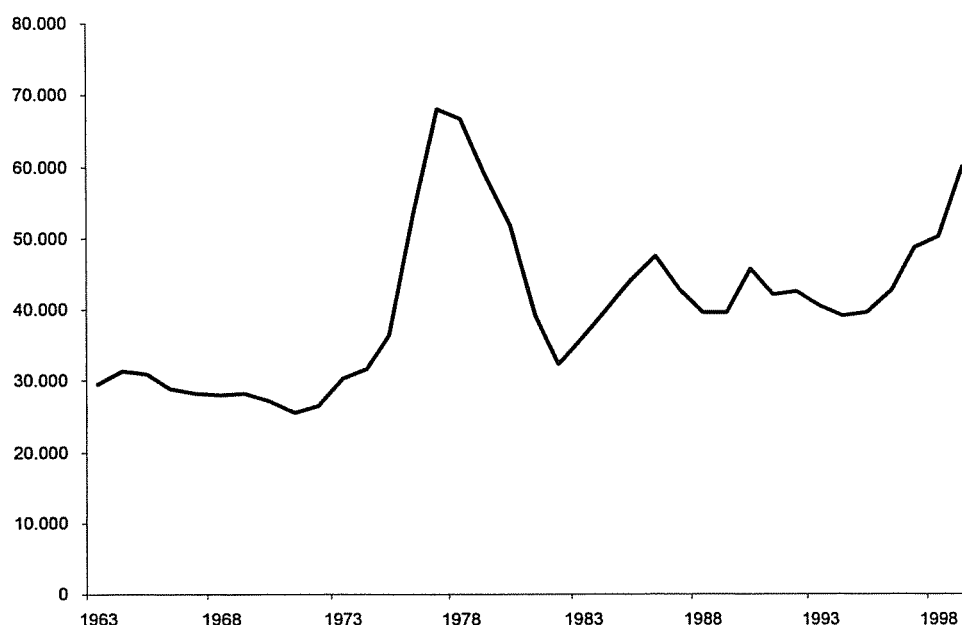
⁵ Zie Kolpron Consultants (1999).

verwachten valt dat in toenemende mate private partijen actief zullen optreden bij de planning, ontwikkeling, uitgifte en het beheer van bedrijventerreinen. Dat is ook in het segment van kantoren en winkels gebeurd. Vooral bij aantrekkelijke en hoogwaardige locaties kan dit optreden. Gemeenten kunnen dan minder een actieve grondpolitiek bedrijven en zullen zo vooral een faciliterende rol krijgen.

2.4.4 Grond met agrarische bestemming

Het grootse deel van het grondoppervlak van Nederland heeft nog steeds een agrarische bestemming. Het aandeel van de landbouw neemt echter af, en aangenomen mag worden dat deze trend doorzet.

Figuur 3: Prijzen landbouwgrond onverpacht, 1963-1999, guldens per hectare, in guldens van 1995



Bron: LEI

De prijsontwikkeling in de markt voor landbouwgrond is voor een belangrijk deel gekoppeld aan de verwachte opbrengst per hectare. Deze bepaalt immers de vraag naar landbouwgrond. Maar ook ontwikkelingen op de andere deelmarkten spelen, nu en in het verleden, een belangrijke rol. Zo kan de piek die in figuur 3 aan het einde van de jaren zeventig kan worden waargenomen niet worden toegeschreven aan een grote vraag naar grond voor landbouwdoeleinden, maar aan de hoge huizenprijzen in die periode. Een vergelijkbaar verschijnsel doet zich de laatste jaren voor. Door de mogelijkheid van een bestemmingswijziging van landbouwgrond - jaarlijks ongeveer 3.000 tot 4.000 ha - is sprake van een belangrijke beïnvloeding van de agrarische grondmarkt door de 'stedelijke' grondmarkt. In grote delen van het land zorgt de totale omvang van de stedelijke ontwikkelingen (woningbouw, industrie, infrastructuur) direct en/of indirect voor een substantiële opwaartse druk op de prijzen op de agrarische grondmarkt. Het grote verschil in waarde tussen agrarische grond en bouwgrond vormt hierbij een belangrijke factor. Dit geldt vooral in de nabijheid van de VINEX-

gemeenten, maar ook in de voor landbouwbedrijven aantrekkelijke hervestiginggebieden in het noorden en zuidwesten. Maar naast planologische schaduwwerking ("het zal wel eens bouwgrond worden") zijn nog andere factoren aan te wijzen die leiden tot een opwaartse druk op de prijzen. Zo zijn de hoge prijzen voor landbouwgrond mede het gevolg van de vraag naar landbouwgrond van agrariërs die voor een stedelijke bestemming zijn uitgekocht en met de opbrengsten hiervan in een andere regio een hogere prijs kunnen bieden dan de agrariërs die uit oogpunt van bedrijfsvergroting grond wil aankopen. Dit effect wordt versterkt door de vigerende fiscale regelgeving. Ondernemers die ten behoeve van stedelijke ontwikkelingen dan wel voor de realisatie van groene doelen zijn uitgekocht, ontvangen enerzijds veelal een onbelaste vermogenswinst en worden anderzijds fiscaal geprikkeld om hun bedrijf te continueren (zie box "Fiscale regelgeving relevant voor het functioneren van de grondmarkt voor landbouw"). Tot slot hangen de hoge prijzen voor landbouwgrond samen met de vraag naar grond voor de realisatie van de EHS.⁶

Fiscale regelgeving relevant voor het functioneren van de grondmarkt voor landbouw

Landbouwwijziging: Bestemmingswijzigingswinst behaald met de verkoop van landbouwgrond zal veelal onder de zogenoemde landbouwwijziging vallen. Weliswaar zijn bestemmingswijzigingswinsten in beginsel juist uitgezonderd van de landbouwwijziging, maar deze uitzondering is niet van toepassing indien de grond na verkoop ten minste 73 maanden in gebruik blijft als landbouwgrond. In de praktijk zullen agrariërs er daarom veelal voor zorgen dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. In het kader van het ondernemerspakket van de Belastingherziening 2001 zal de landbouwwijziging zodanig worden aangescherpt, dat de mogelijkheid om belastingheffing te ontgaan door gebruik te maken van de 73 maanden termijn vervalt.

Vervangingsreserve: Voor zover de verkoopwinst op landbouwgrond niet onder de landbouwwijziging valt, mag de winst door toevoeging aan de vervangingsreserve gereserveerd worden voor vervangende grondaankoop. In principe geldt dit voor een zelfde oppervlak aan grond als bij de verkoop was betrokken. Het overige deel van de vervangingsreserve valt dan vrij en is fiscaal belast. De vervangingsreserve wordt in het kader van het ondernemerspakket van de Belastingherziening 2001 verruimd tot een herinvesteringsreserve. De verruiming bestaat eruit dat het bedrijfsmiddel waarin wordt geherinvesteerd niet dezelfde economische functie in het bedrijf hoeft te hebben als het oude bedrijfsmiddel. Deze verruiming geldt echter alleen voor roerende en dus niet voor onroerende zaken. Daardoor blijft voor onroerende zaken materieel gezien de huidige vervangingsreserve gehandhaafd, echter wel met de beperking dat de termijn van herinvestering wordt teruggebracht van vier tot drie jaar.

⁶ Zie Polman, Luijt, Mulder en Thijssen (1999).

2.4.5 Grond voor infrastructuur

De vraag naar grond voor infrastructuur is sterk afhankelijk van de ontwikkelingen in de andere segmenten. Ook zijn er vaak maar een paar mogelijkheden om infrastructuur in te passen. Er kan niet worden gesproken van een afzonderlijke markt voor grond voor infrastructuur (wegen e.d.), omdat er geen markt voor infrastructuur is waarop zelfstandig prijsvorming plaatsvindt. De overheid koopt of verkrijgt door onteigening grond voor infrastructuur en betaalt daarvoor normaliter de agrarische prijs of de onteigeningsvergoeding. In het algemeen wordt minnelijk gekocht op basis van onteigeningswaarde; onteigening van vastgoed is een uitzondering ($\pm 5\%$ van de verwervingen). Het tijdige bezit van vastgoed is een noodzakelijke voorwaarde bij de realisatie van infrastructuur; deze kosten vormen slechts een gering deel van de totale investeringskosten. Met de tijdige verwerving kan vertragingsschade worden voorkomen die de investeringskosten in grond vele malen kan overtreffen.

2.4.6 Grond met groene bestemming

Centraal in het Natuurbeleidsplan uit 1990 staat de te realiseren Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Deze bestaat uit een stelsel van gebieden met hoge natuur- en landschapswaarde die met elkaar verbonden zijn door verbindingszones. Het doel is om deze waarden in stand te houden, te herstellen en te ontwikkelen. Afgezien van de verbindingszones en de grote wateren, beslaat de EHS ongeveer 700.000 hectare. Realisatie van de EHS en andere natuurdoelstellingen vereisen bestemmingsveranderingen van landbouwgronden. Alleen al voor de EHS dient tot 2018 nog circa 85.000 ha te worden verworven. In het kader van het programmabeheer wordt getracht om voor 20.000 ha hiervan afspraken met particuliere eigenaren te maken over beleidsrealisatie. Als dit slaagt hoeft deze oppervlakte niet verworven te worden. In beginsel wordt op basis van vrijwilligheid verworven door de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Alleen in uiterste gevallen wordt onteigend (de laatste jaren is circa 6% van de verworven oppervlakte op onteigeningsbasis verkregen).⁷ In veel gevallen wordt, als de onteigeningsprocedure is ingezet, alsnog minnelijk verworven. Momenteel ondervindt DLG steeds meer problemen bij het verwerven van gronden voor natuur.

Het areaal bos bedraagt zo'n 320.000 hectare. Zonder overheidssteun is een bedrijfseconomische rendabele bosbouw in ons land niet mogelijk. Vanwege de positieve externe effecten probeert de overheid het areaal bos nog wat uit te breiden. In de periode tot 2020 gaat dat om 18.000 hectare

Verwerving van agrarische gronden voor een groen bestemming vindt in principe plaats op vrijwillige basis tegen agrarische waarde. Door de grondprijsstijging van de afgelopen jaren voor agrarische gronden is meer geld nodig om de rijksdoelstellingen voor groen (Vierde nota RO, SGR en VINAC) te realiseren. Daarnaast is sprake van een beperkte grondmobiliteit die wordt versterkt door de voortdurende grondprijsstijging en planologische schaduwwerking. Hierdoor zijn agrariërs minder geneigd om gronden voor een groene bestemming te verkopen.

⁷ Voor onteigening is DLG afhankelijk van de aanwezigheid van een gemeentelijk bestemmingsplan waarin de EHS is verdisconteerd. In het kader van de Fundamentele herziening van de WRO, kan wat dit betreft een andere verdeling van de planologische bevoegdheden worden overwogen.

2.4.7 Functiewijzigingen

Door de segmentatie van de grondmarkt in deelmarkten kunnen de prijzen op de ene deelmarkt (veel) hoger liggen dan op de andere. Zonder de schotten tussen de deelmarkten zouden grondeigenaren bij wijze van spreken grond kunnen onttrekken aan de deelmarkt waar de prijzen laag liggen, en kunnen aanbieden op de deelmarkt waar de prijzen relatief hoog liggen. Op deze manier zouden prijsverschillen kunnen verdwijnen, voor zover niet gerechtvaardigd op grond van verschillen in kwaliteit etc. De segmentatie van de grondmarkt is echter niet volledig en definitief. Het ruimtelijk beleid biedt immers de mogelijkheid het grond- en ruimtegebruik te wijzigen in verband met veranderende omstandigheden, inzichten en voorkeuren. Deze wijzigingen in ruimtegebruik kunnen gepaard gaan met bestemmingswijzigingswinsten.

Aan de hand van een eenvoudig rekenvoorbeeld kunnen het ontstaan en de verdeling van de baten van een bestemmingswijziging worden toegelicht (zie tabel 6). De Ausgangssituatie betreft een kavel grond van 500 m², die onderdeel kan zijn van een veel groter project. De grond is eigendom van een agrariër en maakt deel uit van een bouwlocatie. Het bestemmingsplan wordt gewijzigd en de grond stijgt daardoor in prijs van f 7 per m² (agrarische prijs) tot de prijs die de gemeente of een projectontwikkelaar wil betalen voor grond voor woningbouw in die regio. In het voorbeeld betaalt een projectontwikkelaar f 45 per m².

Een veel gehanteerde vorm van grondexploitatie is dat de projectontwikkelaar de grond in ruil voor een zogenaamde bouwclaim verkoopt aan de gemeente, die de grond bouwrijp maakt. In dit voorbeeld is uitgegaan van een projectontwikkelaar/bouwer die de grond met een verlies aan de gemeente verkoopt. De ontwikkelaar gaat met dit verlies akkoord in de veronderstelling dat hij dit verlies in de bouw- en verkoopfase weer goed kan maken. De gemeente stelt stedenbouwkundige plannen op, maakt de grond bouw- en woonrijp en houdt er rekening mee dat een deel van de grond voor publieke doeleinden nodig is (en dus geen financiële opbrengst zal hebben). In het voorbeeld is dat 50% van de grond. De kosten van deze voorzieningen wil de gemeente echter wel zoveel mogelijk verhalen op de totale opbrengsten van het project. De uitgifteprijs bij uitleglocaties zal in de regel hoog genoeg zijn om deze kosten te dekken. De uitgifteprijs is namelijk gebaseerd op de geschatte marktwaarde van de woning op dat moment minus de nog te maken kosten.

Op basis van de inschatting van de prijs die de huizen in de markt kunnen opbrengen stelt de gemeente de uitgifteprijs vast op f 500 per m². Dat maakt dat de gemeente een redelijk bedrag aan de transacties overhoudt ten behoeve van andere publieke taken of projecten (in het voorbeeld f 47.500). De projectontwikkelaar koopt de helft van de grond weer terug van de gemeente, bouwt de woningen en verkoopt deze nog voordat ze zijn gerealiseerd. Uiteindelijk kan blijken dat de feitelijke marktprijs voor dergelijke woningen bij realisatie hoger ligt. Maar het is ook mogelijk dat de prijzen uiteindelijk lager liggen dan de aangehouden verkoopprijzen. In het eerste geval betekent dat, dat de koper, zonder anti-speculatiebeding, zijn huis kan verkopen en vermogenswinst kan maken.

Tabel 6: Voorbeeld van de gevolgen van een bestemmingswijziging

Acties participanten	Prijs huis en grond	Resultaten
koper huis	marktwaarde huis f 450.000,- prijs huis f 375.000,-	Potentiële winst koper: f 75.000,-
P.O. verkoopt huis	f 375.000,-	Winst p.o./bouwer f 50.000 - f 10.000 (verlies op grond aan/verkoop) = f 40.000,-
Opslag/winst	f 50.000,-	
Bouwkosten	f 200.000,-	
P.O. koopt grond van gemeente	250 x f 500/m ² = f 125.000	
Gemeente maakt bouwrijp + 50% van opp.	Kosten bouwrijp maken: f 80/m ² = f 40.000	Uitgifteprijs gemeente 250 x f 500/m ² = f 125.000
Voor infra, groen en andere voorzieninge	Kosten opslag f 50/m ² = f 25.000	Kosten gemeente: koopprijs + overige kosten = f 12.500 + f 65.000 = f 77.500 winst gemeente f 47.500,-
Gemeente koopt grond van P.O.	500 x f 25/m ² = f 12.500,-	Verlies P.O. f 10.000,-
P.O. koopt grond van agrariër.	500 x f 45/m ² = f 22.500,-	Winst agrariër: f 19.000
Agrariër	500 x f 7/m ² = f 3.500	Waarde agrarische grond: f 3.500,-

In het gegeven voorbeeld bedragen de totale baten van de bestemmingswijziging - ook wel aangeduid als de residuele waardesprong - f 181.500, waarvan f 19.000 bij de oorspronkelijke grondeigenaar, f 47.500 bij de gemeente, f 40.000 bij de projectontwikkelaar en f 75.000 bij de eerste koper terechtkomt. Er is uitgegaan van kosten inclusief een risico-opslag. In het voorbeeld is geabstraheerd van de fiscus. Er zal BTW moeten worden betaald en soms kunnen de baten van een bestemmingswijziging fiscaal belast zijn (zie box "Hoe worden bestemmingswijzigingswinsten belast").

Hoe worden grondwaardestijgingen door een bestemmingswijziging belast?

Waardestijging van grond in handen van particulieren wordt niet belast, omdat door particulieren gerealiseerde vermogenswinsten als hoofdregel niet belast zijn. Is de grondeigenaar een ondernemer, dan behoort de gerealiseerde bestemmingswijzigingswinst als hoofdregel tot de voor de inkomstenbelasting (zelfstandigen) of vennootschapsbelasting (NV's, BV's en andere Vpb-plichtige lichamen) belastbare winst. Niettemin zullen ook bij ondernemers bestemmingswijzigingswinsten in veel gevallen buiten de belastingheffing blijven. Indien de ondernemer een agrariër is, dan zullen bestemmingswijzigingswinsten veelal onder de zogenoemde landbouwwijziging vallen (zie box "Fiscale regelgeving relevant voor het functioneren van de grondmarkt voor landbouw"). Daarnaast zal bestemmingswijzigingswinst in het geheel buiten de vennootschapsbelasting blijven, indien sprake is van lichamen die subjectief van heffing van vennootschapsbelasting zijn vrijgesteld (bijvoorbeeld pensioenfondsen). Voorts is het in bepaalde gevallen mogelijk dat de belastingclaim met betrekking tot behaalde bestemmingswijzigingswinst wordt doorgeschoven, bijvoorbeeld door toepassing - onder voorwaarden - van de vervangingsreserve.

Aangezien de (door)levering van grond belast is met BTW vanaf het moment dat de grond bouwrijp is gemaakt, brengt de systematiek van de BTW met zich mee dat per saldo uiteindelijk alle prijsbepalende elementen van de vergoeding voor het eindproduct (de woning) tot de BTW-grondslag gaan behoren. Daartoe behoren in principe dus ook de - al dan niet tussentijdse - waardeestijgingen van de grond (voor zover deze althans tot uitdrukking komen in de prijs van het eindproduct).

Het voorgaande is zoals aangegeven, een *rekenvoorbeeld*, waarin is geabstraheerd van complicerende uitbreidingen, die voor het inzicht in de gang van zaken niet essentieel zijn. Er zijn uiteraard vele andere voorbeelden te construeren waarbij omvang en verdeling van de baten van bestemmingswijzigingen anders uitpakken.⁸ Dit roept de vraag op hoe in de werkelijkheid de baten van bestemmingswijzigingen verdeeld worden. Die vraag is alleen globaal, en onvolledig te beantwoorden. Eerst zal aangegeven waarom dat zo is. Vervolgens wordt voor de periode 1985-1999 zeer globaal aangegeven hoe groot - achteraf (!) - de baten van een bestemmingswijziging waren.

De omvang van de baten van een bestemmingswijziging is lastig vast te stellen vanwege de volgende complicaties:

- de baten zijn sterk afhankelijk van de precieze bestemming die wordt gerealiseerd. De baten zullen hoger zijn naarmate de kavel gunstiger is gelegen.
- de baten als gevolg van een bestemmingswijziging zijn - net als de grondprijs - afhankelijk van de ontwikkeling van de marktprijzen op de onroerend goedmarkt. De te (verwachten) baten van een bestemmingswijziging zijn groter naarmate de (verwachte) marktprijzen van het onroerend goed

⁸ Zie bijvoorbeeld STEC (1999) en AVBB (1999).

hoger zijn. Dat betekent dat in het ene deel van het land de bestemmingswijzigingswinst veel groter kan zijn dan in het andere deel, afhankelijk van de spanning op de woningmarkt.

- Het tijdstip waarop de baten worden vastgesteld kan van grote invloed zijn op de gemeten omvang. De vraag is wanneer die waardesprong als gevolg van een bestemmingswijziging zich voor doet. Bij de aankondiging van de bestemmingswijziging, bij de vaststelling van het bestemmingsplan, bij de verkoop van de kavel? Een voor de hand liggend moment, is het tijdstip dat de precieze bestemming wordt vastgesteld: er zal echter al op die officiële bestemmingswijziging worden geanticipeerd.
- In de praktijk is sprake van risico en onzekerheid. Een deel van de residuele waardesprong kan worden beschouwd als een beloning voor het risico dat men loopt.

Deze complicaties kunnen worden geïllustreerd aan de hand van een rekenvoorbeeld. Stel dat een particuliere opdrachtgever bouwrijpe grond van de gemeente kan kopen waarop een aannemer bereid is een huis te bouwen voor f. 220.000, en dat op dat moment de geschatte marktwaarde van dat huis (als het zou zijn gerealiseerd) f. 345.000 bedraagt. In dat geval zal de particulier bereid zijn om maximaal f. 125.000 voor de kavel grond te betalen, maar waarschijnlijk minder vanwege de risico's waarmee de bouw van het huis gepaard gaat. Veronderstel dat de kavel zich op grond bevindt die oorspronkelijk voor landbouw was bestemd. Indien de kostprijs van de kavel f. 75.000 bedraagt (verwerving, bouw- en woonrijp maken), dan bedragen de baten van een bestemmingswijziging dus maximaal f 50.000 gulden.⁹ De gemeente kan proberen de baten van de bestemmingswijziging naar zich toe te trekken door de kavel te veilen onder potentiële kopers, maar kan ook de grond tegen de kostprijs uitgeven en zo de baten van de bestemmingswijziging aan de koper van de kavel gunnen. Als de kavel grond eenmaal is verkocht, dan zal de marktwaarde hiervan afhankelijk blijven van de ontwikkelingen op de onroerendgoedmarkt, maar deze vermogenswinsten en - verliezen na aankoop van de kavel grond hebben echter niet met de bestemmingswijziging te maken, maar met veranderingen in de vraag bij beperkt aanbod. Dit voorbeeld laat zien dat in de huidige situatie de omvang van de baten van een bestemmingswijziging niet precies kan worden bepaald. Het effect van een bestemmingswijziging op de waarde van grond zou kunnen worden geïsoleerd door te bepalen wat men op een bepaald moment bereid is te betalen voor het recht om een bepaalde bestemming te realiseren.

Toch is het - onder aantal vereenvoudigende veronderstellingen - wel mogelijk om iets te zeggen over de waardestijging van de grond die is opgetreden in de afgelopen 15 jaar. Globaal is bekend wat de marktwaarde, de bouwkosten en de grondexploitatiekosten waren van een gemiddelde woning in deze periode. Op deze wijze kan globaal de gemiddelde residuele waardesprong als gevolg van een bestemmingswijziging worden bepaald. In tabel 7 is deze voor de gemiddelde koopwoning gereconstrueerd. In tabel 8 is een vergelijkbare poging voor sociale huursector gedaan waaruit blijkt dat daar zelfs in 1999 nog sprake is van een negatieve residuele waardesprong.

⁹ Daarbij is nog afgezien van het waardeverschil tussen de verwervingsprijs die de gemeente betaalt en de agrarische waarde van de grond. Dat verschil behoort ook tot de baten van een bestemmingswijziging en valt toe aan de agrariër die zijn grond verkoopt.

Tabel 7: *Reconstructie residuele waardesprong als gevolg van een bestemmingswijziging, in 1985 -1999 voor een gemiddelde koopwoning.*

	Gem. jaarlijkse %mutatie 1985-1999	1985	1990	1995	1999
a) marktwaaarde woning excl. BTW	7,00%	110600	135300	189800	285300
b) bouwkosten	4,50%	84600	105500	131400	156700
c) residuele waarde van bouwrijp gemaakte grond	12,90%	26000	29800	58300	128500
Waarde grond als % van de marktwaaarde (c/a)		20	19	26	38
d) landbouwwaarde	5,00%	2000	2600	3200	4000
e) verwervingsprijzen	7,00%	4000	5610	7900	10300
f) kosten grondexploitatie	4,50%	32400	40400	50300	60000
g) subsidie		8500	6000	4300	2500
Residuele waardesprong (c-d-f)		-8400	-13100	4800	64600

Bron: Kolpron Consultants(2000a)

Tabel 8: *Reconstructie residuele waardesprong als gevolg van een bestemmingswijziging, in 1985 -1999 voor een woning in de sociale huursector.*

	Gem. jaarlijkse %mutatie 1985-2000	1985	1990	1995	1999
a) stichtingskosten woning	3,7%	107400	114400	159000	183000
b) bouwkosten en btw	4,1%	87800	95100	139100	158600
c) kavelprijs	1,7%	19500	19300	19900	24400
kavelprijs als % van de stichtingskosten		18	17	12	13
d) landbouwwaarde	5,00%	1200	1500	1900	2430
e) verwervingsprijzen	7,00%	2400	3300	4700	6200
f) overige kosten grondexploitatie	4,50%	22400	27900	34700	41400
g) subsidie		8500	6000	4250	2500
h) tekort	10,9%	-3400	5900	15300	22700
Residuele waardesprong (c-d-f)		-4000	-10100	-16800	-19400

Bron: Kolpron Consultants(2000a)

Aan de hand van de landbouwprijzen en de uitgifteprijs van grond kan ook nog iets gezegd worden over de verdeling. De omvang van de baten voor de oorspronkelijke grondeigenaar is redelijk te benaderen. De prijzen die agrariërs ontvangen zijn namelijk vrij goed bekend, evenals de prijzen voor grond met de bestemming landbouw. Ook de netto baten voor de gemeenten zijn aan de hand van de gehanteerde uitgifteprijs ruwweg wel aan te geven. De verdeling van de resterende baat tussen de projectontwikkelaar en de eerste koper is echter moeilijk aan te geven.

Tabel 7 laat duidelijk zien dat als de marktwaarde van woningen sneller stijgt dan de bouwkosten, de residuele grondwaarde nog aanzienlijk sneller toeneemt. Maar als de marktwaarde daalt dan kan de residuele winst als sneeuw voor de zon verdwijnen. In dat geval zullen voor de gemeente niet alleen de baten van een bestemmingwijziging lager uitvallen, maar zullen ook de kosten voor de gemeente stijgen. Gegeven de hoge huizenprijzen van dit moment is de projectontwikkelaar namelijk bereid een hoge prijs voor de agrarische grond te betalen en is hij ook bereid een groter bedrag aan de gemeente te betalen voor publieke voorzieningen dan hij op grond van de wet verplicht is.¹⁰ Als de vooruitzichten slechter worden zal hij minder geneigd zijn de agrariër zoveel geld voor zijn grond te bieden. In het overleg met de gemeente over de te verrekenen kosten voor publieke voorzieningen zal hij zich strikt willen beperken tot waartoe hij volgens de wet verplicht is. Dit illustreert ook dat er een relatie is tussen kostenverhaal en de baten van bestemmingswijzigingen. Wanneer de gemeente in staat is om met de projectontwikkelaar/bouwer harde afspraken te maken over een groot pakket aan kwaliteitsverhogende elementen in het project dan zal de projectontwikkelaar - rekening houdend met de min of meer vaststaande opbrengst bij verkoop van het eindproduct - geneigd zijn om minder te betalen aan de oorspronkelijke grondeigenaar. De baten van een bestemmingswijziging die bij de projectontwikkelaar terecht komen worden dan omgezet in kwaliteitsverhoging van het project. Voorgaande voorbeelden illustreren dat de grondprijs geen zelfstandige kostenfactor is, maar bepaald wordt als residu. Het "opdrijven" van de grondprijs is dus niet mogelijk. De grote vraag naar woningen en de bereidheid daarvoor hoge bedragen te betalen, bepalen de hoogte van de grondprijs. Het zijn met andere woorden niet de projectontwikkelaars, bouwers of speculanten die voor de prijsopdrijving zorgen van de landbouwgronden, maar het is de (verwachte) wijziging van het grondgebruik, gecombineerd met een grote vraag naar woningen van een bepaalde kwaliteit bij een beperkt aanbod, die dat veroorzaakt. Het hiervoor geschetste model van een functieverandering van agrarische grond naar woningbouwgrond gaat momenteel ook op voor de overgang van agrarische grond naar bedrijfsterrein en kantoorlocatie. Dit zijn immers de meest voorkomende situaties waarbij de nieuwe functie van de grond een hogere prijs "doet" dan de oude functie. In de andere gevallen is meestal sprake van omzetting van landbouwgrond naar grond met een 'groene' of infrastructuur bestemming.

¹⁰ Zo blijkt uit onderzoek verricht door Kolpron Consultants (zie NEPROM (2000)) dat projectontwikkelaars vanuit de grondexploitatie f 6,5 miljard hebben bijgedragen aan kwalitatieve voorzieningen op VINEX-locaties waartoe zij op grond van de vigerende wettelijke regels niet verplicht waren. Deze bijdrage ligt ongeveer f 4,8 miljard hoger dan bij aanvang van VINEX werd begroot.

3 Wat is grondbeleid en waarom wordt het gevoerd?

3.1 Legitimatie van grondbeleid

De legitimatie van grondbeleid vormt het maatschappelijke belang: zonder overheidsingrijpen zou de markt niet het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik opleveren.

Een eerste oorzaak van marktfalen op de grondmarkt zijn externe effecten. Grondgebruikers hebben geen economisch motief om rekening te houden met de positieve en negatieve externe effecten die zij zelf produceren. Daardoor kunnen bijvoorbeeld functies met een relatief laag financieel rendement zich zonder regulering niet handhaven, terwijl de positieve externe effecten hiervan - en daarmee de maatschappelijke betekenis - groot kunnen zijn. Een voorbeeld is de bosbouw. Overheidsingrijpen, in de vorm van directe regulering, of via het prijsmechanisme met subsidies en heffingen, kan bevorderen dat wél rekening wordt gehouden met externe effecten.

Een tweede oorzaak van marktfalen - overigens nauw gerelateerd aan het eerste - is dat de markt zonder overheidsinterventie niet of onvoldoende voorziet in publieke voorzieningen, denk aan natuur en infrastructuur.

3.2 Doelstellingen van grondbeleid

Overheden interveniëren op de grondmarkt met als doel het feitelijke ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijke gewenste ruimtegebruik, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Daartoe behoren aspecten als: een goede aansluiting van de functies op elkaar, bewaren of realiseren van verschillen tussen stad en land, het instandhouden van ecologische systemen, een menselijke maat en de schoonheid van stad en land. De verschillende vormen van grondbeleid zijn niet alleen gericht op het realiseren van een bepaald ruimtegebruik maar ook op het verhalen van de kosten die gemoeid zijn met de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting op de gebruikers. Daarmee vormt ook de door de overheid gewenste verdeling van de kosten en baten een doelstelling van het grondbeleid. Beide doelstellingen kunnen niet los van elkaar worden gezien: naarmate de kosten beter kunnen worden verhaald, zal het makkelijker zijn om middelen te genereren om ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Tenslotte is het van belang dat de overheid haar plannen op een doelmatige manier realiseert, dat er efficiënt gewerkt wordt en dat overheden elkaar niet tegenwerken.

De deeldoelstellingen van de algemene doelstelling van het grondbeleid die de IBO-werkgroep onderscheidt zijn hiermee:

a) Het realiseren van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik;

Het gaat hierbij om maatschappelijk gewenst ruimtegebruik in brede zin. Het betreft zowel de ruimte die voor een bepaalde functie beschikbaar is, als de kwaliteit van de ruimte. Gedacht kan worden aan de ruimte voor allerlei publieke voorzieningen, zoals groen, infrastructuur en water, maar ook aan de kwaliteit van de woonomgeving. Behalve om functioneel ruimtegebruik kan het gaan om het veranderen van bestaand ruimtegebruik zoals de herstructurering van stedelijke gebieden. De

mogelijkheden om ambities te bereiken, hangen af van de beschikbare budgetten en wettelijke instrumenten die voor dit doel beschikbaar zijn. Daarbij gaat het ook om de middelen die met grondbeleid en ruimtelijk beleid in het algemeen gegenereerd kunnen worden.

b) Een redelijke verdeling van de met de realisering van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik gepaard gaande kosten en opbrengsten;

Om het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik te realiseren kunnen investeringen in publieke voorzieningen gewenst zijn, maar ook veranderingen in de bestemmingen. In hoeverre kunnen de kosten van projecten en veranderingen in bestemmingen verhaald worden op degenen die daarvan profiteren? Dat betreft zowel de toedeling van kosten binnen het plan voor de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk (bijvoorbeeld een wijkpark), als de kosten van bovenwijkse voorzieningen (regionale ontsluiting van een project) en kostenverevening tussen plannen (een herstructureringsplan mede financieren uit de opbrengsten van uitleglocaties). In feite gaat het hierbij om het aangeven van de grens tussen kostenverhaal op het onroerend goed van gebruikers van de voorzieningen en bekostiging uit de algemene middelen. In dit onderzoek wordt het verwerven van inkomsten door de overheid niet beschouwd als een zelfstandige doelstelling van de overheid met betrekking tot grondbeleid.

c) Het realiseren van de doelstellingen van het grondbeleid op een doelmatige wijze

Het IBO grondbeleid richt zich met name op de doelmatigheid van de overheid als *marktspeler*. Een relevante vraag is of overheidspartijen voldoende geïnformeerd zijn over elkaars optreden op de grondmarkt, zodat ze elkaar niet voor de voeten lopen.

3.3 Twee vormen van grondbeleid

Faciliterend grondbeleid

De overheid kan grondbeleid voeren door de grondmarkt te reguleren, maar daarnaast ook door op te treden als marktpartij. In Nederland vindt de regulering van het ruimtegebruik plaats via het stelsel van de Wet Ruimtelijke Ordening. In de opeenvolgende nota's over de ruimtelijke ordening (Vierde Nota RO, Vijfde Nota RO en in nota's zoals het Structuurschema Groene Ruimte) wordt het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik in hoofdlijnen vastgelegd. In dergelijke nota's geeft de overheid aan welke gebieden van bebouwing gevrijwaard moeten worden, waar grote bouwlocaties zullen worden gesitueerd, welke gebieden beschermd zullen worden als natuurgebied, waar grote infrastructurele werken uitgevoerd moeten worden etc. Het gewenste ruimtegebruik wordt op provinciaal niveau neergelegd in streekplannen en op gemeentelijk niveau in bestemmingsplannen. Als de overheid zich beperkt tot regulering is er sprake van een *passief of faciliterend* grondbeleid. Ze laat dan de ontwikkeling van projecten over aan private partijen. In dit rapport wordt verder de term faciliterend grondbeleid gebruikt in plaats van passief grondbeleid om het misverstand te vermijden dat een gemeente die niet zelf grond koopt niet actief en initiatiefrijk kan handelen met het oog op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling.

Actief grondbeleid

Daarnaast kan de overheid trachten op directe wijze de gewenste ruimtelijke inrichting te realiseren door de grondmarkt te betreden en grond te kopen, te ontwikkelen en vervolgens zelf te gebruiken of weer te verkopen. Wanneer de gemeente een dergelijk beleid voert, dan wordt dit aangeduid als actief grondbeleid. Het actieve grondbeleid van gemeente heeft - als het wordt gevoerd - vooral betrekking op de woningbouw en de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Beide vormen van grondbeleid hebben hun voor- en nadelen (zie tabel 8). Provincies en Rijk kunnen ook 'actief' zijn op de grondmarkt om publieke voorzieningen (infrastructuur, natuurgebieden e.d.) te realiseren. Een belangrijk verschil met de activiteiten van de gemeenten op de grondmarkt is dat de aangekochte grond nodig is voor bepaalde publieke voorzieningen, en niet wordt 'uitgegeven' dat wil zeggen doorverkocht.

De voor- en nadelen van een actief grondbeleid

Actief grondbeleid gaat gepaard met risico's. Een groot aantal gemeenten heeft dat in de jaren 80 aan den lijve moeten ervaren, vooral bij de ontwikkeling van bedrijfsterreinen. Vroege verwerving van grond is riskant vanwege renteverliezen, terwijl bij een late verwerving de gemeente achter het net vist, of relatief hoge prijzen moeten betalen. Tegenover de risico's staan uiteraard opbrengsten, die voor een deel een beloning zijn voor de risico's van grondexploitatie. Deze opbrengsten vormen geen doel op zich, maar bieden de mogelijkheid om:

- de kosten van overheidsinvesteringen eenvoudig te verhalen;
- commercieel niet rendabele doelstellingen ten aanzien van het ruimtegebruik te realiseren;
- een redelijke verdeling van kosten en baten te realiseren.

Als een gemeente een actief grondbeleid voert, kan zij de realisatie van het bestemmingsplan en de inrichting van de ruimte geheel in eigen hand houden. Het is echter de vraag of de overheid, in dit geval de gemeente, beter dan de marktpartijen in staat is om in te spelen op de behoefte van de markt. Een actief grondbeleid biedt de gemeente verder de mogelijkheid om de prijzen waartegen de grond wordt 'uitgegeven' te differentiëren. Zo kunnen maatschappelijk gewenste voorzieningen worden gesubsidieerd. Transparantie is hier een vereiste zodat duidelijk is dat de overheid de markt niet verstoort door (onnodige) subsidiëring waardoor de concurrentie tussen gemeenten en bedrijven wordt vervalst en grond ondoelmatig wordt gebruikt omdat ze te goedkoop wordt aangeboden. Een actief grondbeleid is het meest effectief als de gemeente grond kan kopen vóórdat beleidsvoornemens bekend worden, maar dat is niet bevorderlijk voor de transparantie rond beleidsvoornemens.

Samenvattend kan worden gesteld dat de overheid bij een actief grondbeleid twee petten op heeft: zij is marktregulator en speler. Dit biedt enerzijds ruime mogelijkheid om de overheidsdoelstellingen te realiseren, maar kan ook leiden tot een gebrek aan transparantie, bijvoorbeeld wanneer de overheid als marktpartij gaat onderhandelen met andere marktpartijen. Gezien de publieke functie is maximale transparantie gewenst, maar voor het goed bedrijfsmatig opereren op de grondmarkt hoeft dit niet het geval te zijn.

De voor- en nadelen van een faciliterend grondbeleid

De voor- en nadelen van een faciliterend grondbeleid zijn voor een belangrijk deel spiegelbeeldig aan de voor- en nadelen van een actief grondbeleid. Een voordeel is dat de overheid zich concentreert op de publieke zaak en geen risico loopt op de grondmarkt. Een nadeel van een faciliterend grondbeleid is dat zaken die met een actief grondbeleid relatief eenvoudig kunnen worden gerealiseerd (kostenverhaal, realiseren bestemming etc.) via regelgeving dienen te worden gerealiseerd, met het risico van 'regelneverij'.

In tabel 8 zijn de kenmerken van een zuiver actief grondbeleid afgezet tegen een zuiver faciliterend grondbeleid. In de praktijk is sprake van diverse samenwerkingsvormen tussen gemeenten en marktpartijen die zich tussen deze twee typen van grondbeleid bevinden (zie paragraaf 2.4.2). De meeste grondexploitatiemodellen zijn eerder aan te merken als een vorm van *actief* dan een vorm van *faciliterend* grondbeleid.

Tabel 8: Zuiver Actief versus zuiver faciliterend grondbeleid

Zuiver Actief grondbeleid	Zuiver Faciliterend
Risico's bij overheid	Risico's bij marktpartijen
Opbrengsten grondexploitatie bij de overheid	Opbrengsten grondexploitatie bij marktpartijen
Kostenverhaal uit opbrengsten grondexploitatie	Kostenverhaal via exploitatieovereenkomsten en baatbelasting
Overheid stelt uitgifteprijs vast met de mogelijkheid van impliciete subsidies: • Realisatie publieke doelstellingen • Oneerlijke concurrentie • Ondoelmatige allocatie van grond	Markt stelt uitgifteprijs vast
Overheid speelt in op marktontwikkelingen	Markt speelt in op marktontwikkelingen
Overheid kan bestemming via bestemmingsplan bepalen	Overheid kan bestemming via bestemmingsplan bepalen
Overheid kan verdeling van kosten en baten direct bepalen	Overheid kan verdeling van kosten en baten via regelgeving beïnvloeden
Twee petten probleem: scheidsrechter en speler	Concentratie op rol als scheidsrechter
	Meer regelgeving nodig om dezelfde resultaten te bereiken als bij actief grondbeleid

4 Knelpunten bij de realisatie van overheidsdoelstellingen

4.1 Het realiseren van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik

4.1.1 Knelpunten bij de verdeling van de ruimte over de functies

Is de overheid in staat om het maatschappelijke gewenste ruimtegebruik te realiseren? Deze vraag valt uiteen in de volgende twee vragen:

- a) Is de ruimtelijke inrichting die de (rijks-, provinciale of gemeentelijke) overheid *voor ogen* heeft uit maatschappelijk oogpunt optimaal, c.q. is de *huidige* ruimtelijke inrichting optimaal?
- b) Beschikt de overheid over de instrumenten om de ruimtelijke inrichting te realiseren die zij voor ogen heeft?

Ad a) Is de huidige ruimtelijke inrichting optimaal?

Een deel van de discussies over ruimtelijk beleid richt zich op de eerste vraag of de huidige verdeling van ruimte over de verschillende functies/ deelmarkten verbeterd kan worden. Hoeveel ruimte moet er zijn voor de functies wonen, werken, infrastructuur, natuur etc.? Zal er tijdig ruimte zijn voor waterberging en voor slibdepots? Hoeveel grond is er nodig voor een milieuvriendelijke agrarische functie? Is handhaving van het restrictieve ruimtelijke beleid - in zijn huidige vorm - wenselijk?

Voor de diverse te onderscheiden functies kan worden geconstateerd dat de ruimtebehoefte stijgt, en dat er in die zin sprake is van een knelpunt. Zo wijzen de sterk oplopende prijzen van woningbouwgrond op een sterk gestegen vraag naar woningbouw. Er is een grote vraag naar woningen, zeker naar woningen op wat ruimere kavels. Ook bij bedrijventerreinen is sprake van een toenemende ruimtebehoefte. In de VINEX is het voorzien in voldoende ruimte voor bedrijvigheid, zowel kwantitatief als kwalitatief als doelstelling van beleid geformuleerd. In de kabinetsnota Ruimtelijk Economisch Beleid is dit beleid verder uitgewerkt en geactualiseerd. Door de dynamiek van de economie en de beperkte bestuurlijke en juridische mogelijkheden om daar snel op in te spelen, is er sprake van toenemende spanning tussen vraag en aanbod van bedrijventerreinen. In bepaalde regio's is er zelfs sprake van acute tekorten en wachtlijsten.

Deze spanning tussen ruimtebehoefte en aanbod voor de te onderscheiden functies kan in de toekomst verder oplopen. Een indruk van mogelijke ontwikkelingen geeft het CPB in *Economie en fysieke omgeving* (1997) waarin de ruimtebehoefte voor een aantal bestemmingen is geschetst, uitgaande van een drietal omgevingsscenario's.¹¹ Per scenario is het CPB nagegaan hoe - bij afwezigheid (!) van specifiek overheidsingrijpen, anders dan het vastgestelde beleid - de ruimtebehoefte zich ontwikkelt voor een aantal vormen van ruimtegebruik. De ruimtebehoefte voor de meeste functies is sterk afhankelijk van de economische dynamiek. Voor de ruimtebehoefte voor landbouw is vooral het gevoerde Europese landbouwbeleid van groot belang. Verder is de

¹¹ In het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden ook scenario's ontwikkeld. Op dit moment zijn echter nog geen consistente scenario's aanwezig.

ruimtebehoefte voor natuur en bos in alle scenario's hetzelfde: deze wordt immers door de overheid vastgesteld en wordt sterk gedomineerd door de ruimtebehoefte voor de realisatie van de EHS. In de scenario's kan landbouw voor een belangrijk deel voorzien in de ruimtebehoefte van de andere vormen van ruimtegebruik. Het CPB merkt op dat de werkelijke omvang van de knelpunten omvangrijker zal zijn vanwege het gekozen aggregatieniveau: een afnemende ruimtebehoefte van landbouw in de ene regio kan niet voorzien in de toenemende ruimtebehoefte van wonen in een andere regio. Ook is geen rekening gehouden met de externe effecten van de verschillende vormen van ruimtegebruik en lastiger te kwalificeren behoeften aan ruimte, stilte, cultuurhistorisch waardevolle landschappen etc.

Tabel 3: Ruimtebehoefte op nationaal niveau volgens drie scenario's, in 2020, ten opzichte van 1995 (in 1000 ha)

	Divided Europe	European Coordination	Global Competition
Wonen	41	55	68
Infrastructuur buiten bebouwde kom	5	6	8
Bedrijfsterreinen en kantoorlocaties	9	22	26
Natuur en Bos	148	148	148
Landbouw	-212	-140	-297
Saldo	-9	91	-47

Bron: CPB (1997) Economie en fysieke omgeving

Zowel in het heden als in de toekomst zijn er met andere woorden spanningen en knelpunten in de onderscheiden deelmarkten en functies. Die spanningen op de deelmarkten kunnen worden verminderd door meer ruimte beschikbaar te stellen. Maar dat gaat meestal ten koste van de ruimte die voor de andere functies resteert. Een afweging is met andere woorden noodzakelijk. Hoe met die spanningen moet worden omgegaan is het onderwerp van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO). Daar zal ook aan de orde kunnen komen welke aanpassingen van het vigerende ruimtelijke beleid voor de naaste toekomst nodig zijn.

Ad b) Beschikt de overheid over de instrumenten om de gewenste inrichting te realiseren?

De volgende vraag is of de overheid over de instrumenten beschikt om de ruimtelijke inrichting te realiseren die haar voor ogen staat. Kenmerkend voor de Nederlandse systematiek van Ruimtelijke Ordening is de grote rol van de overheid: de Rijksoverheid geeft in grote lijnen - maar in sommige gevallen heel precies - het gewenste ruimtegebruik aan, provinciale overheden werken dat verder uit in streekplannen en de gemeentelijke overheid kan tenslotte in het bestemmingsplan gedetailleerd of globaal aangeven welk ruimtegebruik mogelijk is. Met dit beleid verdeelt de overheid de ruimte over de verschillende deelmarkten. Binnen die deelmarkten is het prijsmechanisme bepalend voor het ruimtegebruik.

In theorie biedt deze sterke grip van de overheid op het ruimtegebruik de mogelijkheid om het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik tot stand te brengen. Dat vergt enerzijds de nodige informatie zodat beoordeeld kan worden wat optimaal is, en anderzijds de nodige flexibiliteit en reactiesnelheid om in te spelen op veranderingen in de vraag naar ruimte met een bepaalde private (wonen, werken) of publieke functie (natuur, recreatie etc). In de praktijk is het lastig om vast te stellen wat de beste verdeling van ruimte over de functies is. Dat geldt voor het heden, maar zeker voor de toekomst. Bovendien laat een gedetailleerde sturing weinig ruimte om het aanbod te laten aansluiten bij individuele voorkeuren. Het vastleggen van de bestemming in bestemmingsplannen leidt in de praktijk tot een beperkte flexibiliteit: aan veranderingen in kwantitatieve en kwalitatieve vraag wordt slechts in beperkte mate, en met vertraging tegemoet gekomen. Daar staat tegenover dat het bestemmingsplan rechtszekerheid schept en continuïteit waarborgt.

In dit verband is nagegaan of in het buitenland een snelle en flexibele aanpassing van het aanbod van grond als antwoord op de toenemende maatschappelijke dynamiek kan worden bereikt. Gebleken is dat met name in Engeland en de Verenigde Staten aan marktpartijen meer ruimte wordt geboden om met initiatieven te komen, waarbij de overheid erop toeziet dat de kwaliteit van de publieke functies en ruimte behouden blijft c.q. verbeterd wordt (zie Box " *Ruimtelijke Ordening en grondbeleid in het buitenland*"). Overigens biedt de recente introductie van de zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau (nieuw art. 19 WRO) in potentie de mogelijkheden tot flexibiliteit en ruimte voor initiatieven door marktpartijen.

Ruimtelijke ordening en grondbeleid in het buitenland

Uit het onderzoek naar het grondbeleid in een vijftal landen (Duitsland, Vlaanderen, Frankrijk, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten) blijkt dat daar de rol van de centrale overheid bij de ruimtelijke ordening beperkter is (geworden), en dat de greep van de lokale overheid op de ruimtelijke ontwikkelingen anders geregeld is (zie STEC Groep (2000)). Lokale ruimtelijke plannen zijn inhoudelijk veelal minder rigide of worden mindere rigide gehanteerd. Dat kan komen doordat ze globaler van karakter zijn, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk. Maar ook doordat de ruimtelijke plannen van de overheid indicatiever van karakter zijn, zoals in Engeland. Daar is net als in Nederland tot op zekere hoogte sprake van een sterke regulering van de grondmarkt. Doel is om - onder andere - landschap en milieu te beschermen. Voor elke verandering in ruimtegebruik is daarom toestemming noodzakelijk van de overheid. Het verschil met de Nederlandse situatie is dat de initiatieven tot veranderingen vooral van marktpartijen komen. De overheid toetst initiatieven van de markt aan indicatieve, maar niet bindende plannen en kan voor een gewenste ontwikkeling vergunning verlenen.

Realisatie van het gewenste ruimtegebruik door het Rijk en de provincies

Rijk en provincies kunnen langs een aantal lijnen trachten het gewenste ruimtegebruik te realiseren. Dat kan door direct het ruimtegebruik voor te schrijven (regulering) of door grond aan te kopen, maar ook meer indirect door toepassing van heffingen en subsidies. In de praktijk reguleren Rijk en

provincies via het instrumentarium van de WRO het grondgebruik op hoofdlijnen voor alle bestemmingen (woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties, landbouw, natuur, infrastructuur) en kopen zij grond die nodig is voor publieke voorzieningen (natuur, infrastructuur). Bij de regulering van het ruimtegebruik liggen er knelpunten met betrekking tot de effectiviteit van het WRO-instrumentarium: het gaat er daarbij vooral om of de geformuleerde doelstellingen ten aanzien van het ruimtegebruik ook kunnen worden gerealiseerd en gehandhaafd. Deze knelpunten vormen het onderwerp van de fundamentele herziening van de WRO, die nu gaande is. Het knelpunt dat in het kader van het onderhavige rapport wordt behandeld, betreft de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit komt in paragraaf 4.1.2 aan de orde.

Realisatie van het gewenste ruimtegebruik door de gemeente

Bij een actief grondbeleid heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om het ruimtegebruik te bepalen en zullen zich weinig knelpunten bij de realisatie van gemeentelijke doelstellingen voordoen. Een actief grondbeleid vereist dat de gemeente over de grond beschikt, dat de markt redelijk gunstig is en de plannen niet al te duur. Een actief grondbeleid heeft echter ook nadelen (zie paragraaf 3.3). De gemeente kan kiezen voor, of gedwongen worden tot, een faciliterend grondbeleid. In dat geval zal de gemeente haar ruimtelijke doelstellingen moeten realiseren met het publiekrechtelijke instrumentarium van de WRO, in het bijzonder het bestemmingsplan. De voorschriften in het bestemmingsplan mogen slechts betrekking hebben op zaken die ruimtelijk relevant zijn en mogen geen betrekking hebben op bijvoorbeeld het soort woningen (wel of geen sociale woningbouw). Dit behoeft in de praktijk echter geen knelpunt te vormen omdat de gemeente de vorm van uitvoering van het bestemmingsplan ook op andere wijze kenbaar maken dan via de bestemmingsplanvoorschriften, bijvoorbeeld via een toelichting op het bestemmingsplan of een beeldkwaliteitsplan. De gemeente kan de vorm van uitvoering die zij voor ogen heeft realiseren door de grond desnoods te onteigenen. Hoewel er dus geen sprake is van een knelpunt dat de realisatie van gemeentelijke doelstellingen belemmert, zou in het kader van de fundamentele herziening van de WRO het mogelijk gemaakt kunnen worden om zaken die momenteel *buiten* het bestemmingsplan moeten worden geregeld, in het bestemmingsplan te regelen.

Overigens zien gemeenten onteigening als een weinig aantrekkelijk instrument, waarvoor bovendien procedurele en andere verbeteringen wenselijk zijn. Een voorstel is om onteigening mogelijk te maken op basis van het nieuwe art. 19 WRO. Voor de opties ter verbetering van het onteigeningsinstrumentarium zij verwezen naar het eindrapport van het MDW-project Onteigeningswet dat nog niet was afgerond op het moment dat dit rapport werd afgesloten.

Uit de constatering dat gemeenten voldoende zijn toegerust om het door hen gewenste ruimtegebruik te realiseren, mag niet worden afgeleid dat zij dan ook het door hen gewenste ruimtegebruik altijd realiseren. Er gelden altijd budgettaire randvoorwaarden en andere beperkingen. Daardoor zullen in de praktijk de mogelijkheden om het gewenste ruimtegebruik te realiseren per gemeente verschillen. Factoren die van invloed zijn:

- de (verhouding tussen de) te realiseren typen locaties/bestemmingen en de kosten daarvan: herstructurering of groeilocaties, etc.;
- de omvang van een gemeente en de mogelijkheden om daarbinnen bijvoorbeeld dure

- herstructurering te bekostigen uit nieuwe locaties die geld opleveren;
- de fysieke en sociale structuur van een gemeente.

Conclusie

Met het beschikbare instrumentarium is de gemeente zowel bij een actief als een faciliterend grondbeleid in staat om het gewenste ruimtegebruik te realiseren. Er kan derhalve niet gesproken worden van een knelpunt dat de realisatie van gemeentelijke doelstellingen belemmert. In het kader van het MDW-project Onteigeningswet wordt onderzocht hoe de werking van de Onteigeningswet kan worden verbeterd. Verder zou in het kader van de fundamentele herziening van de WRO mogelijk gemaakt kunnen worden om zaken die momenteel buiten het bestemmingsplan moeten worden geregeld, in het bestemmingsplan te regelen.

4.1.2 Knelpunten bij de realisatie van de EHS

Bij de realisatie van ruimtelijke doelstellingen door de aankoop van grond door Rijk en provincies doen zich momenteel ten aanzien van natuur en recreatie serieuze knelpunten voor (EHS). De problemen concentreren zich in de stedelijke invloedssfeer. Soortgelijke problemen kunnen zich voordoen buiten de EHS zoals bij de realisatie van recreatiegebieden en bufferzones. Ook voor toekomstige ruimtelijke opgaven, denk aan ruimte voor water, waarbij de overheid grond zal moeten verwerven voor ruimtelijke functies, kunnen zich vergelijkbare knelpunten voordoen als momenteel bij de EHS.

Door de sterk gestegen grondprijzen - niet alleen van bouwgrond, maar ook van agrarische grond - kunnen het Rijk en de provincies binnen de beschikbare budgetten minder grond aankopen. Overigens zijn budgetten voor grondverwerving op de begroting van LNV bij de voorjaarsnota 2000 aangepast aan het grondprijsniveau van 1 januari 2000. Hiermee is, uitgaande van de huidige grondprijzen de realisatie van de EHS tot 2010 veilig gesteld. Andere doelstellingen voor groenontwikkeling - regionaal, stedelijk - worden hiermee overigens niet afgedekt. Voor een deel kunnen die door een verbeterd kostenverhaal worden gerealiseerd.

De realisatie van de EHS wordt niet alleen bepaald door de omvang van de budgetten, maar ook door de grondmobiliteit (het aanbod van grond). De lage grondmobiliteit gecombineerd met de afspraak om alleen op vrijwillige basis aan te kopen tegen marktprijzen, is een factor die de realisatie van de EHS vertraagt. Bij de aankoop van grond voor infrastructuur heeft de overheid ook te maken met hoge grondprijzen, maar aangezien grondkosten maar een beperkt deel uit maken van de totale uitgaven voor infrastructuur, zal dit knelpunt minder groot zijn dan voor natuur. Voor het realiseren van doelstellingen op het gebied van infrastructuur is vooral tijdige beschikbaarheid van grond essentieel. En dit blijkt in de praktijk goed te realiseren.

Conclusie

Bij ruimtelijke doelstellingen van Rijk en provincies die via de aankoop van grond dienen te worden gerealiseerd, doen zich alleen bij de realisatie van overheidsdoelstellingen ten aanzien van natuur en recreatie knelpunten voor. Als de grondprijzen verder zouden stijgen, dan zijn de beschikbare budgetten onvoldoende voor de realisatie van de EHS. Daarnaast vormt de lage grondmobiliteit een

beperkende factor voor de realisatie van de EHS. Overigens kunnen voor toekomstige ruimtelijke opgaven, denk aan ruimte voor water, waarbij de overheid grond zal moeten verwerven voor ruimtelijke functies, zich vergelijkbare knelpunten voordoen als momenteel bij de EHS.

4.1.3 Beperking concurrentie op de bouwmarkt door grondposities

De huidige wet- en regelgeving geeft bij een wijziging van het bestemmingsplan het recht om een bouwlocatie te mogen ontwikkelen aan de grondeigenaar. Deze mag vervolgens gaan bouwen als hij “in staat en bereid” is om de nieuwe bestemming te realiseren in de door de gemeente gewenste vorm. De projectontwikkelaar of bouwer met de grondpositie behoeft echter niet noodzakelijkerwijs de meest efficiënte, innovatieve of creatieve bouwer te zijn. Aangezien de grondmarkt de toegang verstrekt tot de markt voor de ontwikkeling van vastgoed, leidt de huidige wet- en regelgeving ertoe dat de concurrentie op die markt zich naar de grondmarkt verplaatst. Concurrentie op de markt voor de ontwikkeling van vastgoed is belangrijk om er voor te zorgen dat kopers van woningen en ander vastgoed een zo laag mogelijke prijs betalen gegeven een bepaalde kwaliteit, maar ook dat de geleverde kwaliteit zo nauw mogelijk aansluit op de voorkeuren van de consument.¹² Bij kwaliteit gaat het niet alleen om de kwaliteit van de gebruikte materialen, maar ook om de indeling van de woning, het aantal kamers, de omvang van de kavel etc. Gebrek aan concurrentie op de markt voor de ontwikkeling van vastgoed kan met andere woorden tot twee knelpunten leiden:

- te hoge prijzen gegeven de geleverde kwaliteit van het vastgoed;
- onvoldoende aansluiting van de geleverde kwaliteit op gevraagde kwaliteit.

Gemakshalve wordt in deze paragraaf verder gesproken over woningen, maar dat moet worden opgevat als woningen en ander vastgoed.

Te hoge prijzen gegeven de kwaliteit

Een eerste mogelijkheid is dat de ontwikkelaars een zodanige machtspositie hebben dat zij de prijs van de woning - gegeven een bepaalde kwaliteit - kunnen opdrijven. Dat vergt echter meer macht dan in de praktijk meestal het geval zal zijn. Eerder is geconstateerd dat de woningmarkt een voorraadmarkt is. Dat betekent dat de marktprijs van een nieuwbouwwoning op een bepaald moment afhankelijk is van de verkoopprijzen van de bestaande voorraad woningen op dat moment.¹³ In die gevallen waarin de prijs-kwaliteitsverhouding van de nieuwbouw *ongunstiger* is dan die van de bestaande voorraad, zou er in theorie sprake kunnen zijn van kartelafspraken of het misbruik maken van een economische machtspositie. Het bestaan van dergelijke kartelafspraken is echter niet aangetoond, terwijl het niet waarschijnlijk lijkt dat individuele bouwondernemingen of projectontwikkelaars over een economische machtspositie beschikken. (zie box 'Bevordering

¹² Zie motie Van Zijlen en Van Walsum, TK 26800 XIII, nr 15 herdruk.

¹³ Dit geldt op de korte termijn. Op de lange termijn is bouw van nieuwbouwwoningen van invloed op de totale woningvoorraad, en daarmee op de prijzen.

concurrentie op de bouwmarkt: wat kan de NMa?').¹⁴ Voor het bestaan van een economische machtspositie is onder andere vereist dat de ondernemingen zich onafhankelijk van hun concurrenten, hun leveranciers, hun afnemers of de eindgebruikers kunnen gedragen. Een indicatie hiervoor is onder meer het marktaandeel van de betrokken ondernemingen. Uit besluiten van de NMa in concentratiezaken is vooralsnog niet gebleken dat door dergelijke concentraties een economische machtspositie is ontstaan, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de bouwmarkt op significante wijze wordt belemmerd.¹⁵

Bevordering concurrentie op de bouwmarkt: wat kan de NMa?

De Mededingingswet biedt als instrumenten artikel 6 (kartelafspraken) en artikel 24 (misbruik economische machtspositie). De NMa kan ook ambtshalve onderzoek doen naar verboden afspraken. De NMa heeft in de bouw verschillende zaken gehad: ten eerste is ontheffing aangevraagd door bouwondernemers en projectontwikkelaars van artikel 6 van de Mededingingswet voor allerlei samenwerkingsverbanden ofwel bouwcombinaties. Geen ontheffingszaken zijn behandeld in het kader van de VINEX-gebieden.

Iedere concrete mededingingsrechtelijke analyse van de NMa start bij de afbakening van de relevante markt. Op grond van de NMa-marktafbakening kan worden vastgesteld dat de bouwcombinaties, die bij de NMa zijn aangemeld, dusdanige marktaandelen bezitten dat er in casu geen sprake was van een merkbaar effect op de mededinging voor woningbouw. Voor wat betreft de verschillende ontheffingsaanvragen voor de (veelal verticale) bouwcombinaties is het voorstelbaar dat vermindering van risico en synergie-effecten bedrijfseconomische motieven vormen die redelijkerwijs voor ontheffing (artikel 17 Mededingingswet) in aanmerking komen.

Evenmin is een economische machtspositie voor bouwondernemingen en projectontwikkelaars vastgesteld. Aan het vaststellen van een inbreuk op artikel 24 van de Mededingingswet gaat een uitvoerige analyse vooraf, waarbij de relevante markt moet worden gedefinieerd; een dominante positie - marktaandeel groter dan 50% - moet worden aangetoond en misbruik moet worden bewezen.

Langs deze lijnen is het aantonen van een economische machtspositie in de bouw moeilijk omdat sprake is van versnipperde marktposities op relatief grote geografische markten met veel aanbieders. Bovendien is het aantonen van misbruik (met opzet concurrenten uit de markt drukken of "excessieve prijzen" rekenen) niet eenvoudig. Voor het strategisch innemen van grondposities, resulterend in minder concurrentie in het bouwen van woningen zelf, biedt de Mededingingswet geen oplossing.

¹⁴ Daarnaast kunnen bij de aankoop van nieuwbouwwoningen zich problemen voordoen doordat de koper van het huis het huis meestal al koopt voordat het gerealiseerd is. Daardoor kan er voor de ontwikkelaar een prikkel bestaan om te bezuinigen op de kwaliteit. Dit probleem, dat niets te maken heeft met grondposities, zou bijvoorbeeld opgelost kunnen worden door betere contracten of door meer informatie over de reputatie van een ontwikkelaar/bouwer.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de volgende zaken 1853/Heijmans, 1872/Dura Vermeer – Proverko, 1848/ABN AMRO Bouwfonds – Proverko, 69/BAM – Habo, 752 / NBM-Amstelland – Wilma waarin de NMa concludeerde dat er geen sprake was van een economische machtspositie.

De beperkte mogelijkheden tot marktmacht, en daarmee het misbruik daarvan, roepen de vraag op waardoor de verslechtering van de prijs-kwaliteitsverhouding in de nieuwbouw in de laatste jaren dan wel wordt veroorzaakt (Overigens zijn de prijzen van nieuwbouwwoningen in vergelijking tot de bestaande bouw juist relatief laag).¹⁶ De oorzaak van de verslechterde prijs-kwaliteitsverhouding van nieuwbouwwoningen moet niet gezocht worden in het gebrek aan concurrentie op de nieuwe bouwlocaties, maar is het gevolg van de verslechterde prijs-kwaliteitsverhouding in de gehele woningvoorraad. Daar zijn immers de prijzen fors gestegen, bij een kwaliteit die per definitie niet is veranderd. Deze prijsstijging is het gevolg van een tekort aan woningen en bouwlocaties resp. de te grote vraag naar woningen. Wanneer de prijzen in de bestaande voorraad stijgen, dan stijgt ook de prijs die voor een nieuwbouwwoning kan worden gevraagd. Een nieuwbouwwoning wordt in dat geval niet duurder omdat de kwaliteit omhoog gaat, of omdat de bouwkosten stijgen, maar omdat de residuele waarde van grond stijgt, en mede daardoor de winstmarges toenemen.

Aansluiting van de geleverde kwaliteit op de gevraagde kwaliteit

Concurrentie is niet alleen belangrijk om er voor te zorgen dat prijzen van de nieuwbouw redelijk zijn, gegeven de kwaliteit van concurrerende woningen, maar ook om ervoor te zorgen dat de aangeboden kwaliteit van de woningen en de woonomgeving zoveel mogelijk aansluit bij de voorkeuren van de consumenten. Het gaat hier om kwaliteit in de brede zin, dus inclusief de indeling van de woning, het aantal kamers, de omvang van de kavel etc. Om de gevolgen van grondposities voor de aansluiting van de geleverde en de aangeboden kwaliteit te analyseren, wordt een onderscheid gemaakt tussen twee situaties: de gemeente bepaalt in sterke mate de inhoud van het plan, en de inhoud wordt meer aan de markt overgelaten.

Als aangenomen wordt dat de gemeente kan bepalen welk plan het beste tegemoet komt aan de wensen van de consument, dan hebben grondposities geen gevolgen voor de kwaliteit. De gemeente beschikt immers over voldoende instrumenten om het plan dat haar voor ogen staat te realiseren.

De gemeente kan er ook voor kiezen om de inhoud van het plan meer aan de markt over te laten. Er zijn aanwijzingen dat in gemeentelijke plannen onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de individuele woonvoorkeuren.¹⁷ Een mogelijk oorzaak is dat de gemeente de voorkeuren van de consument minder goed kent dan de markt, maar daar kunnen ook allerlei andere redenen voor zijn: de plannen waren gebaseerd op een minder onstuimige koopkrachtige vraag, de overheid wil ook rekening houden met woonvoorkeuren, die niet gesteund worden door koopkrachtige vraag, de gemeente moet rekening houden met in het verleden gemaakte afspraken over welke categorieën van woningen in het kader van de Vinex gebouwd moeten worden, etc. Wanneer de gemeente de planontwikkeling meer aan de markt wil overlaten, dan stuit zij nog steeds op het knelpunt dat de ontwikkelaar met een grondpositie niet noodzakelijkerwijs de ontwikkelaar behoeft te zijn die het beste weet hoe de voorkeuren liggen. Als deze de actuele woonwensen beter inschat dan de gemeente,

¹⁶ Zie Rigo, Tauw en OTB (2000) en OTB onderzoek aangehaald in CPB (1999a, pag. 51).

draagt dat bij aan een betere aansluiting tussen de geleverde en gewenste kwaliteit. Dat behoeft op zich nog niet te betekenen dat *maximaal* aan de wensen van de consument wordt tegemoet gekomen. Dat zou met name in de huidige marktsituatie een probleem kunnen zijn, omdat ook woningen die minder goed voldoen aan de voorkeuren van de consument toch kunnen worden afgezet, zij het tegen een lagere prijs dan woningen die wel goed in de smaak vallen.

Conclusie

Voor zover er zich knelpunten bij de prijsvorming in de markt voor nieuwbouwwoningen voordoen die het gevolg zijn van misbruik van machtsposities of kartelvorming, dan is het aan de NMa om die te bestrijden. Als de gemeente weet welk plan het best tegemoet komt aan de voorkeuren van de kopers van woningen, zullen de gewenste kwaliteiten overeenkomen met de geleverde kwaliteiten. De goed gevulde gereedschapskist van gemeenten vormt daarvoor voldoende garantie. Als de gemeente twijfelt aan het eigen inzicht met betrekking tot de gewenste kwaliteiten kan zij echter ook besluiten om de inhoud van het woningbouwprogramma voor een groot deel door de markt te laten bepalen. De gemeente kan zich dan beperken tot aanvullingen of correcties hierop vanuit haar publieke taak. De ontwikkelaars met een grondpositie bepalen dan voor een belangrijk deel wat er wordt gebouwd. Deze hoeven niet noodzakelijkerwijs de ontwikkelaars te zijn die het beste weten waaraan behoefte is.

Uitgifteprijsen en grondquoten

De grondquote kan worden berekend door de (residuele) waarde van grond te relateren aan de marktwaarden van het onroerend goed (inclusief de grond). De grondquote biedt een gemeentelijk grondbedrijf een vuistregel om een marktconforme uitgifteprijs van grond te berekenen. Stel dat een projectontwikkelaar van plan is op een kavel een woning te realiseren voor f 400.000, dan kan als grondquoten van 30% normaal zijn in het betreffende gebied, de uitgifteprijs op f 120.000 worden gesteld. Soms is sprake van een oplopende grondquote naar gelang de prijs stijgt.

Een grondquote kan een geschikt middel zijn om te komen tot een marktconforme uitgifteprijs, bijvoorbeeld als veilen niet tot de mogelijkheden behoort. Een starre hantering van deze vuistregel kan echter een rem vormen op kwaliteit omdat een projectontwikkelaar pas overgaat tot verhoging van de kwaliteit van een woning wanneer de bijbehorende stijging van de verkoopprijs groter is dan de stijging van de in rekening gebrachte grondkosten. Stel bijvoorbeeld dat een ontwikkelaar voor f. 30.000 extra kwaliteit wil realiseren, dan zal bij een vaste grondquote van bijvoorbeeld 25% de verkoopprijs met minstens f 40.000 moeten stijgen.

¹⁷ Zie CPB (1999a, hoofdstuk 4).

4.1.4 Onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap door grondposities

Er bestaan op dit moment beleidsvoornemens om de ruimte voor particulier opdrachtgeverschap (vrije keuze van architect en bouwmaatschappij door de eerste koper) te vergroten. Het zal duidelijk zijn dat grondposities van grote project-ontwikkelaars de realisatie van dit beleidsvoornemen lastig maken. Maar ook hier is het de vraag of een gemeente die het gewenst vindt dat op een bepaalde locatie bouwkavels aan particulieren moeten worden uitgeven dit voornemen toch kan realiseren door de project-ontwikkelaars te onteigenen omdat zij in haar beleidsplannen duidelijk heeft gemaakt dat zij een bepaald gebied bestemd heeft voor vrije kavels. De kans daarop is moeilijk te beoordelen. De rechter zou ervan overtuigd moeten zijn, dat het publiek belang de onteigening vordert.

Conclusie

Als de gemeente letterlijk en figuurlijk ruimte wil realiseren voor particulier opdrachtgeverschap, dan kunnen grondposities een knelpunt vormen.

4.2 Een redelijke verdeling van de kosten en baten van ruimtelijk beleid

4.2.1 Inleiding

De overheid streeft naar een redelijke verdeling van de kosten en baten van de ruimtelijk inrichting. Dit kan via het grondbeleid gerealiseerd worden. Twee soorten beslissingen kunnen worden onderscheiden: publieke investeringen en veranderingen in het voorgeschreven ruimtegebruik (bestemmingswijzigingen). Om het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik mogelijk te maken zijn op grote en kleine schaal overheidsinvesteringen (infrastructuur, groenvoorzieningen etc.) nodig. Voor de aanleg daarvan heeft de overheid grond nodig en moeten additionele kosten worden gemaakt. De overheidsinvesteringen kunnen op drie manieren worden bekostigd:

- uit de algemene middelen;
- door de kosten te verhalen op de gebruikers;
- door de grondwaardestijging te benutten die kan optreden als gevolg van de overheidsinvestering.

Er zal consensus over bestaan dat een redelijke verdeling van de kosten van publieke investeringen betekent dat deze zoveel mogelijk worden verhaald op de gebruikers van die voorzieningen. Er wordt bijvoorbeeld een woonwijk aangelegd met groenvoorzieningen en een waterpartij, waarvoor de eigenaren van het onroerend goed in die woonwijk betalen. Daarnaast kan het gewenst zijn om voorzieningen te bekostigen door degene te laten meebetalen die langs andere weg - bijvoorbeeld een grondwaardestijging - van overheidsinvesteringen profiteren. Overheidsinvesteringen die niet kunnen worden verhaald zullen uit de algemene middelen worden gefinancierd. In deze paragraaf wordt eerst in gegaan op de knelpunten die zich voordoen bij kostenverhaal en daarna op de knelpunten die het benutten van de grondwaardestijging in de weg staan.

4.2.2 Knelpunten bij gemeentelijk kostenverhaal

Het verhalen van kosten van overheidsinvesteringen op de gebruikers wordt vooral op gemeentelijk niveau als een knelpunt ervaren. Dit hangt samen met het verschil in schaalniveau tussen de overheidslagen: op gemeentelijk niveau worden veel investeringen gedaan waarvan is aan te geven wie daarvan profiteren. Op rijksniveau is kostenverhaal op gebruikers van infrastructurele of groenvoorzieningen vaak moeilijk omdat het gebruik niet valt toe te rekenen. De financiering vindt dan plaats uit de algemene middelen. Wel kan het Rijk proberen de kosten te verhalen op provincies en gemeenten, die vervolgens dit doorberekenen aan de feitelijke gebruikers van de voorzieningen.

Gemeenten kunnen bij een actief grondbeleid de kosten van overheidsinvesteringen verhalen uit de opbrengsten van de grondverkoop, als deze tenminste voldoende zijn. Bij een faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de beschikking over privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instrumenten (Zie box " Gemeentelijke kostenverhaal bij een faciliterend grondbeleid").

Gemeentelijke kostenverhaal bij een faciliterend grondbeleid

Exploitatieverordening: een gemeentelijke exploitatieverordening op grond van de WRO (art 42) geeft o.m. aan het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut, dat ten laste wordt gebracht van de gronden die door deze voorzieningen worden gebaat en de wijze waarop de kosten over de genoemde gronden worden omgeslagen.

Op basis van de exploitatieverordening worden exploitatieovereenkomsten gesloten tussen de gemeente en ontwikkelaars/bouwers die het bestemmingsplan uitvoeren. Daarin kunnen ook "bovenwettelijke" kosten verrekend worden, indien partijen daarover overeenstemming bereiken.

Baatbelasting: biedt een mogelijkheid van kostenverhaal van voorzieningen van openbaar nut op eigenaren van gebaat onroerend goed (geregeld in art. 222 van de Gemeentewet). Vóór met het treffen van de voorzieningen is begonnen moet de gemeenteraad besluiten of verhaal via de baatbelasting zal plaatsvinden. Of er baat is wordt bepaald binnen een jaar na voltooiing van de voorzieningen. Besluiten tot invoering van de belasting uiterlijk binnen 2 jaar na voltooiing van de voorzieningen. Op verzoek van de belastingplichtige kan de belasting in de vorm van een jaarlijkse belasting worden geheven.

Blijkens de jurisprudentie worden onder "voorzieningen van openbaar nut" alleen fysieke voorzieningen verstaan (riolering, verlichting e.d.). Bij de baatbelasting kunnen op grond van de wet niet verhaald worden: bovenwijkse voorzieningen, kosten van opstellen van het bestemmingsplan, planschade, en vereveningsbijdragen. Dit werkt door in het kostenverhaal op grond van een gemeentelijke exploitatieverordening.

In een (privaatrechtelijke) exploitatieovereenkomst (art. 42 WRO) kunnen op basis van vrijwilligheid afspraken over de verdeling van de kosten tussen gemeente en projectontwikkelaar worden vastgelegd. De overheid kan echter ook voor het publiekrechtelijke instrument van de baatbelasting

Het benutten van grondwaardestijgingen die optreden als bijkomend gevolg van een publieke investering, lijkt op het eerste gezicht sterk op kostenverhaal, maar is toch iets anders. Bij kostenverhaal realiseert de overheid voor iemand een bepaalde voorziening en presenteert daarvoor een rekening, denk bijvoorbeeld aan tolheffing voor het gebruik van een bepaalde weg. Bij het benutten van grondwaardestijgingen probeert de overheid baten voor anderen dan de gebruikers van de voorziening bij de bekostiging te betrekken. De overheid investeert bijvoorbeeld in de infrastructuur of groen waardoor bepaalde locaties - min of meer toevallig - aantrekkelijker kunnen worden voor projectontwikkeling, hetgeen tot uitdrukking komt in de grondprijzen.

Het verschil tussen kostenverhaal en het benutten van de grondwaardestijging als gevolg van een overheidsinvestering kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld. Stel dat de rijksoverheid een nieuwe rijksweg aanlegt. Deze weg heeft een functie voor het nationale wegennet. Het profijt is diffuus verdeeld en niet goed toe te delen aan weggebruikers van een regio. Daarom wordt deze weg uit de algemene middelen gefinancierd. Stel dat een gemeente belangstelling heeft voor een (extra) afrit en dat deze afrit op kosten van de gemeente wordt gerealiseerd. De gemeente

4.2.3 Het onvoldoende benutten van de baten van overheidsinvesteringen

Conclusie

Knelpunten bij het gemeentelijk kostenverhaal kunnen zich voordoen rond kosten die de gemeenten wel willen verhalen, maar die op grond van de bestaande wet- en regelgeving niet kunnen worden verhaal. Het gaat met name op het verhaal van kosten op de zogenaamde free-riders: ontwikkelaars of bouwers die wel profiteren van de aanleg van publieke voorzieningen of de ontwikkeling van een plan, maar die niet vrijwillig (voldoende) willen meebetalen en die niet via de baatbelasting kunnen worden aangeslagen. In conjunctureel slechtere tijden kan het probleem zich verbreiden.

(art 222 Gemeentewet) kiezen. Problemen bij de privaatrechtelijke overeenkomsten kunnen zich voordoen bij *free-riders*: ontwikkelaars of bouwers die wel profiteren van de ontwikkeling van een bepaald plan of de aanleg van publieke voorzieningen in het project, maar die niet vrijwillig (voldoende) willen meebetalen en die - bijvoorbeeld omdat er niet tijdig een bekostigingsbesluit is genomen - niet via de baatbelasting kunnen worden aangeslagen. Het zou gaan om een minderheid van de gevallen. Het probleem bij kostenverhaal ligt echter breder: het gaat er om dat gemeenten bepaalde kosten die zij zouden willen verhalen volgens de huidige wettelijke regelingen en jurisprudentie niet kunnen verhalen. In de samenwerking met veel ontwikkelaars is dat geen probleem omdat die bereid zijn op vrijwillige basis meer bij te dragen dan waartoe zij strikt genomen verplicht zijn. In conjunctureel slechtere tijden zal dat anders kunnen liggen. Onvoldoende duidelijkheid vooraf bij projectontwikkelaars kan ertoe leiden dat zij (te) hoge grondprijzen betalen in het voortraject - omdat zij ervan uitgaan dat er weinig kosten zullen worden verhaal - en dus tot tekorten in de exploitatie. De relatie tussen kostenverhaal via de WRO ex art. 42 of via de Gemeentewet ex art. 222 compliceert de problemen bij kostenverhaal. Op grond van de jurisprudentie kan met deze twee instrumenten in principe alleen dezelfde soort kosten worden verhaal.

heeft vervolgens de volgende mogelijkheden om die afrit te bekostigen:

- a) uit de algemene middelen;
- b) door de kosten te verhalen op de gebruikers van de afrit;
- c) door de grondwaardestijging te benutten die kan optreden als gevolg van de overheidsinvestering in de afrit gecombineerd met een bestemmingswijziging.

Mogelijkheid a) spreekt voor zich, mogelijkheid b) is een vorm van kostenverhaal en bekostigingsmogelijkheid c) zal in dit voorbeeld verder worden uitgewerkt: Grondwaardestijging door de nieuwe afslag kan zich voordoen als reeds bestaande woon- of bedrijfsterreinen een betere bereikbaarheid krijgen, maar ook als nieuwe woon- of bedrijfslocaties (kunnen) worden ontwikkeld. De grondwaardestijging van bestaande woon- of bedrijfsterreinen zal in de huidige situatie toevallen aan de zittende bewoners en bedrijven. Meer mogelijkheden om de grondwaardestijging te benutten zijn er als er nieuwe woon- of bedrijfslocaties kunnen worden gerealiseerd. Ook in dit geval zullen de grondprijzen rond de afrit stijgen: deze zijn het gevolg van het externe effect van de overheidsinvestering gecombineerd met de bestemmingswijziging, die de ontwikkeling van woningen/bedrijven mogelijk maakt. Die grondwaardestijging kan worden beschouwd als een planbaat¹⁸ en het profiteren van die grondwaardestijging wordt wel als 'value capturing' aangeduid.¹⁹ Van tevoren is niet aan te geven hoe groot die waardeestijging precies zal zijn, en ook achteraf valt dat lastig aan te geven. Hoewel er een causaal verband is tussen de kosten van de afrit (en de bestemmingswijziging) en de grondwaardestijging, is er geen één op één relatie tussen de omvang van kosten en de omvang van de waardeestijging. Een obstakel om 'value capturing' te realiseren is dat volgens de vigerende wet- en regelgeving de waardeestijging (als die er is) toevalt aan de grondeigenaar. De overheid - in dit voorbeeld een gemeente - kan met andere woorden alleen profiteren van haar eigen handelen door er voor te zorgen dat zij grondeigenaar is of door een vrijwillige overeenkomst te sluiten met de grondeigenaar.

Conclusie

Het knelpunt bij het realiseren van een redelijke verdeling van de baten en kosten van overheidsinvesteringen is dat de mogelijkheden voor de overheid om grondwaardestijgingen te benutten voor de bekostiging van overheidsinvesteringen beperkt zijn, terwijl dat voor een redelijke verdeling van de kosten en baten wel gewenst kan zijn.

4.2.4 Realisatie van een redelijke verdeling van de kosten en baten van bestemmingswijzigingen

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe het ruimtelijke ordeningsbeleid de grondmarkt in deelmarkten segmenteert waardoor prijsverschillen tussen deze deelmarkten kunnen ontstaan. Veranderende omstandigheden, inzichten en voorkeuren kunnen het gewenst maken dat de verdeling van de ruimte

¹⁸ Zie VROM-raad (2000).

over de verschillende deelmarkten verandert. Wanneer de gemeentelijke overheid daartoe een bestemming wijzigt dan kan dat leiden tot baten en kosten. Over de omvang en verdeling van de baten over de verschillende partijen is in hoofdstuk 2 ingegaan. De verdeling van de baten en kosten kan als een knelpunt worden beschouwd indien:

- I. men van oordeel is dat alle schade die voortvloeit uit een bestemmingswijziging moet worden vergoed door degene die profiteert van de bestemmingswijziging;
- II. men van oordeel is dat de baten van een bestemmingswijziging bij de overheid terecht behoren te komen en niet bij andere partijen.

Ad I) Wie dient de private en maatschappelijke schade bij een bestemmingswijziging te vergoeden?

Een bestemmingswijziging leidt niet alleen tot baten, maar ook tot kosten. Een grondeigenaar die door een verandering in het bestemmingsplan (vermogens)schade lijdt, kan compensatie eisen van de gemeente op basis van planschade (art. 49 van de WRO). De planbaten die uit een bestemmingswijziging voortvloeien voor de grondeigenaar kan de gemeente hem echter niet ontnemen. Hiermee is sprake van een asymmetrie: de lasten komen in principe voor rekening van de gemeenten, de lusten voor de grondeigenaar. Daarnaast zijn aan een bestemmingswijziging *maatschappelijke* kosten en *maatschappelijke* opbrengsten verbonden: de externe effecten van ruimtegebruik. Zo gaan bij het bebouwen van open ruimte positieve externe effecten verloren. De overheid zorgt met het ruimtelijke ordeningsbeleid voor open ruimte, waarvan burgers profiteren. Deze externe effecten vormen een belangrijke legitimatie van het ruimtelijk beleid, want zonder die externe effecten zou de verdeling van de ruimte in belangrijke mate aan de markt kunnen worden overgelaten. Voor een doelmatig grondgebruik is het gewenst dat bestemmingswijzigingen worden doorgevoerd waarvoor geldt dat de som van private en maatschappelijke opbrengsten groter is dan de som van private en maatschappelijke kosten. Dit biedt ook aanknopingspunten voor een criterium om bij een bestemmingswijziging tot een redelijke verdeling van de kosten en baten te komen: zij die schade ondervinden bij een bestemmingswijziging worden gecompenseerd door degenen die de baten ontvangen.

Ad II) Bij wie hoort de waardevermindering van de grond bij een bestemmingswijziging terecht te komen?

Het is onduidelijk wie volgens de huidige wet- en regelgeving recht heeft op de waardevermindering als gevolg van een bestemmingswijziging. De tekst van de Onteigeningswet suggereert dat de grondeigenaar geen recht heeft op de bestemmingswijzigingswinst (art. 40^e: Bij het bepalen van de werkelijke waarde van een zaak wordt de prijs verminderd... met voordelen... ten gevolge van bestemmingen die door het werk waarvoor onteigend wordt, tot uitvoering komen....). Anderzijds ontvangt de grondeigenaar bij onteigening in de praktijk wel degelijk een vergoeding voor de waardevermindering als gevolg van de bestemmingswijziging omdat rekening wordt gehouden met de 'verwachtingswaarde'.

Ook het bestemmingsplan, waarin in feite de rechten van grondeigenaren zijn vastgelegd, biedt geen uitsluit op de vraag wie recht heeft op de bestemmingswijzigingswinst. Er zijn namelijk

¹⁹ Zie Kenniscentrum PPS (1999).

twee visies op het bestemmingsplan denkbaar. In de eerste visie geeft een bestemmingswijziging waardoor een grondeigenaar op een locatie mag gaan bouwen, de (bouw)rechten terug die de overheid in het oorspronkelijke bestemmingsplan had ingeperkt. Voor die inperking is nooit een vergoeding betaald, dus waarom zou de eigenaar dan nu moeten betalen als hij dat recht terug krijgt? In deze visie heeft de grondeigenaar het recht om de grond te gebruiken zoals dat volgens het bestemmingsplan is toegestaan, maar ook om te profiteren van de kans dat de grond in de toekomst mag worden gebruikt voor bestemmingen met een hoger rendement. In de tweede visie op het bestemmingsplan heeft de overheid de bouwrechten in handen omdat de overheid het bestemmingsplan vaststelt en daarmee het bouwrecht creëert. Wijziging van het bestemmingsplan leidt tot het weggeven van een – soms zeer waardevol – bouwrecht aan de grondeigenaar zonder dat hieraan financiële voorwaarden zijn verbonden. In deze visie is het schenken van bouwrechten opmerkelijk omdat de overheid - op basis van art. 49 van de WRO - wel een (planschade)vergoeding uitkeert als een wijziging van het bestemmingsplan er toe leidt dat grondeigenaren hun bouwrecht wordt afgenomen. Bovendien wordt de waarde van het bouwrecht mede bepaald door het ruimtelijk beleid van de overheid gericht op het open houden van de open ruimte.

Conclusie

De bepaling van een redelijke verdeling van de kosten en baten van een bestemmingswijziging is een politiek vraagstuk. In dit rapport worden beleidsvarianten beschreven waarmee de verdeling kan worden beïnvloed.

4.3 Doelmatigheid van het grondbeleid

4.3.1 Inleiding

Aan de orde komen de doelmatigheid van optreden van het Rijk op de grondmarkt (paragraaf 4.3.2) en van het actief grondbeleid van gemeenten (paragraaf 4.3.3). Paragraaf 4.3.4 gaat in op de gevolgen die grondposities kunnen hebben voor de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Dit onderwerp kan van belang zijn voor de doelmatigheid van overheidsbeleid.

4.3.2 Ondoelmatig optreden van het Rijk op de grondmarkt

De volgende knelpunten staan een doelmatig optreden van de rijksoverheid op de grondmarkt in de weg:

- een gebrek aan systematische informatie-uitwisseling en samenwerking: de diverse onderdelen van het Rijk die actief zijn op de grondmarkt weten niet altijd van elkaar wanneer, welke hoeveelheden grond in bezit zijn of aan- of verkocht gaan worden. In het beste geval wordt op ad hoc basis kennis en informatie uitgewisseld. Een systematische informatie- en kennisuitwisseling van en over elkaars activiteiten op de grondmarkt vindt niet plaats. Zo bleek in hoofdstuk 2 dat op basis van de beschikbare informatie slechts een globaal beeld kan worden gegeven van de activiteiten van het Rijk op de grondmarkt.

- onvoldoende markt- en vastgoedkennis binnen de rijksoverheid;
- voorgenomen beleid en de daaruit voortvloeiende grondbehoefte van het Rijk zijn algemeen bekend ruim vóór het moment waarop met daadwerkelijke grondverwerving kan worden begonnen (na definitieve besluitvorming). Als gevolg hiervan wordt het Rijk vaak “ingehaald” door private partijen;
- er worden onvoldoende expliciete bedrijfseconomische afwegingen gemaakt voor de bepaling van het moment van aan- en verkoop van grond en de prijs die het Rijk bereid is te betalen, dan wel wenst te ontvangen. Een belangrijke reden waarom dergelijke analyses nog onvoldoende worden uitgevoerd, is dat het huidige kasstelsel hiertoe niet uitnodigt.

Conclusie

Er is onvoldoende informatie en kennis over de grondposities en (voorgenomen) transacties van de verschillende onderdelen van de rijksoverheid en bij de beslissingen van het Rijk om grond aan- of te verkopen worden nog onvoldoende bedrijfseconomische afwegingen gemaakt. De IBO-werkgroep onderschrijft hiermee de knelpuntenanalyse uit het rapport “Vast-goed, beter, best” van het Ministerie van Financiën.²⁰

4.3.3 Gebrek aan transparantie bij een actief grondbeleid

Een actief grondbeleid kan, zoals in hoofdstuk 5 nog zal blijken, een oplossing bieden voor een aantal knelpunten op de grondmarkt, maar kan zelf ook aanleiding geven tot knelpunten. In hoofdstuk 3 kwam een aantal voor- en nadelen van een actief grondbeleid aan de orde. Die nadelen kunnen gepaard gaan met de volgende knelpunten:

- de gemeenten gaan niet goed om met de risico's van een actief grondbeleid; bij een actief grondbeleid is nodig dat de gemeenten voorzieningen treffen met het oog op de financiële risico's die zich met name bij een neergaande conjunctuur kunnen manifesteren.
- gebrek aan transparantie van het grondbeleid, dat kan leiden tot een onheldere en suboptimale afweging tussen publieke en private belangen. Daardoor kan sprake zijn van uitgifteprijsen onder de marktprijs (die overigens boven de kostprijs kan liggen), waardoor sprake is van een impliciete subsidie aan de koper van de grond met als mogelijke gevolgen:
 - Een ondoelmatig gebruik van grond omdat grond te goedkoop wordt aangeboden;
 - Concurrentievervalsing, zowel tussen bedrijven als tussen gemeenten;
 - Derving van inkomsten voor de gemeente;

Deze knelpunten hebben zich in het verleden voorgedaan. Zo kwamen de risico's van een actief grondbeleid in de jaren 80 - bij sterk dalende woning- en grondprijzen - duidelijk aan het licht toen een aantal gemeenten in grote financiële problemen kwam doordat ontwikkelde bedrijfsterreinen niet binnen een redelijke termijn konden worden verkocht. Ook waren vroeger uitgifteprijsen gericht op de kostprijs van grond in plaats van op de marktprijzen. Het is lastig om vast te stellen in hoeverre deze potentiële knelpunten van een actief grondbeleid zich tegenwoordig nog steeds voordoen. Uit

²⁰ Zie Ministerie van Financiën (2000).

onderzoek dat Kolpron Consultants in opdracht van de IBO-werkgroep heeft gedaan naar financiële positie van grondbedrijven komt het beeld naar voren dat er sprake is van een omslag bij gemeentelijke grondbedrijven waardoor het risico dat gesignaleerde potentiële knelpunten zich voordoen is afgenomen, maar nog steeds aanwezig is.²¹ Uit het onderzoek - dat zich vanwege de beschikbare onderzoekstijd heeft beperkt tot een analyse van jaarverslagen over 1998 - blijkt het volgende :

- De financiële positie van grondbedrijven is over het algemeen vrij gunstig. De onderzoekers merken op dat gezien de marktomstandigheden van de afgelopen jaren eigenlijk ook niet anders mocht worden verwacht. Anderzijds geldt dat deze conclusie is gebaseerd op de positie in 1998 en dat daarbij geen rekening is gehouden met mogelijke stedelijke herstructureringsopgaven in de toekomst die een zware aanslag kunnen plegen op de reserves.
- De wijze van werken van grondbedrijven verandert. Er is meer aandacht voor het maximaliseren van de opbrengsten (zowel in kwaliteit als geld) waarbij de markt in belangrijke mate bepaalt welke financiële opbrengsten kunnen worden geboekt. In het verleden waren grondbedrijven meer gericht op het binnenhalen van rijkssubsidies en waren de opbrengsten afgestemd op een kostendekkende exploitatie. De meeste grondbedrijven zijn nog bezig de omslag te maken van een kostendekkende exploitatie naar een exploitatie waarin de opbrengsten in termen van kwaliteit en geld worden gemaximaliseerd. De grote grondbedrijven lopen voorop, terwijl de kleine grondbedrijven de benodigde expertise inhuren.
- Er is sprake van een grote verscheidenheid in de financiële verslaglegging. Dit bemoeilijkt de onderlinge vergelijking van grondbedrijven. Op zich duidt dit niet op een knelpunt want de jaarverslagen worden opgesteld om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad, en niet voor vergelijkend onderzoek. Wat wel een probleem kan zijn is dat de grote verscheidenheid in de verslaglegging voor een belangrijk deel samenhangt met waarderingsverschillen van te verwachten exploitatieresultaten. Die waarderingsverschillen hebben betrekking op de wijze waarop kosten en opbrengsten worden geraamd en kunnen gevolgen hebben voor het doelmatig functioneren van het grondbedrijf. De meeste grondbedrijven rekenen namelijk conservatief - sommigen zelfs zeer conservatief- en gaan uit van hoge ramingen van de kosten, en lage ramingen van de opbrengsten. Het voordeel voor het grondbedrijf van deze wijze van waarden is dat de kans klein is dat er gedurende de exploitatie bij de gemeenteraad om meer geld moet worden gevraagd, en de kans groot is dat exploitatie met een groter dan verwachte winst kan worden afgesloten. Deze wijze van waarden brengt echter het risico van ondoelmatigheden met zich mee. Het hanteren van conservatieve ramingen leidt tot minder druk tot optimalisering - het maximaliseren van de opbrengsten en minimaliseren van de kosten - omdat er immers voldoende budget is. Het is daarom niet alleen voor een goed inzicht in de financiële stand van zaken gewenst dat een jaarlijkse bijstelling plaatsvindt van de verwachte inkomsten en uitgaven gebaseerd op realistische veronderstellingen.
- De meeste grondbedrijven houden rekening met risico's in de grondexploitatie door conservatief te ramen. Een alternatief zou zijn om de risico's te verkennen en in beeld te brengen: wat zijn de

²¹ Zie Kolpron Consultants (2000b).

gevolgen als de opbrengsten tegenvallen door een teruglopende conjunctuur, hoe groot is de kans dat een project wat later wordt gerealiseerd en wat zijn daarvan de gevolgen etc? Vervolgens kan getoetst worden of de reserves voldoende zijn gegeven de risico's en of het gewenst is om aanvullende voorzieningen te treffen voor de waargenomen risico's. Bijna alle grondbedrijven kennen weliswaar een afzonderlijke risicoparagraaf, maar hierin worden de risico's wel genoemd, maar zelden gekwantificeerd.

- De veranderende manier van werken komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop uitgifteprijsen worden vastgesteld. Grondbedrijven stellen de uitgifteprijsen in toenemende mate vast op basis van de marktprijzen, en steeds minder op basis van kostprijzen. Bij bedrijventerreinen is het lastiger om de marktprijzen te bepalen en zijn uitgifteprijsen soms nog gebaseerd op een kostprijs met een opslag. Het meest gebruikelijk bij bedrijventerreinen vormt het vaststellen van de prijs op basis van een vergelijking met prijzen van soortgelijke locaties in de regio. Hierdoor wordt een belangrijk deel van de prijzen voor bedrijventerreinen bepaald door het naar elkaar kijken van gemeenten die de prijzen vaststellen en de onderlinge dynamiek van deze gemeenten. Er is daardoor minder sprake van prijsvorming op basis van vraag en aanbod op de grondmarkt.

Conclusie

Aan actief grondbeleid zijn potentiële knelpunten verbonden die het op doelmatige wijze realiseren van het gewenste ruimtegebruik in de weg kunnen staan. De transparantie laat te wensen over. Deze knelpunten zijn minder groot dan in het verleden, maar kunnen zich nog steeds voor doen.

4.3.4 Grondposities en Europese aanbestedingsregels

De Europese aanbestedingsregels hebben - eenvoudig gezegd - betrekking op investeringen van de overheid in publieke voorzieningen (bouwrijp maken, aanleg infrastructuur, groen e.d.). Onderzocht is of grondposities gemeenten ertoe kunnen dwingen zich niet te houden aan de Europese aanbestedingsregels. Gesuggereerd wordt dat de gemeenten hiertoe worden gedwongen omdat grondeigenaren een succesvol beroep kunnen doen op het beginsel van de zelfrealisatie. Volgens jurisprudentie kan de gemeente echter in de meeste gevallen de zelfrealisator onteigenen voor de grond die nodig is voor de aanleg van openbare voorzieningen zoals infrastructuur, waterhuishouding en groen.²² Die onteigeningsmogelijkheid wordt in de jurisprudentie in verband gebracht met een doelmatige uitvoering van de bedoelde openbare werken (niet iedere grondeigenaar een eigen stukje weg laten aanleggen). Op zich is het daarmee nog de vraag of grond in handen van bijvoorbeeld een grote wegenbouwer onteigend kan worden. Voor een doelmatige uitvoering en om strijdigheid met de aanbestedingsrichtlijnen te voorkomen is dat in ieder geval wel gewenst. Er is immers sprake van een overheidsopdracht, waarvoor de overheid zal moeten betalen. In de box *Projectontwikkelaars die gratis publieke diensten leveren* wordt ingegaan op de situatie waarin de ontwikkelaar bereid is de grond met de aangelegde weg *om niet* of voor een symbolisch bedrag te leveren.

²² Zie Overwater (1999b).

In de gevallen waarin het juridisch niet mogelijk is om tot onteigening over te gaan, terwijl dat voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen en om strijdigheid met de aanbestedingsrichtlijnen te voorkomen wel gewenst is, is er sprake van een knelpunt. Normaliter lijken grondposities het openbaar aanbesteden van overheidswerken echter niet in de weg te staan. Dat neemt niet weg dat in de praktijk grondposities aanleiding kunnen zijn tot samenwerkingsvormen bij de grondexploitatie tussen marktpartijen en overheid waarbij - in ieder geval naar de geest van de aanbestedingsrichtlijnen - ten onrechte wordt besloten bepaalde werken (boven een bepaalde drempelwaarde) niet openbaar aan te besteden. Gedacht kan worden aan gemeenten die een samenwerkingsverband aangaan met projectontwikkelaars met een grondpositie om een bepaald plan te realiseren en vervolgens de openbare werken binnen dat plan niet uit te besteden. Een doelmatige aanwending van overheidsmiddelen kan worden bevorderd en strijdigheid met de regels kan worden voorkomen door de werkzaamheden zoveel mogelijk openbaar aan te besteden. Uitzonderingen zijn situaties waarbij de aard van de werken het aanbesteden problematisch maken. Gedacht kan worden aan situaties met meervoudig grondgebruik, waarbij bijvoorbeeld weg- of tunnelaanleg geïntegreerd is in één project met kantorenontwikkeling.

Projectontwikkelaars die gratis publieke diensten leveren

In de praktijk komt het voor dat publieke voorzieningen in een bepaald project door een ontwikkelaar worden uitgevoerd en later om niet worden overgedragen aan de gemeente. Hoe moet hier vanuit het perspectief van de Europese aanbestedingsregels mee om worden gegaan? Aan de ene kant lijkt het of de overheid gratis de publieke voorziening verkrijgt, dus een doelmatiger manier om een overheidsvoorziening te realiseren lijkt niet denkbaar. Aan de andere kant is het wel de vraag waarom een ontwikkelaar bereid is om gratis diensten te verlenen, want aangenomen mag worden dat dit niet op vrijgevigheid is gebaseerd. Een eerste mogelijkheid is dat de gemeente de kosten van die voorziening toch zou verhalen op de ontwikkelaar, zodat de ontwikkelaar ter vermijding van administratieve lasten de voorziening even goed gratis kan leveren. Een tweede mogelijkheid is dat de ontwikkelaar bereid is om de weg gratis aan te leggen als tegenprestatie, bijvoorbeeld voor het recht om het bestemmingsplan te realiseren. In beide gevallen kan de aanleg van publieke voorzieningen uit het plan worden gelicht om zodoende aan de aanbestedingsrichtlijnen te voldoen. Per saldo zal de gemeente niet duurder uit hoeven te zijn als de publieke diensten wél openbaar worden aanbesteed bij overschrijding van het drempelbedrag voor Europese aanbesteding. In het eerste geval zal de gemeente de kosten immers verhalen op de ontwikkelaar. In het tweede geval mag aangenomen worden dat de ontwikkelaar bereid is om ook op andere wijze een tegenprestatie te leveren.

Conclusie

Grondposities behoeven het naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen normaliter niet in de weg te staan. De indruk dat dit wel zo zou zijn, wordt mede gewekt doordat de betrokken partijen (gemeente en ontwikkelaar) er om allerlei redenen vaak geen behoefte aan hebben om de richtlijnen toe te passen. Op grond van jurisprudentie kan echter niet uitgesloten worden dat er gevallen zijn

waarin grondposities het onmogelijk maken dat de Europese aanbestedingsregels worden nageleefd. Voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen en voor de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen is in die gevallen sprake van een knelpunt.

Knelpunten grondbeleid in internationaal perspectief

In het volgende hoofdstuk worden mogelijke beleidsvarianten voor de gesignaleerde knelpunten in beeld gebracht. Voordat daartoe wordt overgegaan, is het goed om een kijkje te nemen in het buitenland. Doen zich daar vergelijkbare knelpunten voor, en hoe wordt daarmee omgegaan? Voor het antwoord op die vraag heeft de IBO-werkgroep de Stec-groep onderzoek laten verrichten naar het grondbeleid in volgende vijf landen: Frankrijk, Duitsland, Vlaanderen, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten (zie STEC (2000)).

Hoewel er duidelijke verschillen zijn waar te nemen in de wijze waarop de overheid op de grondmarkt intervenueert, is er geen land waar de overheid niet ingrijpt. Door middel van verschillende vormen van ruimtelijke ordeningsbeleid probeert de overheid de negatieve externe effecten van ruimtegebruik te beperken. De behoefte om het ruimtegebruik precies te sturen verschilt in de onderzochte landen echter sterk van elkaar. Zoals mocht worden verwacht worden in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten ruimtelijke ontwikkelingen meer aan de markt overgelaten, en formuleert de overheid de randvoorwaarden. Er is altijd een bouwvergunning of verkavelingsvergunning nodig waaraan vaak vergaande voorwaarden worden verbonden. Bij bestudering van de overige instrumenten van grondbeleid valt op dat bijna alle instrumenten betrekking hebben op kostenverhaal:

- Er zijn weinig tot geen instrumenten om de verdeling van de baten van overheidsbeleid te beïnvloeden. Uitzondering vormt de onlangs ingevoerde planbatenheffing in Vlaanderen, een (weinig effectieve) speculatiebelasting in Duitsland en de mogelijkheid van een langdurig voorkeursrecht voor de centrale overheid voor grond langs bepaalde rijkssnelwegen in Frankrijk.*
- Grondexploitatie wordt elders niet of nauwelijks nog als een overheidstaak beschouwd. De knelpunten rond de transparantie van grondbedrijven zijn daarmee een specifiek Nederlands fenomeen.*
- Er worden geen instrumenten ingezet om de beperking van de concurrentie op de grondmarkt door het innemen van grondposities tegen te gaan: blijkbaar wordt dit niet als een probleem gezien. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de ontwikkeling van grootschalige bouwlocaties in het buitenland à la VINEX, zelden voorkomt. In die gevallen waar wel sprake was van grootschalige bouwlocaties, beschikte de overheid vaak over de grond.*

Een belangrijk deel van de gesignaleerde knelpunten doet zich met andere woorden in het buitenland niet voor, of wordt niet als een knelpunt ervaren.

4.4 Conclusies

Rond de drie onderscheiden doelstellingen van grondbeleid kunnen de volgende knelpunten worden gesignaleerd (zie tabel 9). De beleidsvarianten voor deze knelpunten komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

Tabel 9: Knelpunten bij het realiseren van de doelstellingen van het grondbeleid

Knelpunten bij het realiseren van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik

Knelpunten bij de verdeling van de ruimte over de functies in reactie op de veranderende vraag

Knelpunten bij de realisatie van de EHS

Beperking van de concurrentie op de bouwmarkt door grondposities

Onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap door grondposities

Knelpunten bij de realisatie van een redelijke verdeling van de kosten en baten

Knelpunten bij het verhalen van kosten door gemeenten

Het onvoldoende benutten van de baten van overheidsinvesteringen

Realisatie van een redelijke verdeling van de kosten en baten van bestemmingswijzigingen

Knelpunten rond het doelmatig optreden van de overheid op de grondmarkt

Ondoelmatig optreden van de Rijksoverheid op de grondmarkt

Gebrek aan transparantie bij een actief grondbeleid

Knelpunten bij de naleving van Europese aanbestedingsregels door grondposities

5 Beleidsvarianten voor de gesignaleerde knelpunten

5.1 Criteria bij de beoordeling van beleidsvarianten

Voor de meeste knelpunten zijn meerdere beleidsvarianten denkbaar die tegen elkaar afgewogen kunnen worden. De IBO-werkgroep doet in die gevallen geen aanbevelingen over de meest wenselijke of de beste beleidsvariant, maar schetst de voor- en nadelen van een aantal opties. Wel wordt een juridisch-bestuurlijke en economische beoordeling gegeven, uitgaande van de volgende criteria:

a. Doeltreffendheid

- Draagt de beleidsvariant er toe bij dat de knelpunten op een doelmatige en effectieve wijze worden opgelost?
- Is de effectiviteit van de beleidsvariant afhankelijk van de economische conjunctuur, is het een 'mooi- weer-variant'?
- Zijn er redenen om aan te nemen dat de effectiviteit in de toekomst af- of toeneemt?

b. Transparantie overheidsbeleid

- Draagt de variant bij aan de transparantie van het overheidsbeleid?

c. Uitvoeringsaspecten

- Is de voorgestelde oplossing redelijk eenvoudig uit te voeren?
- Welke invoerings- of overgangsproblemen kunnen zich voordoen?
- Wat betekent het instrument voor de samenwerking tussen de overheden? Welke eisen stelt het hieraan?

5.2 Het realiseren van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik

5.2.1 Knelpunten bij de verdeling van de ruimte over de functies

In hoofdstuk 4 is ingegaan op knelpunten en spanningen die zich bij de inrichting van de ruimte nu reeds voordoen respectievelijk in de naaste toekomst voor kunnen gaan doen. Het gaat daarbij om de keuzes die gemaakt moeten worden om gewenste ruimtelijke functies zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen. Hoe omgegaan moet worden met deze knelpunten en spanningen is het onderwerp van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO). Daar zal aan de orde komen welke aanpassingen van het vigerend ruimtegebruik voor de naaste toekomst nodig zijn. Opties daarbij zijn vergroting van de mogelijkheden van lokaal en regionaal maatwerk in de ruimtelijke ordening en meer indicatieve planning. Het onderhavige IBO-rapport is gericht op de vraag of de overheid over de instrumenten beschikt om de ruimtelijke inrichting te realiseren die haar voor ogen staat.

5.2.2 De realisatie van de EHS

Om de doelstellingen ten een aanzien van de EHS te realiseren is een groot aantal voorstellen gedaan die kunnen worden onderverdeeld in:

- a) meer budget;
- b) bijstellen beleidsaanpak;
- c) maatregelen op andere beleidsterreinen die de realisatie van de EHS vergemakkelijken.

Bij de beleidsvarianten is de realisatie van de EHS in 2018 als een gegeven beschouwd. Daarmee blijven beleidsvarianten waarin de doelstellingen worden bijgesteld - het bijvoorbeeld later realiseren van de EHS - buiten beschouwing.

ad a) meer budget

Een voor de hand liggende "oplossing" is om meer budget ter beschikking te stellen. Daarbij dient te worden aangetekend dat een verhoging van de budgetten op zich weer kan leiden tot hogere grondprijzen: het beleid blijft in zijn eigen staart. Het budget kan worden verhoogd uit de algemene middelen, maar het is ook mogelijk om de beschikbare budgetten aan te vullen met de opbrengsten uit een heffing vanwege op het verlies aan open ruimte (koppeling rood voor groen).

Het voorstel in het rapport "Grond voor de natuur" ²³ om versneld grond voor de EHS aan te kopen (waardoor aankopen later tegen hogere prijzen zou worden voorkomen) heeft als belangrijk nadeel, dat in ieder geval de prijzen op de korte termijn aanzienlijk zullen stijgen.

ad b) bijstellen uitvoeringspraktijk

Een groot probleem is de lage grondmobiliteit. Omdat het beleid op dit moment geheel op basis van vrijwilligheid wordt uitgevoerd kan hier weinig tegen worden gedaan. De uitvoeringspraktijk kan echter op verschillende manieren worden bijgesteld:

- activeren van het rijksvoorkeursrecht op grond van de Wet Agrarisch Grondverkeer; Voordeel is dat de beperkte grondmobiliteit doorbroken wordt, omdat het voorkeursrecht gevolgd moet worden door aankoop binnen een bepaalde periode en zonodig onteigening. Onteigening is thans pas mogelijk nadat de gemeente het bestemmingsplan in deze zin heeft aangepast. Aanpassing van het bestemmingsplan zou bevorderd kunnen worden door de aanwijzingsbevoegdheid van de WRO te hanteren. Nadeel is, dat onteigening in strijd is met eerdere afspraken van LNV met de landbouworganisaties.
- het aankoopgebied vergroten; voordeel is dat meer compensatiegronden beschikbaar zijn voor agrariërs die moeten uitwijken voor de EHS; nadeel is het risico dat voor de ruilgronden onvoldoende belangstelling zal bestaan.
- meer gebruik van het grondbezit van het Rijk (zie paragraaf 5.4.1)

²³ Zie KPMG (1999).

ad c) maatregelen op andere beleidsterreinen

Er zijn diverse maatregelen op andere beleidsterreinen denkbaar die van invloed zijn op vraag en aanbod van grond, en daarmee, via de grondprijzen op de realisatie van de EHS. Zo kunnen aanpassingen van het Europese landbouwbeleid, of de uitbreiding van de Europese Unie met landen met een grote landbouwsector belangrijke gevolgen hebben voor de prijs van landbouwproducten, en daarmee de vraag naar landbouwgrond. Dit blijft hier verder onbesproken.

Voorstellen op fiscaal terrein

- In hoofdstuk 2 is al gewezen op fiscale regelingen die kunnen leiden tot een opwaartse druk op de landbouwprizen (zie box in hoofdstuk 2). Onder de belastingherziening 2001 worden deze regelingen zodanig aangepast, dat het effect op de prijsontwikkeling op de agrarische grondmarkt aanzienlijk wordt beperkt.
- Aantrekkelijker maken van de stakingsregeling. Stakingswinst kan fiscaal worden vrijgesteld bij bedrijfsbeëindiging. Deze faciliteit zou gekoppeld kunnen worden aan de verplichting om de grond aan het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) te verkopen. In het kader van de belastingherziening 2001 zijn echter alle bijzondere tarieven (dus ook het bijzondere tarief voor stakingswinst) vervallen en wordt de stakingsvrijstelling aanzienlijk beperkt waardoor minder stakingswinst is vrijgesteld.
- Invoeren van een heffing op de omzetting van agrarische grond in bouwgrond (zie paragraaf 4.2.4). Een belangrijk neveneffect van een dergelijke heffing kan zijn dat de prijs van landbouwgrond wordt gedrukt.

Voorstellen op het terrein van de ruimtelijke ordening

- Versterken van de handhaving van de WRO, bijvoorbeeld door de inzet van de aanwijzingsbevoegdheid op grond van de WRO.
- Een steviger planologische verankering van groene functies zoals de EHS in de 5^e Nota en in de herziening van het SGR
- Ernaar streven om - naast het benutten van het budget - de bescherming van de EHS langs planologische weg een grotere rol te laten spelen.
- Begrenzing EHS in streekplannen snel realiseren
- Hanteren van strakke/harde contouren rond groene en verstedelijkte gebieden. Hierdoor kan de huidige scheiding van de "groene" en "rode" grondmarkt worden versterkt en wordt de invloed van de rode op de groene grondmarkt beperkt (en daarmee de prijsstijging op de agrarische grondmarkt afgeremd). Hiermee wordt echter het huidige gebrek aan flexibiliteit versterkt.

Beoordeling beleidsvarianten

Uit het feit dat in het Advies van de Raad voor het Landelijk Gebied maar liefst 45 voorstellen zijn opgenomen om de realisering van de ruimtelijke doelstellingen voor groene functies te verbeteren, kan

worden afgeleid dat langs veel wegen de realisatie van de EHS kan worden bevorderd.²⁴ De voorstellen onder b) en c) zijn geen alternatieven van elkaar, maar kunnen elk langs eigen weg een (beperkte) bijdrage leveren aan de realisatie van de EHS. Met de beschikbare informatie kan niet worden aangegeven wat de beste weg is. De doeltreffendheid van maatregelen kan sterk verschillen, evenals de uitvoeringsaspecten zoals het draagvlak en de administratieve lasten. Een voor de hand liggende strategie is om de kosteneffectiviteit van de verschillende voorstellen te bepalen, zodat met de beschikbare budgetten een zo groot en goed mogelijke EHS kan worden gerealiseerd.

5.2.3 Beperking concurrentie op de bouwmarkt door grondposities

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat gebrek aan concurrentie op de markt voor de ontwikkeling van vastgoed tot twee knelpunten kan leiden:

- te hoge prijzen gegeven de geleverde kwaliteit van het vastgoed;
- onvoldoende aansluiting van de geleverde kwaliteit op de gevraagde kwaliteit.

Te hoge prijzen gegeven de geleverde kwaliteit van het vastgoed

Te hoge prijzen - gegeven de geleverde kwaliteit - die het gevolg zijn van misbruik van machtspositie of kartelvorming zijn een aangelegenheid voor de NMa. De mogelijkheden voor een machtspositie en daarmee van misbruik hiervan worden echter niet groot geacht. Een belangrijker fenomeen vormt een ongunstige prijs-kwaliteitsverhouding van nieuwbouwwoningen die het gevolg is van een ongunstige prijs-kwaliteitsverhouding op de gehele woningmarkt (bestaande bouw en nieuwbouw). Om dit probleem op te lossen kan worden gedacht aan maatregelen gericht op het aanbod van en de vraag naar woningen. Zo kan door vergroting van het aantal nieuwbouwlocaties het aanbod van woningen worden vergroot, en is een terugkeer naar een evenwichtiger marktsituatie mogelijk. Dat geldt met name als het aanbod wordt vergroot op de segmenten van de woningmarkt waar de vraag het grootst is. De prijs-kwaliteitsverhouding van woningen kan ook worden verbeterd door de *vraag* naar woningen te verminderen.

Onvoldoende aansluiting van de geleverde kwaliteit op de gevraagde kwaliteit

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat een betere aansluiting van de *aangeboden* op de *geleverde* kwaliteit mogelijk is als de gemeente het meer aan de markt overlaat met welk plan (type woningen, omvang kavels etc) het beste tegemoet wordt gekomen aan de voorkeuren van de consument. In dat geval bepalen de ontwikkelaars met een grondpositie wat er wordt gebouwd. Deze hoeven niet noodzakelijkerwijs de ontwikkelaars te zijn die het beste weten waaraan behoefte is. De gemeente zou het aan de markt over kunnen laten om dit 'probleem' op te lossen door er op te vertrouwen dat ontwikkelaars voldoende prikkels hebben om te bouwen waaraan behoefte is en dat concurrentie tussen ontwikkelaars er voor zorgt dat de beste ontwikkelaars overblijven. De *doeltreffendheid* van deze strategie kan worden vergroot door een terugkeer naar 'normale' marktomstandigheden te

²⁴ Zie Raad voor het landelijk gebied (1999)

bevorderen zodat de ruimte om zich in de markt te handhaven afneemt voor minder efficiënte/innovatieve ontwikkelaars. De *uitvoerbaarheid* is afhankelijk van het vertrouwen dat de gemeente heeft in de werking van de markt.

De overheid zou ook een stap verder kunnen gaan, hetzij door te voorkomen dat grondposities worden ingenomen door zelf de grond te kopen, dan wel door bij een bestemmingswijzing het bouwrecht niet automatisch te verstrekken. In beide gevallen kan de gemeente de ontwikkelaars laten concurreren om het recht om een locatie te ontwikkelen. De bedoeling van deze concurrentie is niet zozeer een zo laag mogelijk prijs gegeven een bepaalde kwaliteit, maar een kwaliteit die zo goed mogelijk aansluit bij de voorkeuren van de consument. In het geval dat het bouwrecht niet automatisch naar de grondeigenaar gaat, kan deze meedoen aan de competitie. Wanneer het bouwrecht naar een andere ontwikkelaar gaat, dan ontvangt de oorspronkelijke eigenaar een marktconforme vergoeding voor de grond. De competitie kan plaatsvinden door het veilen van het bouwrecht, eventueel onder voorwaarden of door een 'schoonheidswedstrijd'. In het laatste geval beoordeelt de gemeente uiteindelijk toch weer de plannen. Het niet automatisch verstrekken van het bouwrecht vereist een wijziging van de Onteigeningswet omdat onteigening mogelijk moet worden van de grondeigenaar die de competitie verliest en geen exploitatievergunning ontvangt.²⁵ Deze beleidsvariant is *effectief* in de zin dat grondposities de concurrentie op de bouwmarkt niet langer beperken. Het is lastiger om aan te geven in hoeverre de kwaliteit van de nieuwbouwwoningen ook daadwerkelijk beter aansluit op de gewenste kwaliteit. De ervaringen die zijn opgedaan met het onder competitie laten uitvoeren van VINEX-locaties zijn niet onverdeeld gunstig, maar dat kan samenhangen met de gekozen vormgeving.²⁶ De technische *uitvoerbaarheid* is niet lastig, maar het is wel een ingrijpende beleidsvariant, hetgeen op zich de *uitvoerbaarheid* bemoeilijkt. De beleidsvariant is wel *transparant*: de gemeenten zal immers van tevoren aangeven onder welke voorwaarden het bouwrecht wordt verstrekt.

5.2.4 Onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap door grondposities

Particulier opdrachtgeverschap (in de woningbouw) betekent dat een particulier zelf in het bezit van een kavel grond kan komen waarop deze naar eigen idee de gewenste woning laat bouwen. Het ligt voor de hand te veronderstellen, dat alleen de gemeente bereid is dergelijke kavels te verkopen aan particulieren. Als de te bebouwen grond volledig in handen is van ontwikkelaars, dan is er dus geen ruimte voor particulier opdrachtgeverschap. De volgende beleidsvarianten kunnen worden onderscheiden om de ruimte voor particulier opdrachtgeverschap te vergroten:

- a) Vestiging voorkeursrecht;
- b) Onteigenen van de grond die de gemeente wil bestemmen voor particulier opdrachtgeverschap;
- c) Het niet automatisch verstrekken van het bouwrecht bij een bestemmingswijziging.

²⁵ Zie bijvoorbeeld P. de Haan (2000).

²⁶ Zie CPB (1999a).

ad a) Vestiging voorkeursrecht;

De gemeente kan via tijdige vestiging van het voorkeursrecht grond voor uitgifte in eigen beheer trachten te reserveren. Voordeel is dat de gemeente de uitgifte in eigen hand heeft, zodat zij desgewenst aan die uitgifte voorwaarden kan verbinden. Nadeel van deze variant is, dat zij geen gegarandeerd succes heeft. Indien alle potentiële bouwgrond in handen is van projectontwikkelaars heeft de gemeente het nakijken. De *effectiviteit* is met andere woorden niet gegarandeerd. Daar staat tegenover dat de *uitvoering* eenvoudig is. De *transparantie* is wellicht niet optimaal omdat het niet duidelijk is met welk doel de gemeente het voorkeursrecht vestigt.

ad b) Onteigenen van de grond die is bestemd voor particulier opdrachtgeverschap;

De gemeente kan in beleidsnota's aangeven, dat zij ruimte wil scheppen voor particulier opdrachtgeverschap in nieuwe bouwlocaties in de gemeente. Het is niet zeker of onteigening voor een dergelijk gemeentelijk beleid mogelijk is, indien de ontwikkelaar zich bereid verklaard ieder door de gemeente gewenst huis te bouwen. De *effectiviteit* is moeilijk te beoordelen omdat er geen jurisprudentie is. De *uitvoering* kan wat lastiger zijn omdat de gemeente een onteigeningsprocedure moet starten. Wel is de beleidsvariant *transparant*: de gemeente geeft immers aan dat er in een bepaalde wijk ruimte moet komen voor particulier opdrachtgeverschap.

ad c) Het niet automatisch verstrekken van het bouwrecht;

Als de vorige beleidsvariant niet effectief blijkt te zijn, dan kan een stap verder worden gegaan. Dat kan door de introductie van een bouwrechtvergunning waarbij deze alleen wordt verstrekt als aan de voorwaarden van de gemeenten wordt voldaan. In dit geval hebben de voorwaarden betrekking op voldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap. Ook is een wijziging van de Onteigeningswet noodzakelijk omdat onteigening mogelijk moet worden van de grondeigenaar die niet bereid is mee te werken aan de realisering van particulier opdrachtgeverschap. De laatste variant lost het knelpunt op, en is dus *effectief*, maar is zeer ingrijpend waardoor de *uitvoerbaarheid* lastiger is. Wel is de beleidsvariant *transparant*: de gemeenten zal immers van te voren aangeven onder welke voorwaarden de exploitatievergunning wordt verstrekt.

5.3 Een redelijke verdeling van de kosten en baten van ruimtelijk beleid

5.3.1 Verbeteren kostenverhaal

Bij de ontwikkeling van beleidsvarianten om de mogelijkheden van kostenverhaal te verbeteren gaat het om twee, nauw samenhangende vragen/knelpunten:

- Welke kosten moeten kunnen worden verhaald?
- Hoe kan er voor worden gezorgd dat deze kosten ook daadwerkelijk kunnen worden verhaald?

Welke kosten moeten kunnen worden verhaald?

De onduidelijkheid over de te verhalen kosten wordt breed als een knelpunt ervaren. Een voor de hand liggende oplossing is om een lijst van te verhalen kosten op te nemen in een wet of besluit, met de te hanteren maatstaven voor de verdeling van deze kosten over de gebate onroerende zaken. In de wandeling wordt zo'n lijst aangeduid als een limitatieve lijst om aan te geven, dat alle verhaalbare kostenposten op die lijst staan. Dat betekent dat alleen op vrijwillige basis verdergaande afspraken kunnen worden gemaakt. Uiteraard kan ook beargumenteerd worden dat er juist niets geregeld moet worden over te verhalen kosten. In dat geval wordt het aan de inzichten en onderhandelingsvaardigheden van de betrokkenen overgelaten welke kosten worden verhaald.

Bij de vraag welke kosten de gemeente moet kunnen verhalen gaat het om de keuze tussen wel of geen lijst opstellen van te verhalen kosten en vervolgens om de keuze van te verhalen kosten. Over de keuze tussen het al dan niet opstellen van een limitatieve lijst bestaat in het veld een hoge mate van overeenstemming: bijna unaniem wordt gepleit voor de opstelling van een limitatieve lijst, die duidelijkheid geeft over wat wel en wat niet verhaald kan worden. In de volgende paragraaf wordt de opstelling van zo'n lijst steeds als basiselement gezien van de onderscheiden varianten. Bijgaand een aantal overwegingen om bepaalde kosten wel/of niet in die lijst op te nemen.

Kosten van publieke voorzieningen binnen het project

Om te beginnen is er een grote categorie van kosten waarover geen verschil van inzicht zal bestaan. Het betreft kosten binnen het project die momenteel in de praktijk zonder problemen verhaald kunnen worden. Voorbeelden zijn de kosten van bouwrijp maken (egaliseren, rioleringen, verhardingen), openbare verlichting en brandkranen, openbaar groen, milieutechnische voorzieningen, speelvoorzieningen etc. Daarbij lijkt er ook consensus te bestaan over de redelijke hoogte van de te verhalen kosten.

Planschade

Op grond van art. 49 van de WRO is de gemeente aansprakelijk voor schade die belanghebbenden kunnen lijden als gevolg van de bepalingen in een bestemmingsplan. Op basis van het profijtbeginsel ligt het voor de hand deze schade te verhalen op degenen die profiteren van (veranderingen in) het bestemmingsplan. Formeel is dat echter niet geregeld. Weliswaar blijken projectontwikkelaars in de huidige praktijk wel bereid om planschade voor hun rekening te nemen, maar het is beter om dit goed te regelen, mede in verband met mogelijke minder goede tijden in de projectontwikkeling en het risico dat projectontwikkelaars zich bedenken en de gang van zaken aanvechten voor de rechter (en gelijk krijgen).

Kosten van het maken van een bestemmingsplan

In de literatuur zijn argumenten pro en contra te vinden om deze kosten te verhalen. De kosten van het maken van een nieuw bestemmingsplan kunnen als bestuurskosten worden beschouwd, maar ook kan worden beargumenteerd dat het voor de hand ligt om deze kosten te laten drukken op de opbrengsten van de realisering van het nieuwe plan.

Bovenwijkse voorzieningen

De kosten van bovenwijkse voorzieningen zouden naar rato onder de noemer 'kostenverhaal' in rekening moeten kunnen worden gebracht als het onroerend goed duidelijk gebaat is, en de voorziening mede daartoe getroffen is. Gedacht kan worden aan bovenwijken groen, sociaal - culturele voorzieningen en verkeersvoorzieningen. Voorzieningen van lokaal openbaar vervoer, zoals vrije busbanen, metro's en (snel)tramverbindingen met een aanwijsbare ontsluitingsfunctie voor een nieuwbouwwijk kunnen (ten dele) verhaald worden op de gebate objecten. In combinatie met het streven van het Rijk om budgetten te decentraliseren biedt dit de gemeenten en/of regio de mogelijkheid om de kosten van openbaar vervoersinfrastructuur integraal mee te nemen bij de beslissing over de locatiekeuze resp. de ontwikkeling van het gebied. Helder moet tevens zijn hoe de kosten van de bovenwijkse voorziening over de gebate wijken worden verdeeld. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat een voorziening waar de gehele gemeente van profiteert alleen in rekening wordt gebracht bij een nieuwbouwwijk. Kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen vergt met andere woorden een objectieve verdeelmaatstaf. Naarmate deze lastiger is te ontwikkelen, en de relatie tussen de bovenwijkse voorziening en het profijt in het exploitatiegebied losser wordt, zal er steeds minder sprake zijn van kostenverhaal. In de praktijk wordt dit door gemeenten vaak opgelost via de introductie van een fonds bovenwijkse voorzieningen. Daarbij wordt bijvoorbeeld voor elke nieuw gebouwde woning/bedrijf een bepaald forfaitair bedrag gestort in het fonds. Deze praktijk kan tot kostenverhaal worden gerekend indien uit dat fonds uitsluitend bijdragen worden verstrekt voor de financiering van bovenwijkse voorzieningen. Daarbij zal het fonds transparant moeten zijn in zijn bestedingen.

Verevening binnen plannen

Stel dat een exploitatiegebied uit twee onderdelen bestaat. Onderdeel A bestaat uit een gebied met weilanden dat makkelijk is te ontwikkelen en hoge winsten genereert. Onderdeel B bestaat uit een gebied met oude kassen dat alleen met verlies is te ontwikkelen. Projectontwikkelaars zullen daarom in principe alleen bereid zijn om onderdeel A te ontwikkelen. Bij een sterke samenhang tussen de onderdelen is het echter redelijk dat de gemeente eist dat onderdeel A alleen doorgang kan vinden als onderdeel B ook wordt gerealiseerd. Dat betekent dat op de een of andere wijze een deel van de baten van onderdeel A worden ingezet voor onderdeel B zodat het *gehele* project commercieel interessant is. Dat kan doordat de ontwikkelaars van onderdeel A worden verplicht om onderdeel B mee te nemen, of doordat de ontwikkelaars van onderdeel A een financiële bijdrage aan de gemeente geven die in dat geval onderdeel B ontwikkelt. Maar als de twee onderdelen feitelijk niet met elkaar samenhangen, dan is er sprake van het inzetten van een deel van de planbaten van het ene project ten behoeve van het andere. In het kader van kostenverhaal ligt het daarom voor de hand alleen kostenverevening mogelijk te maken binnen één samenhangend project.

Verevening tussen plannen

Kostenverhaal is alleen mogelijk tussen projecten die - volgens de gemeente of regio - een onlosmakelijk geheel vormen. Als dat niet het geval is, is er sprake van het inzetten van een deel van de planbaten van het ene project ten gunste van het andere. Een voorbeeld van dit laatste is

• verevening tussen een uitleglocatie en een binnenstedelijke herstructureringslocatie. Over het algemeen zullen uitleglocaties profijtelijker zijn dan herstructureringslocaties. Vanuit de gemeentelijke optiek kan het dan gewenst zijn om uitleglocaties als financieringsbron te gebruiken voor herstructureringslocaties. Nog gecompliceerder wordt de situatie waarbij de uitleglocaties in de ene gemeente liggen en de herstructureringslocaties in de andere gemeente. Als gemeenten hierover niet op vrijwillige basis overeenstemming kunnen bereiken, is er een bovengemeentelijke autoriteit nodig die de verevening, indien gewenst, kan doorzetten. In deze gevallen is er echter geen sprake van kostenverhaal: er is geen causaal verband tussen de baten voor de grondeigenaren in de uitleglocatie en de kosten van de herstructureringsoperatie. Als de gemeente of de regio ruimere mogelijkheden moet krijgen om kosten te verevenen dan is daar een (ander) instrument voor nodig (bijvoorbeeld een regionaal fonds voor ruimtelijke ontwikkeling) dat ertoe bijdraagt dat een deel van de planbaten bij de overheid terechtkomt. Dit is een andere discussie, die valt onder de noemer: "verdeling van kosten en baten van bestemmingswijzigingen" (zie paragraaf 5.3.3).

Gemeentelijke of regionale verevening tussen projecten.

Verevening tussen verschillende plannen kan niet als kostenverhaal worden beschouwd. Dat neemt niet weg dat gemeentelijke of provinciale overheden het gewenst kunnen vinden om de binnenstedelijke herstructurering te financieren uit de opbrengsten van uitleglocaties of dat de slechts tegen hoge kosten te ontwikkelen locaties in de ene gemeente worden gefinancierd uit de opbrengsten van tegen lage kosten te ontwikkelen locaties in een andere gemeente. Ook kan het gewenst zijn om de herstructurering van bestaande bedrijfsterreinen te financieren uit de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsterreinen.

De gemeente kan proberen om op vrijwillige basis met betrokken projectontwikkelaars overeen te komen, dat een deel van de opbrengsten van de uitleglocaties zal worden gestort in een herstructureringsfonds. De doeltreffendheid hiervan moet betwijfeld worden. Bij regionale verevening kan ook uitgegaan worden van vrijwilligheid, maar de kansen op succes zijn beperkt. Daarom zal er een bovengemeentelijke bestuursautoriteit nodig zijn. Wanneer het gewenst wordt geacht om verevening tussen plannen mogelijk te maken dan vereist dit dat de locale of regionale overheid op de een of andere wijze kan beschikken over (een deel van) de baten van een bestemmingswijziging zodat de overheid die vervolgens kan inzetten voor binnenstedelijke herstructurering of regionale verevening.

Relatie tussen kostenverhaal ex. art. 42 WRO en ex. art. 222 Gemeentewet

Momenteel is er een duidelijke relatie tussen het kostenverhaal ex. art 42 WRO en ex art. 222 Gemeentewet: in principe kunnen met deze instrumenten dezelfde kosten worden verhaald. Een belangrijke vraag is of de limitatieve lijst voor deze instrumenten van kostenverhaal hetzelfde moet zijn. Met de huidige baatbelasting is het niet mogelijk om verevening binnen het plan te realiseren of planschade te verhalen. Het is ook niet goed denkbaar dat de baatbelasting zodanig wordt opgerekt dat dit wel mogelijk wordt. De baatbelasting is erop gericht om de kosten van publieke voorzieningen te

verhalen, en daar is bij de genoemde voorbeelden geen sprake van. De oplossing ligt erin de limitatieve lijst uit twee onderscheiden compartimenten te laten bestaan. Het eerste compartiment zou kunnen aansluiten bij de kosten die ook op grond van de baatbelasting kunnen worden verhaald, zoals de kosten van publieke voorzieningen binnen het project; het tweede compartiment zou de overige verhaalbare kosten kunnen bevatten. Voordeel van deze constructie is dat de baatbelasting blijft bestaan voor gevallen waarin alleen de publieke voorzieningen verhaald moeten/kunnen worden, bijvoorbeeld op buiten het project gelegen gebate onroerende zaken.

Het verdient aanbeveling om een limitatieve lijst in overleg met decentrale overheden en marktpartijen samen te stellen. De limitatieve lijst moet vervolgens in wet of besluit worden verankerd. Uit het voorgaande wordt duidelijk dat het opstellen van een lijst met te verhalen kosten niet een puur technische exercitie is. De grens tussen kostenverhaal en baatafoming zal niet altijd precies aan te geven zijn. Met baatafoming wordt bedoeld dat de overheid een deel van de baten die ontstaan als gevolg van een bestemmingswijziging naar zich toetrekt. Wanneer is er nog sprake van een samenhangend plan waarbij verevening mogelijk is? Ook de toerekening van kosten van een bovenwijkse of regionale voorziening aan een nieuwbouwwijk is kan lastig zijn wanneer het moeilijk is aan te geven wie er in welke mate profiteert van de voorziening.

Kostenverhaal in het buitenland

In andere landen is er - anders dan in Nederland - minder discussie over grondbeleid en kostenverhaal: het kostenverhaal lijkt - overigens vaak al jarenlang - naar tevredenheid geregeld. Een plausibele verklaring is dat in Nederland nauwelijks behoefte was aan een sluitend publiekrechtelijk systeem van kostenverhaal vanwege de goede mogelijkheden tot kostenverhaal bij een actief grondbeleid. Pas door het toenemend belang van marktpartijen bij de grondexploitatie werden de beperkingen van het huidig instrumentarium een probleem. In tabel 8 is een aantal instrumenten voor kostenverhaal in het buitenland weergegeven. Opvallend is dat in het buitenland veelal vooraf een bouw- en/of een verkavelingsvergunning nodig is om te mogen ontwikkelen en dat die niet wordt verstrekt indien verhaal van kosten voor publieke voorzieningen niet eerst geregeld is. Vaak treden markt en overheid in onderhandeling over ontwikkelingsvoorwaarden, soms binnen de marges van een vastgelegd kader (*impact fees* in de Verenigde Staten), soms in volledige vrijheid (zoals in Groot-Brittannië). Daarmee is het verhaal van de kosten van publieke voorzieningen in het buitenland geen probleem en komt het probleem van de *free rider* daar nauwelijks voor. Wel valt op dat het kostenverhaal ruwweg beperkt is tot kosten die in Nederland met de baatbelasting kunnen worden verhaald.

Tabel 10: Instrumenten voor kostenverhaal in het buitenland

Instrument	Kenmerken
Erschliessungsbeitrag (Duitsland)	• mogelijkheid om maximaal 90% van de kosten voor het aanleggen van infrastructuur in het plangebied (straten, groene ruimte, kinderspeelplaatsen, geluidswallen etc) te verhalen op eindgebruikers (= individuele grondgebruikers). • Compensatie van vernietigde natuur en landschap in het plangebied
Städtebauliche Vertrag (Duitsland)	• Vrijwillige overeenkomst tussen gemeente en marktpartijen over kostenverhaal. Marktpartijen worden aangezet tot samenwerking omdat zij afhankelijk zijn van toestemming van de gemeente om hun plannen te realiseren
Taxe Locale d'Equipement (Frankrijk)	• Een van te voren bekende, forfaitaire (en dus rigide) heffing gekoppeld aan de verstrekking van een bouw- of verkavelingsvergunning. • Opbrengsten zijn te laag om de kosten van noodzakelijke voorzieningen te kunnen realiseren.
Programme d'Aménagement d'Ensemble (Frankrijk)	• De gemeente maakt van tevoren bekend hoeveel een ontwikkelaar in het plangebied moet bijdragen aan de kosten van publieke werken. De in hoogte enigszins flexibele bijdrage kan zijn in geld, grond of door het uitvoeren van bepaalde werken • Gemeente stelt de hoogte van de heffing vast, maar niet hoger dan 100% van de kosten van publieke werken. • Er moet een causaal verband zijn: de werken moeten voornamelijk in het belang zijn van de gebruikers in het plangebied.
Lotissement (Frankrijk)	• Wanneer een grondeigenaar wil overgaan tot de ontwikkeling van een kavel dan dient deze over een verkavelingsvergunning te beschikken. • Maakt financiering mogelijk van de noodzakelijk geachte binnenwijkse voorzieningen.
Zone d'Aménagement Concerté (Frankrijk)	• In de planvormingsfase proberen gemeenten en ontwikkelaars overeenstemming te bereiken over de vorm van de zoneontwikkeling en de bijdrage van de ontwikkelaars. • Er kan alleen worden gerealiseerd na overeenstemming tussen gemeenten en marktpartijen: instrument versterkt onderhandelingspositie gemeente.

Development/planning obligations (Groot-Brittannië)	• Aan afgeven <i>planning permission</i> kunnen financiële voorwaarden worden verbonden. • Over de omvang van de bijdrage wordt onderhandeld: veel zal afhangen van de onderhandelingsvaardigheid van de gemeenten. • Er moet wel een <i>rational nexus</i> zijn tussen de bijdrage van de ontwikkelaar en de betreffende ontwikkeling: in de praktijk kan hier veel discussie over zijn.
Subdivisions regulation (Verenigde Staten)	• Een vorm van verkavelingsvergunning waarin wordt vastgelegd dat een ontwikkelaar bijdraagt aan bepaalde publieke voorzieningen (infrastructuur, scholen, parken) door de aanleg, door het doneren van grond ofwel door een financiële bijdrage.
Impact fees (Verenigde Staten)	• Bijdrage van ontwikkelaars om een breed scala van publieke voorzieningen (deels) te financieren. De kosten die kunnen worden verhaald worden per staat vastgesteld, evenals de hoogte (binnen bepaalde marges). Over de precieze hoogte wordt onderhandeld in de fase voor het verstrekken van een bouwvergunning.
Linkage (Verenigde Staten)	• Vergelijkbaar met een impact fee, maar gaat verder: de kosten zijn ruimer en minder scherp afgebakend (ook bijvoorbeeld huisvesting, werkgelegenheidsprogramma's) en over de hoogte wordt meer onderhandeld. In de Amerikaanse praktijk gebruikt voor herontwikkeling van Central Business Districts
Stedebouwkundige en verkavelingsvergunning (Vlaanderen)	• Een vergunning die vereist is voor het verkavelen (het voor ontwikkeling geschikt maken) van grond • Er kunnen kosten van binnenwijkse voorzieningen mee worden verhaald

Bron: STEC-groep (2000)

Beleidsvarianten voor kostenverhaal

Voor het effectief kostenverhaal lijkt het gewenst dat de kosten die met de diverse instrumenten kunnen worden verhaald goed worden afgebakend. Daarnaast moeten de beschikbare instrumenten zoals de exploitatieovereenkomst (WRO) en de baatbelasting (Gemeentewet), goed op elkaar worden afgestemd. Om de mogelijkheden tot kostenverhaal door de gemeenten te verbeteren, onderscheidt de IBO-werkgroep de volgende vier beleidsvarianten:

- a) aanvulling van de bestaande exploitatieovereenkomst met de mogelijkheid van een grondexploitatieheffing;

- b) aanvulling van de bestaande exploitatieovereenkomst met de mogelijkheid van algemeen verbindend verklaren;
- c) de introductie van een exploitatie- of verkavelingsvergunning;
- d) versterken mogelijkheden actief grondbeleid.

Voor alle varianten geldt dat de conjuncturele situatie mede bepalend is voor de mogelijkheden van kostenverhaal. Onder ongunstige marktomstandigheden zullen die mogelijkheden beperkter zijn. Dat zal gevolgen hebben voor de kwaliteit van projecten.

Een deel van de knelpunten rond het kostenverhaal ontstaat in de praktijk door een tekort schietende professionaliteit waardoor de mogelijkheden van de bestaande regelgeving onvoldoende worden benut. De verbetering van de professionaliteit van het overheids/gemeentelijk apparaat kan - net zoals de limitatieve lijst - als een basisvoorwaarde worden beschouwd voor een goede toepassing van alle varianten van kostenverhaal. Het zou daarom een goede zaak zou zijn om de professionaliteit/deskundigheid te vergroten respectievelijk eenvoudig bereikbaar te maken bijvoorbeeld door het inhuren van expertise of via het oprichten van een kenniscentrum grondbeleid. Zowel de wenselijkheid als de mogelijkheid om de professionaliteit te vergroten zullen afhangen van het type gemeente: is het een kleine, middengrote, of grote gemeente? Is het een gemeente die veel of weinig bouwt?

Naast professionaliteit spelen ook de onderhandelingsposities een belangrijke rol bij de samenwerking tussen gemeenten en ontwikkelaars. Een grote gemeente heeft een ontwikkelaar op langere termijn meer te bieden dan een kleine gemeente en zal daarom vaak hardere eisen kunnen stellen dan een kleine gemeente.

ad a) De exploitatieovereenkomst aangevuld met een grondexploitatieheffing

Uitgangspunt bij deze benadering is de opstelling van een limitatieve lijst van te verhalen kosten. De gemeente kan eigenaren, die niet bereid zijn om een exploitatieovereenkomst te sluiten een heffing opleggen op grond van een aanvulling van de WRO (vergelijk het eerder door de Raad van State terug verwezen voorstel voor een grondexploitatieheffing). Het voordeel van deze benadering is dat de gemeente niet hoeft te (dreigen met) onteigenen. De grondexploitatieheffing heeft echter ook nadelen:

- het naast elkaar bestaan van privaatrechtelijk en publiekrechtelijk verhaal maakt het systeem gecompliceerd en ondoorzichtig met het risico van rechtsongelijkheid: sommige partijen in een project kunnen bijdragen bij op basis van een overeenkomst (privaatrechtelijk), anderen op basis van een heffing (publiekrechtelijk);
- het inbrengwaardensysteem: dit systeem, dat ook het uitgangspunt vormt van de model exploitatie verordening van de VNG, impliceert dat de exploitant bij het sluiten van een exploitatie-overeenkomst akkoord moet gaan met de 'inbrengwaarde' van de grond, uitgifteprijs en kosten van bouw- en woonrijp maken die de gemeente *voorstelt*. Wanneer bij een project meerdere partijen zijn betrokken regelt de overheid ook de verdeling van de baten en kosten tussen marktpartijen. Het inbrengwaardesysteem leidt ertoe dat een zo evenredig mogelijke verdeling van

kosten en opbrengsten wordt bereikt over alle percelen die in een exploitatie zijn betrokken. De gemeente zou zich ook kunnen beperken tot de voorwaarden waaronder zij haar medewerking wil verlenen aan de grondexploitatie (namelijk geen of een beperkte bijdrage) en het aan marktpartijen overlaten hoe vervolgens het project gerealiseerd wordt.

Een variant van de grondexploitatieheffing gaat ervan uit, dat de heffing een verplichting tot betaling inhoudt, tenzij tussen gemeenten en betrokkenen een betalingsovereenkomst wordt gesloten (corresponderend met de hoogte van de heffing). Dit ondervangt gedeeltelijk de kritiek van de Raad van State op de eerder genoemde variant, doordat de onderhandelingsplicht, alsmede de gedetailleerde uitwerking ervan, uit het voorstel wordt weggelaten.

De *doeltreffendheid* en de *uitvoerbaarheid* van deze beleidsvarianten zijn sterk afhankelijk van de juridische haalbaarheid. De exploitatieheffing is bedoeld als stok achter de deur. Als de exploitatieheffing niet wordt toegepast, dan zal de *transparantie* niet sterk verschillen van de huidige situatie, bij hantering van de limitatieve lijst zal toepassing van de heffing geen grote *transparantieproblemen* kennen.

ad b) De exploitatieovereenkomst aangevuld met een algemeen verbindend verklaring

Een variant op model a) is om een exploitatieovereenkomst die is gesloten met bijvoorbeeld eigenaren die 80% van de grond vertegenwoordigen, algemeen verbindend te verklaren, zodat onwillige grondeigenaren en *free riders* gedwongen worden akkoord te gaan met dezelfde voorwaarden als welke de gemeente met de andere eigenaren is overeengekomen. Een voordeel is dat niet tot onteigening hoeft te worden overgegaan, maar het is de vraag of dit in tijdwinst resulteert als de grondeigenaren die niet meedoen de algemeen verbindend verklaring aanvechten. Het zal op voorhand niet duidelijk zijn of de grondeigenaar niet mee wil doen omdat hij een *free-rider* is, dan wel omdat de voorwaarden die worden gesteld niet redelijk zijn. Bij CAO's gaat het om het algemeen verbindend verklaren van voorwaarden die voor elk bedrijf in die bedrijfstak hetzelfde zijn. Bij een exploitatieovereenkomst kan het juist gewenst zijn dan de voorwaarden per marktpartij verschillen omdat de situatie per marktpartij kan verschillen. Zo kan de bijdragen die marktpartijen geacht worden te leveren afhangen van de kwaliteit van de grond of de te realiseren bestemming. Bovendien is het de vraag wie de exploitatie-overeenkomst algemeen verbindend moet verklaren. Naar analogie van de CAO's zou dat niet de gemeente, maar een andere instantie moeten zijn.

Gezien de genoemde bezwaren zijn de *effectiviteit* en de *uitvoerbaarheid* twijfelachtig. Ook is het twijfelachtig of het algemeen verbindend verklaren bevorderlijk is voor de transparantie en marktwerking.

ad c) De introductie van een exploitatievergunning

In het buitenland zijn voorbeelden van kostenverhaal via de voorwaarden voor het verkrijgen van een bouwvergunning (*impact fee, development obligation*). Een mogelijkheid is om het fenomeen van een exploitatievergunning in de WRO te introduceren in de plaats van een exploitatie-overeenkomst en die als voorwaarde te stellen voor zelfrealisatie door de eigenaar. De exploitatievergunning kan worden

getoetst aan criteria; één daarvan betreft de betaling van de in de exploitatieverordening geregelde exploitatiebijdrage. De exploitatievergunning kan de exploitatieovereenkomst vervangen, maar kan ook dienen als stok achter de deur voor de totstandkoming van een exploitatieovereenkomst, vergelijkbaar met variant a). De exploitatiebijdrage zal zijn gebaseerd op de limitatieve lijst van te verhalen kosten. Het uitgangspunt bij de vergunningverlening zal zijn dat de bijdrage zodanig is dat het gehele project kan worden ontwikkeld zonder een bijdrage van de gemeente. Een alternatief voor een exploitatievergunning is om in de wet op te nemen dat het verlenen van een bouwvergunning mede afhankelijk wordt gesteld van het voldoen van de exploitatiebijdrage respectievelijk het sluiten van een exploitatie-overeenkomst. Daarmee wordt wel een element toegevoegd dat van een andere orde is. Toetsing van de bouw aanvragen aan de bouwverordening richt zich thans op de kwaliteit van het bouwwerk. Naar analogie van milieuvoorschriften waarvoor afzonderlijke vergunningen gelden, kan worden gesteld dat ook voor de exploitatie een afzonderlijke vergunning nodig is. In ieder geval dienen bij een afzonderlijke bouw- en exploitatievergunning de procedures om deze te verkrijgen op elkaar te worden afgestemd. Mede gezien de ervaringen in het buitenland lijkt een exploitatievergunning - een *effectief* instrument om de kosten te verhalen. Gecombineerd met een limitatieve lijst van te verhalen kosten is het ook een *transparant* instrument. Wat de uitvoeringsaspecten betreft zal een exploitatievergunning - zeker wanneer de zelfrealisatietoets er onderdeel van uitmaakt - tot discussie kunnen leiden.

ad d) Versterken mogelijkheden actief grondbeleid

De knelpunten die zich rond het kostenverhaal voordoen bij een faciliterend grondbeleid, doen zich minder snel voor bij een actief grondbeleid. In dat geval kunnen de kosten immers worden verhaald uit de opbrengsten uit de grondexploitatie (indien voldoende). Dit betekent dat versterking van de mogelijkheden van actief grondbeleid voor gemeente het veel eenvoudiger maakt om kosten te verhalen. Actief grondbeleid is mogelijk als gemeenten zelf marktgericht grond kopen voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Dat betekent dat de gemeente altijd in concurrentie is met marktpartijen, zoals projectontwikkelaars. Gemeenten kunnen ook gebruik maken van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Dat heeft het voordeel, dat de gemeente al in een vroeg stadium een claim op de aankoop van grond kan leggen, zonder dat (rente)kosten behoeven te worden gemaakt. De claim zal bij verkoop wel moeten worden uitgeoefend, want anders is het niet effectief. Het voorkeursrecht voor gronden waarvoor nog geen bestemmingsplan is vastgesteld, heeft een beperkte geldigheidsduur. Niet alle gemeenten kunnen gebruik maken van het instrument (er moet een uitbreidingstaakstelling zijn). Via opties op koop voorafgaand aan vestiging van het voorkeursrecht proberen ontwikkelaars zich op een vergelijkbare manier te verzekeren van grondaankopen. Versterking van het actief grondbeleid is mogelijk door versterking van het voorkeursrecht en meer onteigeningsmogelijkheden, bijv op basis van een besluit op grond van art. 19 WRO. Met betrekking tot het voorkeursrecht is in recente jurisprudentie aangegeven, dat een eigenaar die niet zelf kan realiseren maar dit in samenwerking met een projectontwikkelaar wil doen, onteigend kan worden, indien hij zelf geen (enkel) risico loopt. Het lijkt waarschijnlijk dat er ook samenwerkings--overeenkomsten opgesteld kunnen worden waarbij de oorspronkelijke eigenaar wél (enig) risico loopt, zodat op die grond onteigening niet meer mogelijk is. Als de bedoeling is dit soort constructies te

vermijden, dan zal een aanpassing van de WVG nodig zijn. Het voorkeursrecht voor gemeenten zou zo geregeld kunnen worden dat:

- iedere gemeente voor het gehele grondgebied het voorkeursrecht kan toepassen;
- opties en samenwerkingsovereenkomsten worden overruled door voorkeursrecht; alleen de juridische eigenaar kan zelfrealisator zijn als hij in staat en bereid is de uitvoering op de door de gemeente gewenste wijze en voor eigen rekening en risico uit te voeren;
- ook Rijk en provincies het voorkeursrecht kunnen toepassen - zonodig aangevuld met uitbreiding van onteigeningstitels voor eigen ruimtelijke investeringen (in groengebieden, recreatieterreinen etc) respectievelijk voor ruimtelijke investeringen van andere overheden (bijvoorbeeld provincie wijst bouwlocatie aan en legt voorkeursrecht ten behoeve van de desbetreffende gemeente).

Gegeven de ervaringen in het verleden is actief grondbeleid een *effectief* instrument om kosten te verhalen. Wel is het *versterken* van het actief grondbeleid om de kosten te kunnen verhalen een tamelijk zwaar instrument, gegeven het doel. Het versterken van de positie van de overheid als marktpartij voor de realisatie van een publieke doelstelling lijkt ook niet goed te passen in het streven naar meer *transparantie* en *marktwerking*. Een belangrijke voorwaarde voor deze beleidsvariant is dat het actieve grondbeleid voldoende transparant is zodat ondoelmatigheden worden voorkomen. Het grondbeleid en de uitgangspunten voor de waardering dienen expliciet door de gemeenteraad te worden vastgesteld; de begroting dient op basis van reële uitgangspunten (prijsstelling, waardering) te zijn geformuleerd en er dient helder te worden verantwoord. De financiële toezichthouder dient hierop toe te zien.

5.3.2 Het benutten van de baten van overheidsinvesteringen

Voor een redelijke verdeling van de kosten en baten van overheidsinvesteringen lijkt het in de eerste plaats gewenst om de kosten te verhalen op degenen voor wie de voorziening is bedoeld. In de vorige paragraaf is beschreven op welke wijze de kosten van gemeentelijke voorzieningen kunnen worden verhaald. Daarnaast kan geprobeerd worden om een bijdrage te verkrijgen van diegenen die langs andere weg - bijvoorbeeld een grondwaardestijging - van publieke voorzieningen profiteren. De volgende mogelijkheden daartoe worden in deze paragraaf beschreven:

- a) Een heffing op de grondwaardestijging als gevolg van de overheidsinvestering;
- b) Onderhandelingen met marktpartijen en andere overheden;
- c) Actief grondbeleid;
- d) Een speciale projectenprocedure voor het Rijk en/of provincie.

Er kunnen twee verschillende gevallen worden onderscheiden: in het eerste geval is er sprake van een overheidsinvestering die leidt tot een waardeestijging van de bestaande bebouwing, in het tweede geval ontstaat de waardeestijging door de overheidsinvestering *gekoppeld aan een bestemmingswijziging* met nieuwe bouw mogelijkheden. In deze paragraaf wordt bij de beleidsvarianten aangegeven wanneer van een bestemmingswijziging gebruik wordt gemaakt. Bij de beleidsvarianten is verondersteld dat de rijksoverheid degene is die investeringen pleegt.

ad a) Een heffing op de grondwaardestijging als gevolg van de overheidsinvestering

Een mogelijkheid om te profiteren van de stijging van de grondwaarde als gevolg van overheidsinvesteringen is om een heffing op die grondwaardestijging in te voeren.²⁷ De gedachte achter een dergelijke heffing is dat die waardeestijging niet toekomt aan de grondeigenaar, maar aan de overheid die de kosten maakt die tot de grondwaardestijgingen leiden. Een heffing op de grondwaardestijging moet zoals in paragraaf 4.3 is betoogd, worden onderscheiden van een heffing waarmee kosten in rekening worden gebracht.²⁸ Bij een heffing op de grondwaardestijging is het niet relevant of de gebruiker van het onroerend goed zelf (potentieel) profijt heeft van het infrastructurele project - en daar dus behoefte aan heeft - maar of het infrastructurele project heeft gezorgd voor een waardeestijging van zijn grond.

Een heffing in verband met het genoten voordeel via een grondwaardestijging als gevolg van een overheidsinvestering - anders dan in geval van kostenverhaal via de baatbelasting²⁹ - zou een noviteit zijn. Er zijn wel meer voorbeelden te bedenken waarbij overheidsbeslissingen en -investeringen tot baten leiden bij individuele burgers en bedrijven zonder dat tot een vorm van afroemen wordt overgegaan. Denk bijvoorbeeld aan een verscherping van het milieubeleid waardoor de aandelen van milieuviesbureaus in waarde stijgen of aan een besluit om een door de overheid bekostigde instelling in een bepaalde stad te vestigen.

Stel echter dat de aard en omvang van een grondwaardestijging als gevolg van een overheidsinvestering zodanig is dat dit een heffing op de grondwaardestijging rechtvaardigt. Dan zal het gebied moeten worden afgebakend waarbinnen de grondwaardestijging wordt verondersteld zich voor te doen. Vervolgens moet per perceel grond (objectief) worden vastgesteld welke waardeestijging aan de aanleg van het infrastructurele project kan worden toegerekend. Deze grondwaardestijging kan zich overigens al voordoen voordat er projectontwikkeling plaatsvindt doordat de verwachtingswaarde toeneemt. Hoewel het in principe mogelijk moet zijn om de baat vast te stellen - in de praktijk is het immers ook mogelijk om de schade te bepalen - zal het toch lastig zijn om het effect van een grondwaardestijging per kavel vast te stellen. In de praktijk zal daarom moeten worden teruggevallen op forfaitaire benaderingen, waarbij het tarief van de heffing (bijvoorbeeld per m²) op min of meer willekeurige wijze wordt vastgesteld. Daarbij zal om rechtszaken te voorkomen, het genoten voordeel op conservatieve wijze moeten worden geraamd. Tevens zal de verhouding tot de Inkomstenbelasting (IB) en Vennootschapsbelasting (Vpb) duidelijk moeten worden geregeld. Voor ondernemers zal ook de grondwaardestijging die valt toe te rekenen aan het infrastructurele project immers vroeg of laat tot uitdrukking kunnen komen in de voor de IB of Vpb belastbare winst. De meest voor de hand liggende oplossing lijkt dat ondernemers de heffing - als zakelijke last - bij de winstberekening in mindering

²⁷ Zie bijvoorbeeld NYFER (1998), VROM-raad (2000).

²⁸ De twee heffingen hangen sterk samen als de grondwaardestijging wordt gehanteerd als verdeelmaatstaf bij kostenverhaal: de bijdrage in de kosten wordt in dat geval afhankelijk gemaakt van de omvang van de grondwaardestijging.

²⁹ De baatbelasting brengt de kosten in rekening bij degene die gebaat is bij een publieke voorziening, maar vormt, anders dan de naam doet vermoeden, geen belasting op de baat.

kunnen brengen. Een dergelijke samenloop van belastingen ontstaat in het huidige stelsel niet bij particulieren, omdat particuliere vermogenswinsten niet in de inkomstenbelasting worden betrokken. In het per 2001 in werking tredende nieuwe belastingstelsel ligt dit iets anders, omdat ook de grondwaardestijging als gevolg van de aanleg van het infrastructurele project tot uitdrukking zal komen in de grondslag van het forfaitaire rendement in box III. Eventueel zal daarom bezien moeten worden of het wenselijk is om hiervoor een afzonderlijke voorziening te treffen. Het lijkt overigens niet waarschijnlijk dat particuliere belleggers in box III met de heffing te maken zullen hebben.

De *doeltreffendheid* van de beleidsvariant is moeilijk te beoordelen gezien de vele complicaties bij de *uitvoering*. In ieder geval zal de overheid slechts een deel van de grondwaardestijging naar zich toe te kunnen trekken. Door de vele, soms arbitraire keuzen die moeten worden gemaakt (voor welke voorzieningen wordt een heffing ingevoerd, voor welk gebied, voor welk bedrag) zal de *transparantie* niet optimaal zijn. Tevens zal de verhouding van deze heffing met de al bestaande belastingen nadere aandacht vergen.

ad b) Onderhandelingen met marktpartijen en andere overheden

Een mogelijkheid om te profiteren van de stijging van de grondwaarde als gevolg van overheidsinvesteringen zijn onderhandelingen tussen overheid en marktpartijen. De rijksoverheid kan proberen door onderhandelingen een bijdrage te krijgen van degenen die profiteren van een grondwaardestijging als gevolg van een overheidsinvestering. Maar om te kunnen onderhandelen heeft de overheid een goede onderhandelingspositie nodig. Het heeft immers weinig zin om tot een investering te besluiten en vervolgens een vrijwillige vergoeding te vragen. Een mogelijkheid voor een goede onderhandelingspositie is om te onderhandelen over een bijdrage van marktpartijen (of decentrale overheden), vóórdat de beslissing valt. Er kunnen dan bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over een vorm van Publiek-Private Samenwerking (PPS) waarin de rijksoverheid voor een bepaalde investering zorgt, en marktpartijen een deel van de kosten of bepaalde additionele voorzieningen voor hun rekening nemen.

Een tweede mogelijkheid om een goede onderhandelingspositie voor de overheden te creëren is aanwezig als er een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk is. Deze mogelijkheid zou kunnen worden versterkt als de gemeenten bij wijziging van het bestemmingsplan aan eigenaars/ontwikkelaars (financiële) voorwaarden kunnen stellen bij toekenning van het bouwrecht. Uiteraard werkt deze oplossing het eenvoudigst als het Rijk en de gemeente op één lijn zitten, want als de investering door het Rijk eenmaal verzekerd is, dan hebben de andere partijen (gemeente en projectontwikkelaars) het Rijk niet meer nodig. Het Rijk kan zijn positie alleen versterken door de aanleg van de voorziening (de investering) afhankelijk te stellen van de samenwerking met de gemeente bij de locatieontwikkeling.

De *doeltreffendheid* van deze beleidsvariant is sterk situatiegebonden: heeft de rijksoverheid de ruimte om de beslissing uit te stellen totdat de onderhandelingen zijn afgerond, en is er een wijziging van het bestemmingsplan vereist. In het laatste geval kan de onderhandelingspositie van de gemeente en/of het Rijk worden versterkt door de mogelijkheid te bieden om voorwaarden te verbinden aan toekenning van het bouwrecht (zie beleidsvariant d). Een nadeel van onderhandelingen

tussen overheid en marktpartijen is het risico dat ze weinig *transparant* zijn. Het risico bestaat dat partijen in vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld. De *uitvoering* van deze beleidsvariant vergt de nodige professionaliteit bij de overheid om enerzijds marktpartijen voldoende tegenspel te geven, en om anderzijds te zorgen voor een zo transparant mogelijk beleidsproces.

Grondwaardestijging en overheidsinvesteringen in een HSL-lijn

Stel het Rijk investeert in de aanleg van HSL-lijnen. De stations, en de stationsomgeving van de HSL, worden aantrekkelijker als vestigingsplaats voor bedrijven. Het Rijk wil van de grondwaardestijging profiteren. Probleem daarbij is dat niet duidelijk is welke grondwaardestijging door het Rijk wordt veroorzaakt. Het Rijk zal niet alle kosten van het nieuwe station dragen en ook als er geen HSL zou worden aangelegd zou er bij de aanleg van een nieuw station in een grote gemeente met de bijbehorende projectontwikkeling winstgevendende ontwikkelingen mogelijk zijn. Stel dat het Rijk toch wil profiteren van de ontwikkelingen op stationslocaties, die wel verband houden met de HSL-aanleg, dan kan zij overwegen:

- een heffing te leggen op grondwaardestijgingen in een vooraf afgebakend gebied. Maar in hoeverre zijn de grondwaardestijgingen toe te schrijven aan de aanleg van de HSL-lijn en de projectontwikkeling in gebieden van HSL-stations?*
- deel te nemen aan een PPS-project. De scope van het te herontwikkelen gebied moet zodanig zijn dat de reikwijdte van het positieve effect van het nieuwe station voor een belangrijk deel wordt gedekt. Van belang is wat het Rijk te bieden heeft als partner in een samenwerkingsovereenkomst. Kan het Rijk bijvoorbeeld besluiten dat het HSL-station niet doorgaat als de samenwerkingsovereenkomst niet wordt gesloten? De inbreng van het Rijk bepaalt mede de mogelijkheden van het Rijk te delen in de resultaten van het project (positief en negatief).*

ad c) actief grondbeleid

De overheid kan profiteren van een grondwaardestijging als gevolg van een overheidsinvesteringen, door er voor te zorgen dat de overheid de eigenaar is van de gronden waar die waardeestijging zich voordoet. Dat kan door het Rijk de mogelijkheid te geven om meer te kopen dan strikt noodzakelijk is voor de publieke voorziening, én er voor zorgen dat anderen de overheid niet voor kunnen zijn. De Rijksoverheid kan daartoe een voorkeursrecht worden gegeven of een onteigeningstitel voor meer grond dan noodzakelijk is voor de overheidsinvestering zelf, en tegen een prijs waarbij is geabstraheerd van het effect van de overheidsinvestering. Als de gemeente de grond aankoopt, zal het Rijk met de gemeenten moeten samenwerken, tenzij het Rijk de bevoegdheid krijgt om het bestemmingsplan vast te stellen (zie variant d). Variant b) en c) lopen dan in elkaar over.

De *doeltreffendheid* van deze beleidsvariant is sterk afhankelijk van de mate waarin de overheid in staat is de grond te kopen waar de grondwaardestijging zich gaat voordoen. Dat vereist in de eerste plaats inzicht bij de overheid in de omvang van de te verwachten grondwaardestijging zodat er niet teveel, maar ook niet te weinig wordt gekocht. In de tweede plaats moet de overheid in staat zijn de grond tijdig te kopen. Dat betekent dat de overheid of de markt te slim af moet zijn, danwel de mogelijkheid heeft de grond te kopen tegen een prijs waarbij is geabstraheerd van het effect van de

overheidsinvestering. Er zal een zekere afruil zijn tussen *transparantie* en *doeltreffendheid* als de overheid geacht wordt de grond tijdig te kopen door de markt te slim af te zijn. De overheid kan worden geconfronteerd met een tweepettenprobleem: omdat zij zowel marktspeler als scheidsrechter is. Een actief grondbeleid door de overheid stelt grote eisen aan de professionaliteit en slagvaardigheid van het overheidsapparaat dat de gronden moet aankopen waar de grondwaardestijging zich zal voordoen.

ad d) speciale projectprocedure

Het Rijk kan een wettelijke regeling tot stand brengen, die het mogelijk maakt speciale projecten aan te wijzen waarbij het Rijk onevenredige voordelen in de vorm van grondwaardestijging kan benutten. Daarbij moet gedacht worden aan overheidsinvesteringen die bepaalde locaties veel aantrekkelijker maken voor projectontwikkeling. In zo'n procedure zou nauwkeurig het gebied moeten worden aangegeven waarop de speciale procedure van toepassing is. Tevens zou kunnen worden geregeld, dat het Rijk de desbetreffende gronden kan onteigenen, dan wel dat het Rijk voorwaarden kan stellen aan bestemmingswijzigingen. In het eerste geval kan het Rijk een actieve grondpolitiek (beleidsvariant c) voeren, in het tweede geval het Rijk zijn onderhandelingspositie versterken (beleidsvariant b). De *doeltreffendheid* lijkt daarmee groot te zijn. Daar staat tegenover dat de procedure enerzijds de bevoegdheden van de gemeenten aantast, terwijl anderzijds marktpartijen onteigend kunnen worden opdat het Rijk meer kan profiteren van zijn eigen investeringen. De *uitvoerbaarheid* lijkt daarmee niet eenvoudig.

5.3.3 Het realiseren van een redelijke verdeling van de kosten en baten van bestemmingswijzigingen

De overheid streeft naar een redelijke verdeling van de kosten en baten van bestemmingswijzigingen.³⁰ Wat redelijk is, vergt uiteindelijk een politieke afweging. Zoals in paragraaf 4.2.4 is beschreven kunnen twee motieven worden onderscheiden om de huidige verdeling van de kosten en baten van bestemmingswijzigingen te veranderen:

- I. bij een bestemmingswijziging dient de schade hiervan zoveel mogelijk te worden vergoed door degene die baat heeft bij een bestemmingswijziging;
- II. de (onevenredige) waardeestijging als gevolg van een bestemmingswijziging behoort bij de overheid neer te slaan;

Inzet van beleidsinstrumenten om de verdeling te beïnvloeden zal op één van beide motieven zijn gebaseerd. Aan de volgende instrumenten kan worden gedacht om de verdeling van de kosten en baten van bestemmingswijzigingen te beïnvloeden:

³⁰ In deze paragraaf gaat het in principe over de waardeestijging van grond waarvan de bestemming verandert en niet om de gevolgen van bestemmingsveranderingen op omliggende percelen waarvan de bestemming zelf niet veranderd is.

- a) Heffing op bouw in open ruimte/agrarisch gebied;
- b) (Meer) belasten bestemmingswijzigingswinst;
- c) (Financiële) voorwaarden verbinden aan toekennen bouw- of ontwikkelingsrecht/exploitatievergunning;
- d) Versterken mogelijkheden actief grondbeleid gecombineerd met een wijziging van de waardebeoordeling Onteigeningswet.

ad a) Heffing op bouw in open ruimte/agrarisch gebied.

Zoals opgemerkt gaat een bestemmingswijziging gepaard met kosten die niet allemaal in rekening worden gebracht. Een duidelijk voorbeeld vormen de positieve externe effecten die verloren gaan bij het bouwen in open ruimte/agrarisch gebied. In deze beleidsvariant wordt dit in rekening gebracht en ontstaat er een prikkel om de reeds bebouwde ruimte beter te gebruiken, en bijvoorbeeld te herstructureren. Een heffing op bouw in de open ruimte waarvan de opbrengst naar de overheid gaat, is gebaseerd op de gedachte dat de gemeenschap recht heeft op de externe effecten van de open ruimte en om die reden recht heeft op compensatie als deze verloren gaan.³¹ Die compensatie zou moeten worden betaald door degenen die profiteren van de baten van de bestemmingswijziging.

De grondslag van een heffing op het gebruik van de open ruimte is het verlies aan open ruimte en niet de bestemmingswijzigingswinst.³² Het idee is dat met de heffing een kostenpost - het verlies aan open ruimte - in rekening wordt gebracht. In theorie zal het tarief gelijk zijn aan de in geld uitgedrukte waarde van het externe effect, maar in de praktijk zal met een benadering moeten worden volstaan: een forfaitair bedrag, dat regionaal kan worden gedifferentieerd. De vaststelling van het tarief vindt in principe door de rijksoverheid en/of provincie plaats, gezien de gemeentegrens overschrijdende schaal van het externe effect. Naast Rijk en provincies zouden ook gemeenten in de gelegenheid gesteld kunnen worden een dergelijke heffing op te leggen. Het is ook mogelijk om de opbrengst van de heffing te versleutelen over Rijk, provincie en gemeenten. De heffing wordt in rekening gebracht wanneer de grond in exploitatie wordt genomen. Denkbaar is een systeem dat de rijksoverheid en/of de provincies de heffing in rekening brengen van de gemeenten, die de heffing doorberekenen aan de exploitanten.

De druk van de heffing wordt vanzelf over de verschillende partijen verdeeld. De heffing is in principe niet van invloed op de hoogte van de finale grondprijs: de prijs die de gemeente of een andere eigenaar van bouwrijpe grond kan vragen is immers niet afhankelijk van de gemaakte kosten maar van de prijs die de finale gebruiker daarvoor bereid is te betalen. Een heffing drukt wel de prijs van grond die nog niet in exploitatie is genomen.

Bij de introductie van een heffing moeten verschillende vragen worden beantwoord. Ten eerste is de vraag voor welke grond de heffing betaald moet gaan worden: al het landelijke gebied, de 'officiële' open ruimte van Rijk en provincie, alleen in de Randstad of ook daarbuiten. Ten tweede moet

³¹ Zie bijvoorbeeld CPB (1999).

³² Hiermee vervalt de noodzaak om de heffing in te passen binnen de structuur van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Wel ligt het voor de hand dat voorzover de heffing wordt opgelegd aan ondernemers, deze - als zakelijk last - in mindering kan worden gebracht op de voor de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting belastbare winst.

duidelijk worden hoe overgangsproblemen worden behandeld: welke bestemmingswijzigingen vallen wél en welke vallen nog niet onder de nieuwe regeling. Er zullen immers aankondigingseffecten optreden: op het moment dat de introductie van de heffing bekend wordt gemaakt zal de prijs van (potentiële) ruwe bouwgrond dalen.

Hoewel het voor het draagvlak gewenst kan zijn om de opbrengst van een dergelijke heffing te bestemmen voor investeringen in de kwaliteit van de ruimte - bijvoorbeeld voor de herstructurering van binnensteden of van oude bedrijfsterreinen (zie motie Hindriks³³) of voor aanleg/verbetering van groenstructuren - is daarvoor geen noodzaak. Degenen die niet langer profiteren van het externe effect kunnen zelf bepalen hoe zij het verlies aan ruimte gecompenseerd willen zien. Een andere optie is om de opbrengsten aan te wenden om de overdrachtsbelasting af te schaffen.³⁴

De *doeltreffendheid* van deze beleidsvariant in de zin dat het verlies aan open ruimte op een *redelijke* wijze wordt gecompenseerd, hangt sterk af van de mogelijkheden om tot een *redelijke* waardering te komen van de externe effecten. Als dat lukt is een dergelijke heffing *transparant en marktconform*. Het belangrijkste aspect dat de uitvoerbaarheid bepaalt, is daarmee de waardering van het externe effect. De opbrengst van de heffing zal afhangen van de hoogte van de heffing en de mate waarin de open ruimte wordt bebouwd. Dit zal weer afhankelijk zijn van de conjuncturele situatie én van de mate waarin bouwen in de open ruimte wordt toegestaan. Een *neven-effect* van een heffing op het gebruik van de open ruimte is dat een heffing de prijzen van landbouwgrond drukt omdat de resterende baten bij een bestemmingswijziging minder groot zijn. Verder kan een dergelijke heffing bevorderen dat bij bestemmingswijzigingen tot een goede afweging wordt gekomen. In de huidige situatie hebben zowel marktpartijen als lokale overheden een prikkel om de open ruimte te bebouwen - mede omdat herstructurering duurder is - terwijl de rijksoverheid met haar restrictieve beleid voor een tegenkracht zorgt. De uitkomst van dit krachtenspel kan zowel tot te weinig als teveel open ruimte leiden. Bij een goede afweging wordt de (te verwachten) bestemmingswijzigingswinst bij aanwending van een stuk open ruimte voor een bouwlocatie afgezet tegen de te betalen heffing. Daarmee is een heffing op het gebruik van open ruimte een aanvullend instrument om te komen tot een optimaal gebruik van de schaarse ruimte.

ad b) Een heffing op de bestemmingswijzigingswinst

In vergelijking met de in paragraaf 5.3.2. bij ad a) behandelde variant van een heffing op de grondwaardestijging als gevolg van een overheidsinvestering, kent een heffing op de bestemmingswijzigingswinst in ieder geval twee complicaties minder: het gebied waar de grondwaardestijging zich voordoet is duidelijk afgebakend³⁵, en de waardeestijging als gevolg van een bestemmingswijziging is beter te bepalen dan die als gevolg van een overheidsinvestering. Dit neemt niet weg dat er in ieder geval nog twee dringende aandachtspunten resteren. In de eerste plaats betreft dat de *omvang* van de in de heffing te betrekken bestemmingswijzigingswinst. De omvang hiervan zal

³³ TK 26.800 XIII nr. 20 Vergaderjaar 1999-2000.

³⁴ Zie Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel, derde rapportage aan de Staatssecretaris van Financiën (1997).

zoals eerder aangegeven afhankelijk zijn van de locatie en de conjunctuur. Het lijkt redelijk om de belastingheffing voor degene die de bestemmingswijziging realiseert, te beperken tot de *feitelijk gerealiseerde* baten. Het laat zich gemakkelijk denken dat de ondernemer meer heeft betaald voor de grond dan de agrarische waarde. Zou hij niettemin voor de volledige waardesprong in de heffing worden betrokken, dan zou de te betalen belasting - uiteraard afhankelijk van het toe te passen tarief - onder omstandigheden een veelvoud kunnen bedragen van het feitelijk door hem gerealiseerde voordeel.

In de tweede plaats moet worden bedacht dat de bestemmingswijzigingswinst in beginsel ook al deel uitmaakt van de voor de inkomstenbelasting (IB) of vennootschapsbelasting (Vpb) te belasten ondernemerswinst. Belastingheffing over hetzelfde belastingobject is ongebruikelijk, maar in principe wel denkbaar. De maatschappelijk aanvaardbaarheid van een dergelijke samenloop van belastingen zal echter afnemen naarmate de totale belastingdruk als gevolg daarvan oploopt. Op enigerlei wijze zal derhalve voorkomen moeten worden - bijvoorbeeld door middel van een verrekeningssystematiek - dat de gezamenlijke druk van de bestemmingswijzigingsheffing en de IB/Vpb onredelijk hoog wordt. Wanneer gekozen wordt voor een zwaardere belasting van de bestemmingswijzigingswinst dan met het reguliere IB- of Vpb-tarief, dan zal wel duidelijk gemotiveerd moeten worden waarom bestemmingswijzigingswinst zwaarder moet worden belast dan 'gewone' - niet door de overheid veroorzaakte - winst. Een goede afstemming van een afzonderlijke bestemmingswijzigingsheffing met de IB/Vpb zal met name van belang zijn indien de momenten van heffing van beide belastingen niet samenvallen. Stel bijvoorbeeld dat de bestemmingswijzigingswinstheffing wordt geheven op het moment waarop de bestemming feitelijk wordt gerealiseerd, terwijl de IB/Vpb in de regel aangrijpt bij het jaar van feitelijke realisatie van de winst. Zonder afstemming van beide heffingen zou de grondeigenaar eerst door de bestemmingswijzigingsheffing en vervolgens nog eens door de IB/Vpb worden getroffen. Afstemming van een afzonderlijke bestemmingswijzigingswinstheffing op de al bestaande IB/Vpb zal al met al de nodige technische complicaties met zich meebrengen.

Voor particulieren grondeigenaren zou een afzonderlijke heffing op bestemmingswijzigingswinst neerkomen op een partiële vermogenswinstbelasting. Dit roept uiteraard de vraag op waarom vermogenswinsten als gevolg van bestemmingswijziging wel en "gewone" vermogenswinsten niet in de belastingheffing moeten worden betrokken. Wat betreft het nieuwe belastingstelsel is verder van belang dat ook de waardeestijging als gevolg van bestemmingswijziging deel uit gaat maken van de grondslag van het forfaitaire rendement van box III. Ook hier zal daarom een nadere afweging moeten plaatsvinden over de vraag of voor de samenloop van de heffing op de bestemmingswijzigingswinst en de forfaitaire rendementsheffing een afzonderlijke tegemoetkomende regeling wenselijk is. Indien als aangrijpingspunt voor de bestemmingswijzigingsheffing zou worden gekozen voor het feitelijk realiseren van de bestemming, dan lijkt het overigens niet waarschijnlijk dat particuliere beleggers in box III met de heffing te maken zullen krijgen.

Wat betreft de nadere vormgeving van een afzonderlijke bestemmingswijzigingswinstheffing zijn op zich meer opties denkbaar. Indien zou worden uitgegaan van een forfaitaire heffing, zoals de

³⁵ Dit is een reden om in dit rapport het effect van een bestemmingswijziging op de omliggende kavels in principe buiten beschouwing te laten (zie voetnoot 29).

planbatenheffing in Vlaanderen, dan verschilt deze heffing qua uitvoering niet van de hiervoor behandelde openruimteheffing. Alleen de motivering verschilt. De grondslag en de tarieven zullen door het Rijk worden vastgesteld. De opbrengst van de heffing kan worden verdeeld over gemeenten, provincies en Rijk. Ook voor deze heffing geldt dat de druk van de heffing vanzelf over de verschillende partijen wordt verdeeld en dat de heffing in principe niet van invloed is op de hoogte van de finale grondprijs, maar wel de prijs van grond drukt die nog niet in exploitatie is genomen. Ook de overgangsproblemen zijn vergelijkbaar met een heffing op het gebruik van de open ruimte.

De doeltreffendheid zal nooit zodanig zijn dat de opbrengst van de heffing 100 procent van de bestemmingswijzigingswinst zal kunnen bedragen. De opbrengst van de heffing hangt af van de marktomstandigheden. De complicaties bij de uitvoering zijn minder groot dan bij een heffing op de grondwaardestijging als gevolg van een overheidsinvestering, maar - afhankelijk van de vormgeving - toch nog aanzienlijk groter dan bij een open-ruimteheffing. Bij een open-ruimteheffing kan de overheid eenzijdig (forfaitair) vaststellen wat de waarde is van het externe effect dat verloren gaat en kan de eventuele samenloop met de IB/Vpb eenvoudig worden geregeld door de heffing als zakelijke last in mindering te laten komen op de winst. De uitvoering van een heffing op de *feitelijke baten* van een bestemmingswijziging wordt gecompliceerd en weinig transparant als rekening wordt gehouden met het feit dat deze per locatie kan verschillen en door de tijd kan fluctueren (zie hoofdstuk 2).

ad c) (financiële) voorwaarden verbinden aan toekennen van het bouwrecht;

Uitgaande van de visie dat de gemeente het bouwrecht heeft, is een andere mogelijkheid om te realiseren dat de opbrengst van een bestemmingswijziging bij de overheid terechtkomt dat er (financiële) voorwaarden worden verbonden aan de verstrekking van een (bouwrecht)vergunning. In deze beleidsvariant gaan ontwikkelaars een vergoeding betalen voor het bouw- of ontwikkelingsrecht. Een bouwrechtvergunning bestaat momenteel niet in ons stelsel. Invoering vergt een breuk met de huidige praktijk waarin de eigenaar in beginsel automatisch eigenaar wordt van het bouwrecht als zijn grond een bouwbestemming krijgt.

De vergoeding zou betaald moeten worden aan de gemeente: die heeft immers het bouwrecht in handen. De gemeente kan de inkomsten uit het bouwrecht zelf behouden, maar het is ook mogelijk dat een deel wordt gestort in een regionaal of nationaal fonds als compensatie voor het in gebruik nemen van open ruimte.

Het verschil met een heffing is de grotere flexibiliteit. De hoogte van een eventuele vergoeding kan eenzijdig door de overheid worden vastgesteld. Zo kan het Rijk aan de gemeente een vergoeding vragen ter hoogte van de waarde van het externe effect zodat in een vergunningstelsel een openruimte-heffing wordt geïncorporeerd. Maar het is ook mogelijk om te onderhandelen over de voorwaarden, of om het bouwrecht te veilen. Dit laatste kan echter alleen in combinatie met het grondeigendom. Het lijkt praktisch niet goed voorstelbaar dat de bouwrechten worden geveild, terwijl de resterende eigendomsrechten in handen blijven van een derde partij.

Bij het veilen van het bouwrecht kan de gemeente de verwachte opbrengst afzetten tegen de te verwachten kosten, zoals het verlies aan open ruimte om te bepalen of een verandering van het bestemmingsplan gewenst is.

Net als een heffing onder a) en b) zal een vergoeding voor het bouwrecht in principe niet van invloed zijn op de finale of uitgifteprijs van grond, maar wel effect hebben op grond die nog niet in exploitatie is genomen. Ook de overgangsproblemen zijn vergelijkbaar.

De *doeltreffendheid* van een vergunningstelsel zal afhangen van de mate waarin de overheid in staat is om de waarde van het bouwrecht vast te stellen, dan wel in staat is om in onderhandelingen met marktpartijen een marktconforme vergoeding voor het bouwrecht te realiseren. De opbrengst van de heffing kan groter zijn naarmate de marktomstandigheden beter zijn. De *transparantie* zal groter zijn als de waarde van het bouwrecht eenzijdig door de gemeente wordt vastgesteld, dan wel met een veiling wordt vastgesteld. Onderhandelingen maken de vergunningverstrekking minder transparant. Hoewel de uitvoering op zich niet gecompliceerd hoeft te zijn, zeker niet als het kostenverhaal ook via een vergunningstelsel wordt gerealiseerd, betreft het wel een ingrijpende wijziging. Het vergt immers een breuk met de huidige praktijk.

ad d) wijziging waardebepaling Onteigeningswet en versterken actief grondbeleid

De waardebepaling bij onteigening vindt thans plaats op basis van de verkeerswaarde van de grond, waarbij formeel geen rekening wordt gehouden met de nieuwe bestemming. Feitelijk gebeurt dit laatste toch, omdat in de verkeerswaarde conform de oude bestemming de mogelijke bestemmingswijziging reeds is verdisconteerd: er is een verwachting dat de grond op afzienbare tijd van bestemming zal veranderen en in prijs zal stijgen. Een mogelijkheid is om de Onteigeningswet zo te wijzigen, dat duidelijk wordt dat de grond gewaardeerd moet worden tegen de agrarische waarde *los* van de verwachtingswaarde vanwege een mogelijke bestemmingsverandering. Dit betekent dat de baten van een bestemmingswijziging *bij onteigening* in principe naar de gemeente gaan. De *doeltreffendheid* is afhankelijk van de mate waarin gemeenten grondeigenaren kunnen onteigenen. Het kunnen uitoefenen van het voorkeursrecht is niet afdoende: onteigenen moet dus makkelijker worden én de hoogte van de compensatie moet worden aangepast. Daar staat tegenover dat een verlaging van de schadevergoeding voor de oorspronkelijke grondeigenaar het juist extra aantrekkelijk maakt om de grond zelf te gaan exploiteren. In deze beleidsvariant worden de mogelijkheden van de overheid als marktpeler versterkt. De marktwerking en de transparantie van de markt nemen af. De uitvoering is - wanneer de positie van de overheid eenmaal is versterkt - verder niet bijzonder gecompliceerd. Ook hier geldt dat een belangrijk neven-effect is, dat de prijzen van landbouwgrond worden gedrukt.

5.4 Doelmatigheid van het grondbeleid

5.4.1 Ondoelmatig optreden van het Rijk op de grondmarkt

Er is onvoldoende informatie en kennis over de grondposities en (voorgenomen) transacties van de verschillende onderdelen van het Rijk en bij de beslissingen van het Rijk om grond aan te kopen of te verkopen worden nog onvoldoende bedrijfseconomische afwegingen gemaakt. Hierdoor is het activabeheer bij het Rijk onvoldoende doelmatig. De aard van dit knelpunt verschilt van de meeste andere knelpunten waarvoor in dit hoofdstuk beleidsvarianten worden ontwikkeld. Hier gaat het om de vraag hoe een gegeven instrument (aankoop van grond voor gebruik door het Rijk) doelmatiger gehanteerd kan worden. Bij de andere knelpunten gaat het om de vraag met welk instrument een gegeven doelstelling het meest doelmatig gerealiseerd kan worden. Dit is de reden dat de IBO-werkgroep geen afzonderlijke beleidsvarianten onderscheidt, maar stappen die kunnen leiden tot een doelmatiger optreden van de rijksoverheid op de grondmarkt:

1. Verbeter de informatievoorziening door een systematische vastlegging en uitwisseling van informatie en kennis voor alle spelers die namens de rijksoverheid actief zijn op de vastgoedmarkt.
 2. Bevorder via informatie- en kennisuitwisseling en structureel overleg ook de samenwerking tussen departementen. Een voorbeeld is het agrarisch grondbezit van het Rijk te betrekken bij de realisatie van de EHS.
 3. Maak, zodra aan- of verkoop van vastgoed in beeld komt, een zorgvuldige bedrijfseconomische analyse van de kosten en opbrengsten die te late (of te vroege) aan- of verkoop van grond met zich meebrengt. Uit een bedrijfseconomische analyse kan blijken dat het Rijk zou moeten aankopen voordat de besluitvorming over het publieke beleidsdoel definitief is. Hieraan kunnen de volgende voorwaarden worden gesteld:
 - eerdere aankoop, zoals ook geldt voor iedere andere aankoop, moet aantoonbaar bedrijfseconomisch verantwoord zijn;
 - het vastgoed dient benodigd te zijn voor de uitvoering van nog door het kabinet vast te stellen beleid. De Minister van het betrokken departement en de Minister van Financiën moeten hiervoor toestemming verlenen. De goedkeuring van de ministers heeft alleen betrekking op de financiering van de anticiperende aankoop. En staat dus los van de besluitvorming over het nog vast te stellen beleid waarvoor de aankoop plaatsvindt.
 - Pas het budgettaire kader zodanig aan dat bedrijfseconomisch handelen - onder de eerder genoemde randvoorwaarden - mogelijk wordt. Het is mogelijk dat daartoe de dienst Domeinen binnen het Rijk als financier gaat optreden van anticiperende aankopen: bij Domeinen wordt een baten/lastenstelsel ingevoerd met een centrale leenfaciliteit. Het is echter ook denkbaar dat voor elk onderdeel van het Rijk dat op de grondmarkt opereert een baten/lastenstelsel wordt ingevoerd gecombineerd met een decentrale leenfaciliteit.
- Voordeel van de 'centrale variant' is dat er een prikkel ontstaat om gezamenlijk op te trekken: samen informatie te verzamelen, samen kennis te ontwikkelen en onderling het beleid beter af te stemmen. Wanneer de leenfaciliteit aan een maximum wordt gebonden, dan biedt de centrale variant meer flexibiliteit dan de decentrale, aangezien dan een afzonderlijk plafond zal

gelden voor elk onderdeel. Plaatsing bij het ministerie van Financiën biedt een extra check op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven. Per slot van rekening gaat het hier om uitgaven die het parlement vooraf niet kent. Tot slot geldt dat in de centrale variant het eenvoudiger is om het parlement inzicht te bieden in de resultaten van alle anticiperende aankopen door het Rijk.

In de 'decentrale variant' is minder aanleiding om samen op te trekken, maar kunnen departementen wat slagvaardiger optreden omdat geen toestemming van Financiën nodig is. Zij kunnen de eigen expertise (op deelmarkten) beter benutten door grotere zelfstandigheid bij het opereren op de markt.

4. Maak het mogelijk dat grond in portefeuille wordt gehouden in die gevallen waarin een departement vastgoed wenst te verkopen, maar waarin het voor de rijksoverheid bedrijfseconomisch gezien gewenst is het vastgoed te behouden.

5.4.2 Gebrek aan transparantie bij een actief grondbeleid

Uit de knelpuntenanalyse in paragraaf 4.3.3 bleek dat een actief grondbeleid gepaard kan gaan met knelpunten. De meeste aandacht trekt het gebrek aan transparantie op gemeentelijk niveau (grondbedrijf), maar het kan op alle overheidsniveaus spelen. Achtergrond hiervan is het tweepettenprobleem van de overheid bij actief grondbeleid: de overheid is zowel regelgever als speler op de grondmarkt. Dit kan leiden tot een weinig transparante en ondoelmatige aanwending van de opbrengsten uit de grondexploitatie, maar ook tot concurrentievervalsing en ondoelmatig grondgebruik.

Om de knelpunten rond het actief grondbeleid weg te nemen zijn de volgende oplossingen denkbaar:

- a) het beperken van de mogelijkheden van actief grondbeleid
- b) het versterken van de mogelijkheden van een faciliterend grondbeleid
- c) transparanter maken van grondbedrijven

ad a) het beperken van de mogelijkheden tot actief grondbeleid

De mogelijkheden voor een actief grondbeleid kunnen worden beperkt door het voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningsmogelijkheden te beperken. De WVG is niet bedoeld om actief grondbeleid te verzekeren. Zelfrealisatie blijft mogelijk door de eigenaar. Gemeenten zou zelfs verboden kunnen worden om grond te kopen die ze niet nodig hebben voor eigen gebruik. De *effectiviteit* van deze maatregelen is groot, net als de weerstand van gemeenten omdat hen hiermee een krachtig instrument wordt ontnomen, waardoor de eerder gesignaleerde knelpunten van een faciliterend grondbeleid kunnen toenemen. Deze beleidsvariant kan met andere woorden niet los worden gezien van de beleidsvarianten voor de overige knelpunten.

ad b) het versterken van de mogelijkheden van een faciliterend grondbeleid

Gezien de potentiële knelpunten van een actief grondbeleid lijkt de oplossing simpel: zet één van de twee petten af en voer geen actief grondbeleid meer. Het geheel overlaten van de grondexploitatie aan de markt zou een oplossing zijn als er geen publiek motief zou zijn voor overheidsbemoeienis met de grondexploitatie. Uit de knelpuntenanalyse bleek echter dat in de huidige situatie niet alle beleidsdoelstellingen met een zuiver faciliterend grondbeleid gerealiseerd kunnen worden. De behoefte aan een actief grondbeleid kan met andere woorden minder groot worden door de knelpunten rond het faciliterend grondbeleid weg te nemen. De doeltreffendheid hangt sterk af van de mate waarin het mogelijk is de beperkingen van een faciliterend grondbeleid op te heffen.

ad c) het transparanter maken van grondbedrijven

Voor zover het noodzakelijk blijft om een actief grondbeleid te voeren, kan geprobeerd worden om de transparantie van grondbedrijven te vergroten. Het is niet mogelijk of gewenst om van de 'zwarte dozen' zoals grondbedrijven vaak worden genoemd, 'glazen huizen' te maken. Zo zijn de publieke doelstellingen per definitie niet gebaat met het publiceren van informatie die het realiseren van die doelstellingen met een actief grondbeleid bemoeilijkt. Wel is het gewenst dat de grondbedrijven transparant zijn ten aanzien van de publieke doelstelling die hun bestaan rechtvaardigt en dat de publieke doelstelling zo doelmatig mogelijk wordt gerealiseerd. Dat betekent dat de omslag in de manier van werken van grondbedrijven, zoals die in paragraaf 4.3.3 is geschetst, moet worden voltooid:

- De gemeenteraad bepaalt het beleid bij voorbeeld via een jaarlijkse grondnota, waarin een totaalbeeld van de gemeentelijke grondexploitatie wordt geboden (uitgiftebeleid, prijsbeleid, waardering, en noodzakelijke reserveringen) en toetst de uitvoering ervan. De financiële toezichthouder (de provincie) kan hierbij een stimulerende en controlerende rol vervullen.
- De gemeente dient beslissingen over het wel of niet realiseren van een bepaald plan te baseren op een realistische kosten-batenanalyse. Het verdient daarbij de voorkeur om planalternatieven te ontwikkelen die verschillen in kosten en kwaliteit.
- Gedurende de duur van de grondexploitatie dienen de ramingen van de kosten en opbrengsten periodiek te worden bijgesteld op een realistisch niveau.
- Bij de gronduitgifte dient de gemeente in principe marktconforme uitgifteprijzen te hanteren. Afwijkingen hiervan dienen te worden gemotiveerd en de impliciete subsidies die hierdoor worden gegeven dienen zichtbaar te worden gemaakt. Duidelijk moet zijn aan wie subsidie wordt verleend, en om welke reden.
- Uit de verslaglegging moet duidelijk blijken welke verdeling van kosten en baten met het grondbeleid is gerealiseerd.

Om dit proces te ondersteunen kan overwogen worden om de verslaglegging van grondbedrijven te uniformeren en regels te stellen voor de waardering van lopende projecten. Dit biedt de mogelijkheid van monitoring en benchmarking. De invoering van de voorstellen die onder deze beleidsvariant zal tijd vergen. De *doeltreffendheid* zal nooit volledig zijn.

Hoe vorm te geven aan pps-projecten?

Een groot aantal stedelijke ruimtelijke ontwikkelingsprojecten is de afgelopen periode opgezet als PPS-project. Uit een oogpunt van doelmatig handelen van de overheid op de grondmarkt lijkt er ruimte te bestaan tot verdieping van de kennis en professionaliteit bij gebiedsgerichte publiek-private samenwerkings (PPS)-projecten. Dit leidt tot de vraag hoe in de overgangssituatie van een zuiver actief grondbeleid naar een situatie van een gemengd grondbeleid, het beste vorm gegeven kan worden aan de samenwerking tussen overheid en marktpartijen. Voor deze vraag worden geen beleidsvarianten ontwikkeld: het gaat om aandachtspunten bij het aangaan van samenwerkingsverbanden tussen overheid en marktpartijen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen PPS in de planvorming en PPS in de realisatiefase. Op basis van de ervaringen tot dus ver kan geen spoorboekje worden opgesteld. Wel kan een aantal kritische succesfactoren worden genoemd, bijvoorbeeld.³⁶

- *start als overheid met het helder formuleren van de doelen;*
- *kies alleen voor PPS als dit leidt tot duidelijke voordelen, bijvoorbeeld door het inhoudelijk op elkaar afstemmen van verschillende deelprojecten in de planvorming of het maken van afspraken over de verdeling van kosten en opbrengsten in de realisatiefase;*
- *waarborg de kwaliteit en doelmatigheid via de opdrachtgeversrol of de stedenbouwkundige controller; selecteer partners indien mogelijk op basis van competitie en maak gebruik van de mogelijkheid tot aanbesteden;*
- *maak contracten over de precieze verdeling van taken en risico's. Leg de risico's neer bij de partijen die ze het beste kunnen beheersen en dragen.*

5.4.3 Grondposities en Europese aanbestedingsregels

Grondposities behoeven het naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen normaliter niet in de weg te staan. De indruk dat dit wel zo zou zijn, wordt mede gewekt doordat de betrokken partijen (gemeente en ontwikkelaar) er om allerlei redenen vaak geen behoefte aan hebben om de richtlijnen toe te passen. Hoewel grondposities normaliter geen knelpunten behoeven te vormen, kan op grond van jurisprudentie toch niet uitgesloten worden dat er gevallen zijn waarin grondposities het onmogelijk maken dat de Europese aanbestedingsregels worden nageleefd. In die gevallen is er dus een knelpunt. Voorzover nieuwe jurisprudentie dit niet oplost, kan dit knelpunt worden opgelost door:

- a) aanpassing van de Onteigeningswet zodat onteigening mogelijk wordt van degenen die nu een beroep op zelfrealisatie kunnen doen voor in beginsel aanbestedingsplichtige investeringen;
- b) introductie van een exploitatievergunning met als voorwaarden dat de publieke voorzieningen openbaar kunnen worden aanbesteed.

³⁶ Zie bijvoorbeeld 'Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten', 2000, Onderzoek in opdracht van het Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën.

Beleidsvariant b) komt in beeld als voor kostenverhaal ook een stelsel van exploitatievergunningen wordt gerealiseerd.

5.5 Samenhang tussen de beleidsvarianten

In de voorgaande paragrafen is per knelpunt aangegeven welke beleidsvarianten zijn te overwegen. Dit past in een benadering die volgt uit de taakopdracht van het IBO grondbeleid en die gericht is op de identificatie van concrete knelpunten en oplossingen. Daardoor ontstaat echter geen zicht op de samenhang tussen zowel de knelpunten als de oplossingen. Het is mogelijk dat door de aanpak van het ene knelpunt, een andere ook kleiner of misschien groter wordt. Sommige beleidsvarianten zijn wel te combineren, andere juist niet.

De knelpunten die samenhangen met de toenemende spanningen tussen vraag en aanbod op de diverse deelmarkten, de realisatie van de EHS en de knelpunten rond de transparantie van het actief grondbeleid van het Rijk en gemeenten staan in sterke mate op zichzelf. Er is overigens wel enige samenhang tussen de realisatie van de EHS en de overige beleidsvarianten:

- Een professioneler optreden van het Rijk op de grondmarkt kan de realisatie van de EHS vergemakkelijken.
- Beleidsvarianten om te komen tot een andere verdeling van de kosten en baten van een bestemmingswijziging kunnen de opwaartse druk op de prijzen op agrarische grondmarkt doen afnemen, hetgeen de realisatie van de EHS vergemakkelijkt.

De vijf resterende knelpunten hangen in die zin met elkaar samen, dat zij het gevolg zijn van beperkingen van het huidige publiekrechtelijk instrumentarium. Het gaat om:

- het realiseren van kostenverhaal op gemeentelijk niveau;
- het benutten van de baten van een overheidsinvestering;
- het realiseren van een redelijke verdeling van de kosten en baten van een bestemmingswijziging;
- beperking van de concurrentie op de bouwmarkt door grondposities;
- onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap door grondposities.

De beperkingen van het huidige publiekrechtelijk instrumentarium komen pas de laatste jaren aan het licht door de grotere rol van marktpartijen op de grondmarkt en de beperktere mogelijkheden daardoor voor een volledig actief grondbeleid. De verschuiving van een zuiver actief grondbeleid naar een meer faciliterend grondbeleid is niet alleen het gevolg van het toenemend belang van grondposities voor (en door) marktpartijen, maar hangt ook samen met de trend dat de overheid zich concentreert op haar publieke taak, en daarbij bij voorkeur publiekrechtelijke instrumenten hanteert. De grotere rol van marktpartijen op de woningbouwmarkt is daar een gevolg van.

Er kunnen drie benaderingen worden onderscheiden om met deze knelpunten om te gaan:

- a) Het beter gebruiken van de bestaande wet- en regelgeving;
- b) Het versterken van de mogelijkheden van een faciliterend grondbeleid;
- c) Het versterken van de mogelijkheden van een actief grondbeleid met *publiekrechtelijke* middelen.

Ad a) Het beter gebruiken van de bestaande wet- en regelgeving

Om deze benadering effectief te laten zijn is een verder professionalisering bij de overheid gewenst. Deze benadering kan in feite altijd worden toegepast. De reden om deze benadering afzonderlijk te benoemen is dat deze kan worden beschouwd als de 'nul-variant' waartegen de overige oplossingsrichtingen kunnen worden afgezet. Het is bovendien een benadering die ook van belang is voor degenen die van mening zijn dat er geen sprake is van ernstige knelpunten.

Ad b) versterken van de mogelijkheden van een faciliterend grondbeleid

In deze oplossingsrichting probeert de overheid de doelstellingen van ruimtelijk beleid te realiseren door wijziging van de voorwaarden waaronder marktpartijen actief kunnen zijn op de grondmarkt.

Een *redelijk kostenverhaal* door gemeenten kan worden gerealiseerd door de introductie van een heffing of een vergunning als 'stok achter de deur' voor het sluiten van een exploitatie-overeenkomst.

Het *beter benutten van de grondwaardestijging* als gevolg van een overheidsinvestering kan in principe worden gerealiseerd met:

- I. een heffing op de baten;
- II. onderhandelingen gericht op een PPS-aanpak;
- III. een speciale wettelijke procedure.

Een eenvoudig toe te passen beleidsvariant is echter niet beschikbaar. De technische haken en ogen zijn in het bijzonder bij een heffing omvangrijk. Deze technische problemen kunnen mede verklaren waarom de overheid tot op heden niet of nauwelijks van grondwaardestijgingen profiteert.

De *verdeling van de baten en kosten van een bestemmingswijziging* kan met de volgende instrumenten worden gewijzigd:

- I. het in rekening brengen van het in gebruik nemen van de open ruimte;
- II. een heffing op de baten of
- III. het stellen van financiële voorwaarden aan een bouwrechtvergunning.

De technische haken en ogen verschillen per beleidsvariant. Over het algemeen zijn ze minder groot dan bij het voorgaande knelpunt, maar een eenvoudig in te voeren instrument is niet beschikbaar.

Een heffing vanwege het verlies aan open ruimte (I) is op zich in de huidige wet- en regelgeving te incorporeren. Het kan immers worden beschouwd als een vorm van kostenverhaal, maar vergt wel dat de overheid in staat en bereid is de externe effecten te waarderen.

Een heffing op de baten (II) is gecompliceerd vanwege de samenhang met de reeds bestaande belasting op winst (inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting). Waarom zou (mede) door de overheid veroorzaakte winst anders worden behandeld dan 'gewone' winsten?

Het niet langer gratis verstrekken van bouwrechten (III) is technisch uitvoerbaar, maar vergt wel een breuk met de bestaande wet- en regelgeving. Op dit moment worden immers bouwrechten automatisch en om niet verstrekt wanneer de grondeigenaar bereid en in staat is het bestemmingsplan te realiseren op de wijze die de gemeente voor ogen staat.

Concurrentie op de markt voor de ontwikkeling van vastgoed en ruimte voor particulier opdrachtgeverschap kunnen worden bevorderd door het bouwrecht niet langer automatisch te verstrekken aan de grondeigenaar. Ook voor deze beleidsvarianten geldt dat sprake is van een belangrijke ingreep in de bestaande wet- en regelgeving. Voor deze knelpunten zijn echter ook andere minder ingrijpende beleidsvarianten beschikbaar.

Ad c) het versterken van actief grondbeleid met publiekrechtelijke middelen

De vijf genoemde knelpunten doen zich niet of veel minder voor als de overheid eigenaar is van de grond. Dat betekent dat voor deze knelpunten ook versterking van het actief grondbeleid een oplossing kan bieden. Door de toenemende belangstelling van marktpartijen voor grondposities, hetgeen aansluit bij het beleid van het Kabinet om marktpartijen een grotere rol te laten spelen op de woningmarkt, zal het echter voor overheden steeds lastiger worden om een actief grondbeleid te voeren. Dat vergt immers dat de overheid de grond al in bezit heeft voordat een bestemmingswijziging (of investering) in de lucht hangt. Dat betekent dat de overheid geheime besluiten moet nemen om de markt te slim af te zijn. Dit past niet in het streven naar een transparant overheidsbeleid. Voor situaties waarin de overheid het desondanks gewenst vindt zelf actief op de grondmarkt te opereren zullen met publiekrechtelijke middelen de mogelijkheden van een actief grondbeleid versterkt kunnen worden. Gedacht kan worden aan een versterking van de Wet Voorkeursrecht gemeenten of het makkelijker maken van onteigening (bijvoorbeeld ook op basis van plannen die met de nieuwe art. 19 procedure gerealiseerd zullen worden). Hoewel een dergelijke benadering effectief kan zijn in de zin dat de knelpunten worden opgelost, wordt in deze oplossingsrichting in feite geprobeerd de dominantie van de gemeente op de grondmarkt te herstellen.

Literatuuroverzicht

- AVBB , 1999, Rekenvoorbeeld waardeontwikkeling Vinex-locatie "Hoofdburg".
- Brand, J.A.M. van den, 1999, Fiscaal kostenverhaal: de noodzaak tot verbetering, Bouwrecht, nr 9 september.
- CBS, 1999, Bodemstatistiek, Voorburg.
- CPB, 1997, Economie en Fysieke omgeving, Sdu, Den Haag.
- CPB, 1999a, Woningbouw, tussen markt en overheid, Sdu, Den Haag.
- CPB, 1999b, De grondmarkt, Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid, Sdu Den Haag.
- Haan, P. de, Grondpolitiek in discussie: een aanzet voor een nieuw programma, Nederlands Juristenblad, 21 januari 2000, jrg. 75, p. 143-150.
- Kam, G. De, 1997, Op grond van beleid, proefschrift TU Delft, NWR, Almere.
- Kenniscentrum PPS, Eerste voortgangsrapportage, april 1999, TK 26 800.
- KPMG, 1999, Grond voor de natuur, De grondmarkt en knelpunten en oplossingen in wet- en regelgeving vanuit het perspectief van de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, onderzoek in opdracht van Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Stichting Natuur en Milieu.
- Kolpron Consultants, 1997, Grondbezit en grondverwerving, Rotterdam.
- Kolpron Consultants, 1999, Onderzoek naar marktwerking bij ontwikkeling, uitgifte en beheer van bedrijventerreinen, Rotterdam.
- Kolpron Consultants, 2000a, Ontwikkeling van residuele waarde en winst in grondexploitaties, Rotterdam.
- Kolpron Consultants, 2000b, Analyse grondbedrijven op basis van jaarverslagen, Rotterdam.
- Korthals Altes, W.K. en D.A. Groetelaers, 2000, De ontwikkeling van uitbreidingslocaties: context en praktijk, Achtergrondinformatie van de Vereniging van grondbedrijven, nr. 1, 2000.
- Kruyt, B., B. Needham en T. Spit, 1990, Economische grondslagen van grondbeleid, Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.
- Luijt, J., J.H. van Rijswijk en M. van Heusden, 1999, 1999, Prijzen van landbouwgrond in en om VINEX-locaties, Landbouw-Economisch Instituut Den Haag.
- Ministerie van Financiën, 2000, Vast-goed, beter, best, Naar goed koopmanschap van het Rijk op de vastgoedmarkt, Den Haag.
- Needham, 1997, Verkenning van een belasting op grond/ruimte.
- NEPROM, 2000, Kostenverhaal in de grondexploitatie op VINEX-locaties.
- NYFER, 1996, Het Groene Hart..., dat klopt niet.
- NYFER, 1998, Geld uit de grond, financiering van infrastructuur, Sdu, Den Haag.
- NYFER, 1999, Schiphol, Zee van ruimte, Sdu, Den Haag.

- NYFER, 1999, Grip op de grond, Sdu, Den Haag.
- Overwater, P.S.A., 1999a, Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid, onderzoek in opdracht van VNO-NCW, AVBB en Neprom.
- Overwater, P.S.A., 1999b, onteigening en een beroep op zelfrealisatie binnen het kader van een nieuw, sturend gemeentelijk grondbeleid, Agrarisch recht nr. 12, december, p. 631 -644.
- Polman, Luijt, Mulder en Thijssen, 1999, 'Going concern' - waarde en marktprijs van landbouwbedrijven, LEIRapport 6.99.02.
- Priemus, H., I. van Aalst en E. Louw, Implicaties van een vrije grondmarkt en intensieve stedelijke herstructurering, Nederland 2030, Delft University Press.
- Raad voor het Landelijk gebied, 1999, Grondbeleid voor groene functies, advies over een gericht grondbeleid voor de realisering van ruimte voor groene functies, publicatie RLG/4.
- Rigo, Tauw en OTB, 2000, Integrale onderzoeksrapportage Relatie woningmarkt - Grondmarkt 1991 - 1998, onderzoek in opdracht van VROM.
- Schutter, A.J.M. de, 1997, Grondpolitiek: Helderheid verschaffe in private en collectieve belangen, Christen Democratische Verkenningen, mei 1997.
- STEC-groep, 1999, Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardestijging, Nijmegen.
- STEC-groep, 2000, Meer weten over het buitenland, Nijmegen.
- Thunnissen, F.H.A.M., 1999, Verhaal van exploitatiekosten, een verward verhaal, Bouwrecht nr.9.
- Vries, J. de, Grondpolitiek en Kabinetscrisis, 1989, VUGA.
- VROM-raad, 2000, Het instrument geslepen, Advies 20, Den Haag.
- VNG, 1994, Kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie, Verhaal van kosten van voorzieningen van openbaar nut via de exploitatieverordening en via de baatbelasting.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, februari 1998.

Bijlage 1: Taakopdracht IBO Grondbeleid

Achtergrond

Er zijn verschillende overwegingen om een IBO grondbeleid te starten.

In de eerste plaats is in een aantal rijksnota's aangekondigd dat de werking van de grondmarkt en onderdelen van het grondbeleid nader zullen moeten worden gezien. Gewezen kan worden op de Startnota ruimtelijke ordening, die aandacht vraagt voor de stijgende grondprijzen en de hogere kosten van grondverwerving, waardoor o.m. het realiseren van groenstructuren steeds moeilijker gaat. In dezelfde nota wordt onderzoek aangekondigd naar het gebruiken van grondwaardestijgingen voor de financiering van overheidsinvesteringen. Ook in de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid (NREB) zijn vragen rond het grondbeleid geformuleerd, onder andere in relatie tot de ruimtelijke ordening.

In de tweede plaats zijn recent rapporten verschenen over de grondmarktproblematiek van het CPB en van Nyfer. Naar aanleiding van de rapporten van het CPB heeft de vaste Commissie van VROM dit voorjaar reeds aan de minister van VROM gevraagd om een kabinetsstandpunt.

In de derde plaats zijn enkele lopende dossiers in het brandpunt van de belangstelling komen te staan. Daarbij moet vooral gedacht worden aan het dossier Wet Voorkeursrecht Gemeenten, het voorstel van Wet Grondexploitatieheffing en de planschaderegeling. In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) is met VNG en IPO afgesproken met betrekking tot het grondbeleid een brede en gedegen knelpuntenanalyse uit te voeren en die samen met een voorstel voor concrete vervolgstappen aan het overhedenoverleg voor te leggen.

Grondverwerving en grondbeheer door het Rijk komen primair aan de orde in het Project Activabeheer dat binnenkort van start gaat. In december 1999 zal een tussenrapportage worden uitgebracht. De IBO-werkgroep kan deze rapportage vervolgens benutten voor haar eigen rapport en daar aanvullende overwegingen en beleidssuggesties aan toevoegen.

Het ministerie van VROM zal komen met een beperkte reparatie van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, vooruitlopend op de evaluatie van deze wet die is voorzien voor medio 2000.

Parallel aan de IBO-werkgroep loopt een MDW werkgroep Aanpassing Onteigeningswet (start september 1999). De activiteiten van deze groepen zullen onderling worden afgestemd. De afstemming en onderlinge communicatie zijn er vooral op gericht dat geen tegenstrijdige stellingen zullen worden betrokken in de uit te brengen rapportages.

Budgettair beslag

De grondprijzen hebben effecten op veel onderdelen van het overheidsbeleid en de overheidsuitgaven en -inkomsten, zowel bij het Rijk als bij de provincies en gemeenten. In het onderzoek moet worden gezien welke beleidsonderdelen, uitgaven en inkomsten in de beschouwing zullen worden betrokken. In ieder geval zal in het onderzoek een overzicht worden opgesteld van de uitgaven en inkomsten van de overheid ten behoeve van grondverwerving.

Doelstelling onderzoek

Het IBO heeft tot doel om beleidsvarianten te ontwikkelen die kunnen leiden tot verbetering van de werking van de grondmarkt. In het IBO kunnen de vragen die spelen met betrekking tot de grondmarkt en het grondbeleid in onderling verband worden beantwoord. Een zo pragmatisch mogelijke aanpak staat voorop. Het moet gaan om de oplossing van concrete knelpunten die de overheid ervaart bij het bereiken van haar doelstellingen.

Onderzoeksvragen

De volgende clusters van onderzoeksvragen zullen in het IBO in ieder geval aan de orde komen:

A. werking grondmarkt

- wat zijn de bijzondere kenmerken van de grondmarkt en welke gevolgen hebben deze kenmerken voor het functioneren van die markt ?
- wat is de invloed van segmentering van de grondmarkt op de allocatie van grond over diverse bestemmingen ?
- hoe hebben de grondprijzen voor de verschillende segmenten (waaronder de VINEX-locaties) zich in de afgelopen jaren ontwikkeld en wat was daarbij de invloed van overheidsinstrumenten zoals het ruimtelijk ordeningsbeleid, het grondbeleid, bestuurlijke arrangementen en het fiscaal beleid?
- wat is de rol van de verschillende actoren, zoals de gemeenten, de gemeentelijke grond-bedrijven, projectontwikkelaars en bouwbedrijven en particulieren en welke (financiële) belangen zijn daarbij in het geding ?

B. knelpunten

- welke effecten hebben de segmentering van de grondmarkt en de mede daardoor veroorzaakte prijsveranderingen gehad op het functioneren van de grondmarkt en het bereiken van de verschillende overheidsdoelen (denk aan kwaliteit, tempo, flexibele aansluiting van aanbod op (consumenten)voorkeuren en dynamiek daarin, consumentenprijzen, etc.) ?
- welke overige knelpunten bij het bereiken van deze doelen kunnen worden toegeschreven aan de huidige werking van de grondmarkt respectievelijk het huidige grondbeleid ?

C. Beleidsvarianten

- wat zijn de motieven voor de overheid om in te grijpen op de grondmarkt en welke instrumenten worden daarbij thans door de overheden gehanteerd ?
- welke oplossingen zouden - gelet op de gesignaleerde knelpunten - gevonden kunnen worden om de werking van de grondmarkt te verbeteren en de overheidsdoelen op een doelmatiger en doeltreffender wijze te bereiken, waarbij onder meer gedacht kan worden aan een aanpassing van het allocatiemechanisme (de rol van de ruimtelijke ordening), de loskoppeling van eigendomsrecht en bouwrecht, de aanpassing van werkwijzen bij de verwerving en het beheer van grond door het Rijk, de afoming en inzet van de grondwaardestijging die het gevolg is van overheidsbeleid, zoals het aanleggen van infrastructuur maar ook van het wijzigen van de bestemming van de grond, de omslag van plankosten over de belanghebbenden, de inzet van gezamenlijke planning, uitvoering en financiering van 'rood' met 'groen', de versterking van de regiefunctie van gemeenten bij de ruimtelijke planuitvoering, bestuurlijke arrangementen, etc. ?

Deelnemende departementen: VROM, VenW, LNV, EZ, Defensie, BZK, Justitie, AZ, Financiën. Het CPB zal worden uitgenodigd om als adviseur op te treden van de werkgroep. Tevens zullen personen uit de sfeer van de decentrale overheden bij het IBO worden betrokken.

Het secretariaat wordt gevoerd door VROM en Financiën.

Bijlage 2: Wet- en regelgeving relevant voor de grondmarkt³⁷

Wet Ruimtelijke Ordening

Doel:

Het bieden van een kader voor belangenafweging ten aanzien van het gebruik van schaarse ruimte, met behulp van instrumenten op Rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau.

Middelen/instrumenten:

De Wet op Ruimtelijke Ordening geeft een wettelijk kader voor het Rijks planologisch, provinciaal planologisch en gemeentelijk planologisch beleid, alsmede de regelingen ten aanzien van de exploitatieverordening, aanlegvergunningen, schadevergoedingen en dwang en strafbepalingen. Tevens wordt de samenstelling van de planologische organen en adviesraden voorgeschreven.

Het bestemmingsplan

Ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente is de gemeenteraad verplicht een bestemmingsplan te maken voor het gebied gelegen buiten de bebouwde kom en is zij bevoegd dit te doen voor het gebied binnen de bebouwde kom. Het bestemmingsplan is het belangrijkste ruimtelijke ordeningsinstrument van de gemeenten omdat dit het enige plan in de WRO is waarvan de voorschriften zowel voor de overheid als voor de burgers bindend zijn.

In een bestemmingsplan wordt de visie van de gemeente op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied weergegeven door middel van het aanwijzen van de bestemming van de in het plan begrepen grond en het geven van voorschriften met betrekking tot het gebruik van de grond en de opstallen. Voor de aanleg van werken en de uitvoering van werkzaamheden dient, indien in het bestemmingsplan voorgeschreven, een bouwvergunning (Art. 50 Woningwet) te worden verleend. In beginsel dienen alle bouwvergunningen en bestemmingen conform het bestemmingsplan te zijn. Er zijn echter situaties die, ten behoeve van behoud van een zekere flexibiliteit van de Ruimtelijke Ordening en snelle ontwikkelingen in de maatschappij, vragen om afwijking van het bestemmingsplan. Hiervoor zijn in de WRO verschillende bepalingen opgenomen die een afwijking van het bestemmingsplan mogelijk maken.

Het voorbereidingsbesluit en art. 19 (oud)

Wanneer een voorbereidingsbesluit (art. 21 WRO) is genomen dienen alle ingediende bouwvergunningen te worden aangehouden totdat kan worden bepaald of die voldoen aan het nieuwe bestemmingsplan. In anticipatie op een nieuw bestemmingsplan kan via artikel 19 WRO (oud) een bouwvergunning worden verleend, ook wanneer deze niet conform het geldende bestemmingsplan is. Door de rechter is hier een urgentie criterium (dat niet met zoveel woorden in de wet is gesteld) bij gevoegd.

Artikel 19 - nieuw

Recent verscheen in het Staatsblad een wijziging van de WRO met een nieuwe artikel 19 dat een zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau behelst. Dit nieuwe artikel 19 staat los van een procedure tot herziening van het bestemmingsplan.

De gemeenteraad kan een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, 'mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan verstaan.' Wanneer de ruimtelijke onderbouwing niet is vastgelegd in een structuurplan, voldoet ook een door de gemeente vastgestelde sectorale beleidsnota met ruimtelijke relevantie of een door de gemeente vastgestelde nota van uitgangspunten. Tevens dient in dat geval te worden ingegaan op de relatie van het project met het bestemmingsplan.

Toepassing:

Met de nieuwe artikel 19 procedure krijgen gemeentebesturen een ruimtelijk ordeningsinstrument in

³⁷ Voor het overgrote deel gebaseerd op een bijdrage van Kolpron Consultants.

handen dat doelgericht en efficiënt kan worden ingezet. De zelfstandige projectprocedure maakt het mogelijk dat op relatief korte termijn bouwvergunningen kunnen worden afgegeven. Dit is met name van belang voor de grondverwerving en gronduitgifte op dergelijke bouwlocaties.

De ruimtelijke onderbouwing van het nieuwe artikel 19 legt meer relaties met het strategische ruimtelijke beleid van de gemeente, dan het bestemmingsplan. Hierdoor wordt wellicht een meer integrale afweging mogelijk dan met het bestemmingsplan dat toch vaak integraliteit binnen een klein territorium (de plangrenzen) behelst.

Voor het grondbeleid relevant is de vraag in hoeverre de goede ruimtelijke onderbouwing ook de bijdrage vanuit het project aan de uitvoerbaarheid van het geheel betreft. Zullen artikel 19-procedures worden afgebroken waar dit niet het geval is?

Onteiningswet

Doel:

Doel van de Onteiningswet is het scheppen van een juridisch kader die de overheid mogelijk maakt om wanneer dit voor de uitvoering van door de wet omschreven beleid (zoals ruimtelijk beleid en de aanleg van infrastructuur) noodzakelijk is gronden te verwerven.

Middelen/Instrumenten:

De wettelijke grondslag van de onteigening is te vinden in de Grondwet, en de daarop gebaseerde Onteiningswet: 'Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.' De schadeloosstelling is tevens opgenomen als artikel 1 van het Eerste Europese protocol voor de rechten van de mens, waaraan de rechter moet toetsen. De schadeloosstelling wordt in de praktijk bepaald aan de hand van de verkeerswaarde van de jongste grondtransacties in het gebied. De term schadeloosstelling betekent dat de eigenaar in dezelfde inkomens- en vermogenspositie moet worden gebracht als voor de onteigening. Alle schade, dus ook bijvoorbeeld belastingschade, moet worden vergoed. Voordat tot onteigening wordt overgegaan dient eerst geprobeerd te worden om via minnelijke weg te komen tot verwerving van de gronden. In de praktijk voldoet een brief aan de eigenaar met een aanbod aan deze vereiste.

Voor de grondmarkt en de ontwikkeling van locaties zijn verschillende titels uit de Onteiningswet van belang; In Titel IIa wordt onteigening ten behoeve van de aanleg van wegen, spoorlijnen en bruggen e.d. geregeld. Titel IIc kan worden gebruikt voor zandwinning In Titel IV (voor RO het belangrijkste) wordt onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en de volkshuisvesting geregeld.

De onteigningsprocedure kent twee fasen; te weten de administratieve fase en de gerechtelijke fase. In de administratieve fase moet een plan voor onteigening voor wat betreft besluiten van gemeenten worden goedgekeurd door de Kroon, waarna in de gerechtelijke fase de rechter de onteigening uitspreekt en de hoogte van de schadeloosstelling bepaalt op voorspraak van drie deskundigen. De rechter behandelt onteigningszaken bij voorrang en functioneert tevens als beroepsinstantie. Tegen de gerechtelijke uitspraak staat cassatie open bij de Hoge Raad. Wanneer het gerechtelijke vonnis bij het kadaster is ingeschreven kan eigendomsoverdracht van de grond plaatsvinden. Wanneer de grond vervolgens niet voor de uitvoering van het beleid wordt gebruikt kan de eigenaar de grond terugvorderen. Ongeveer 5 jaar na de Kroonbeslissing moet met bouwen worden gestart.

Uit jurisprudentie blijkt dat een aantal criteria wordt gebruikt voor de materiële toetsing van het onteigningsbesluit; er moet sprake zijn van: publiek belang (bij Titel IV belang van de ruimtelijke ontwikkeling of de volkshuisvesting, niet zomaar het belang van een particulier); noodzaak; urgentie. Naast deze materiële toetsing wordt de aanvraag voor onteigening ook formeel getoetst. Bij een formele toetsing gaat het met name om zaken als termijnen, tervisielegging en bekendmaking daarvan.

Toepassing:

De laatste tijd is onteigening actueel geworden als grondverwervingsinstrument omdat in toenemende mate verschillende partijen een rol zijn gaan spelen op de grondmarkt. In die gevallen dat grondeigenaren de bestemming zoals beschreven in het bestemmingsplan zelf willen en kunnen realiseren wordt volgens jurisprudentie wegens het ontbreken van de noodzaak, onteigening niet toegepast. Voorwaarde is dat de grondeigenaar de bestemming van zijn gronden realiseert in de door de gemeente gewenste vorm en binnen de door de gemeente gewenste termijn.

Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Doel:

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) geeft gemeenten een wettelijk recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Deze wet kent drie doelen:
het versterken van de regie-rol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid
meer inzichtelijkheid in de grondmarkt
prijnsbeheersing

Middelen/Instrumenten:

Voorkeursrecht houdt in dat eigenaren voordat zij tot vervreemding overgaan eerst de gemeente in de gelegenheid dienen te stellen om de betreffende onroerende zaak te kopen. De WVG kan alleen worden toegepast in gemeenten waar via nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid een uitbreidingscapaciteit is toebedeeld. Indien een gemeente geen uitbreidingscapaciteit is toebedacht dient een verklaring van geen bezwaar te worden afgegeven door Gedeputeerde Staten. Voorkeursrecht wordt uiteindelijk door de gemeenteraad gevestigd. Door een besluit van het college van B&W kan voor een beperkte termijn voorbescherming worden gegeven. Er zijn verschillende vestigingsmogelijkheden voor het voorkeursrecht. Zonder geldend bestemmingsplan (maar met op een gegeven moment een structuurplan) is de maximale vestigingsduur 5 jaar, 10 maanden en 8 weken. Bij een geldend bestemmingsplan is de werkingsduur onbeperkt tot het bestemmingsplan is verwezenlijkt. Zonder structuurplan is de maximale vestigingsduur 2 jaar, 5 maanden en 8 weken. Voorkeursrecht gaat in, een dag na publicatie in de Staatscourant. Grondeigenaren dienen per brief op de hoogte te worden gesteld van de vestiging van voorkeursrecht op hun perceel. Het kadaster registreert of voorkeursrecht is gevestigd. Notarissen dienen bij overdracht te controleren of voorkeursrecht is gevestigd.

Om grondeigenaren te beschermen is het (voor vestiging) mogelijk verplichtingen van de eigenaar ten aanzien van anderen te registreren in het kadaster. Vervreemding van grond die voortkomt uit deze verplichtingen valt niet onder het voorkeursrecht. Ook koopovereenkomsten die blijkens notariële of geregistreerde onderhandse akte voor vestiging zijn gesloten vallen buiten het voorkeursrecht.

Wanneer een eigenaar de grond aan de gemeente aanbiedt dient de gemeente binnen acht weken na ontvangst van het aanbod te besluiten tot aankoop. Bij de prijsbepaling van het stuk grond dat aan de gemeente wordt verkocht wordt uitgegaan van de verkeerswaarde volgens de Onteigeningswet.

Wanneer de gemeente besluit de aangeboden grond niet te kopen is de eigenaar gedurende drie jaar vrij de grond aan derden te vervreemden.

De WVG laat de mogelijkheid open van zelfrealisatie van het ruimtelijk beleid door de huidige eigenaar.

Toepassing:

Gemeenten hebben massaal het voorkeursrecht gevestigd. Gezien de omvang van de gronden (0,7% van Nederland) en het verloop van de termijnen zullen over een aantal jaar op veel plaatsen het voorkeursrecht aflopen. Want het zal veelal niet lukken (en waarschijnlijk is het zelfs onverstandig) om tijdig een geldig bestemmingsplan te hebben.

De Wet Voorkeursrecht is van toepassing indien het huidige gebruik niet overeenkomt met de bestemming. Op het moment dat dit wel het geval is komt het voorkeursrecht te vervallen. Een constructie die daarom de laatste tijd in toenemende mate werd toegepast door grondeigenaren is dat de grond niet werd vervreemd, maar dat in een samenwerkingsverband (vormen zijn een samenwerkingsovereenkomst met uitgestelde juridische levering, een commanditaire vennootschap, een v.o.f.) de bestemming door grondeigenaar en projectontwikkelaar werd gerealiseerd. Na realisatie vervalt het voorkeursrecht van de gemeente en kan de grond alsnog aan de projectontwikkelaar of de gebruiker van het gerealiseerde vastgoed worden overgedragen. Bij dit alles draait het om de uitleg van artikel 26, lid 1 WVG, dat stelt: 'Een gemeente kan de nietigheid inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar in deze wet geregelde voorkeurspositie.' In eerste instantie heeft een aantal rechters (bijvoorbeeld in Rotterdam, Maastricht, Utrecht) gesteld dat het belang van de gemeente ligt in de uitvoering van haar ruimtelijk beleid en dat de samenwerking met projectontwikkelaars of een andere gemeente juist zijn

gericht op deze uitvoering. Het hier bedoelde belang van de gemeente (waar de gemeente de bewijslast heeft) wordt volgens deze redenering derhalve niet aangetast en de samenwerking wordt derhalve niet geraakt door dit wetsartikel. Inmiddels heeft een aantal gerechtshoven gemeenten in het gelijk gesteld die deze rechtelijke uitspraken hebben aangevochten. De gerechtshoven hebben gesteld, dat er geen sprake is van zelfrealisatie door de eigenaar, omdat deze alle risico's heeft afgewenteld op de projectontwikkelaar waarmee hij samenwerkt.

Landinrichtingswet

Doel:

De Landinrichtingswet heeft als doel de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren in overeenstemming met de bestemmingen voor dat gebied die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.

Middelen/Instrumenten:

In de Landinrichtingswet worden vier vormen van landinrichting onderscheiden:

- herinrichting, hervorkaveling in die gebieden die zowel een agrarische als een belangrijke niet-agrarische functie vervullen.
- ruilverkaveling, hervorkaveling in gebieden met een overwegende agrarische functie
- aanpassingsinrichting, hervorkaveling in gebieden waar infrastructuur van nationaal of regionaal belang wordt aangelegd.
- ruilverkaveling bij overeenkomst, tussen grondeigenaren voor een gehele of gedeeltelijke verkaveling van hun gronden.

Landinrichting maakt in bepaalde gevallen onteigening mogelijk. Ook hier dient de eigenaar schadeloos te worden gesteld.

De bevoegdheid tot landinrichting ligt bij Provinciale Staten. De procedure bestrijkt een lange periode: de minister van LNV stelt een voorbereidingsschema vast, waarna Provinciale Staten een landinrichtingsprogramma vaststellen en besluiten tot herinrichting. Vervolgens stellen Gedeputeerde Staten een begrenzingsplan vast en tenslotte inventariseert de landinrichtingscommissie de rechthebbenden en stelt een plan van tijdelijke gebruik en toedeling op. Bij inschrijving in het kadaster is de eigendomsoverdracht formeel.

Toepassing:

Uitvoering van de landinrichtingswet is in de praktijk vaak langdurig, tot voor kort duurde landinrichting gemiddeld 25 jaar. De wet geeft diverse mogelijkheden tot verkorting van de proceduredtijd. Deze mogelijkheden wordt vaak niet gebruikt.

Er is momenteel sprake van een herijking van het landinrichtingsinstrumentarium. Op advies van de Raad van State is hierin de gedachte het beroep op de civiele rechter (die de zaken bij voorrang, slechts voorafgegaan door onteigeningszaken behandelt en veelal snel tot een toedeling van grond komt en de verdeling van geld ter compensatie later behandelt) te vervangen door beroep op de bestuursrechter. Dit zal (ook volgens het kadaster) leiden tot langdurige verlamming van de grondmarkt, omdat gedurende een groot aantal jaren (één beroepszaak in een landinrichtingsgebied kan voldoende hiervoor zijn) de rechtstoestand in het gehele gebied waar de landinrichting aan de orde is onduidelijk is en investeringen derhalve uitblijven.

Wet agrarisch grondverkeer

Doel:

De Wet Agrarisch Grondverkeer heeft als doel de overheid instrumenten te verschaffen om in te kunnen springen op onwenselijk gevonden ontwikkelingen op de agrarische grondmarkt.

Middelen/Instrumenten:

De belangrijkste instrumenten uit de Wet Agrarisch Grondverkeer zijn:

- de landbouwkundige toetsing, een methode om het aantal vragers op de markt te beperken om bij een krappe grondmarkt ongewenste prijsopdrijving te voorkomen;
- de mogelijkheid een voorkeursrecht ten gunste van de overheid (het bureau beheer landbouwgronden) te vestigen;
- het groundbankstelsel, dat als financieringsinstrument dient om de aankoop van gronden door

agrariërs te vergemakkelijken.

Tevens wordt in de Wet een omschrijving gegeven van de taken van het Bureau Beheer Landbouwgronden (nu Dienst Landelijk Gebied: DLG). Dit bureau is voornamelijk verantwoordelijk voor het verkrijgen, tijdelijk beheren of vervreemden van onroerende zaken in relatie tot landinrichting en voor de aankoop en vervreemding in het kader van de grondbankregeling.

De Wet Agrarisch Grondverkeer is in 1981 in het Staatsblad verschenen maar is (nog) niet geheel in werking getreden. De landbouwkundige toetsing, waarin vermeld staat dat een overeenkomst in de openbare registers onmogelijk is zonder verklaring van de notaris, is nog niet in werking getreden. De overige onderdelen van de Wet wel.

Toepassing:

De Wet Agrarisch Grondverkeer speelt in de praktijk een kleine rol, mede gezien het feit dat de landbouwkundige toetsingsprocedure nog niet in werking is getreden. Het voorkeursrecht uit deze wet is nooit gebruikt. Wel speelt DLG (de opvolger van BBL) een belangrijke rol bij de aankoop van gronden in het landelijk gebied. Het grondbankstelsel wordt als financieringsinstrument eveneens in de praktijk toegepast.

Instrumenten voor kostenverhaal

Doel:

Middels kostenverhaal kan de gemeente kosten verhalen van activiteiten in het plangebied, waar particuliere exploitanten profijt van hebben.

Middelen/Instrumenten:

Het verhaal van kosten is alleen mogelijk via gronduitgifte, via toepassing van een exploitatieverordening (artikel 42 WRO) en via de heffing van een baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet).

Gemeentelijke gronduitgifte

Bij gemeentelijke gronduitgifte kan de gemeente de kosten van de voorzieningen verhalen door verrekening in een hogere uitgifteprijs van de bouwrijpe grond.

Exploitatieverordening

Kostenverhaal via een exploitatieverordening kan alleen op vrijwillige basis tot stand komen middels afspraken tussen de gemeente en de particuliere eigenaar inzake de aanleg van openbare voorzieningen. Of die overeenkomst tot stand komt hangt primair af van de vraag of de grondeigenaar/exploitant de gemeente nodig heeft. Bij ontwikkelingen van enige omvang zal het eigen belang van de grondeigenaar hem meestal vanzelf naar de onderhandelingstafel brengen om hem te voorzien van gemeentelijke medewerking.

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

Baatbelasting

Baatbelasting kan alleen worden geheven wanneer geen kostenverhaal heeft plaatsgevonden middels gronduitgifte of een exploitatieovereenkomst. De gemeente dient een gebied aan te wijzen waarbinnen de partijen baat hebben bij de getroffen voorzieningen en de baatbelasting wordt omgeslagen over alle eigenaren (overigens is het mogelijk daarbij naar redelijkheid te differentiëren in de tarieven, waarbij ook een nultarief niet uitgesloten is) van onroerende zaken binnen dat gebied (mits zij dat nog niet via gronduitgifte of een overeenkomst hebben gedaan). Een bekostigingsbesluit dient genomen te worden voordat met de voorzieningen wordt aangevangen om tot heffing over te kunnen gaan.

Toepassing:

In toenemende mate wordt kostenverhaal middels een exploitatieovereenkomst door gemeenten

toegepast. Bouwrechtjuristen stellen zich echter verdeeld op over de omvang van de te verhalen kosten. Er zijn daarom verschillende modellen van exploitatieovereenkomsten in omloop. Het VNG-model wordt vaak gehanteerd, waarin de exploitatieovereenkomst een soort voorportaal is van de baatbelasting. Dit beperkt de mogelijkheden van een gemeente om in vrijwilligheid tot afspraken te komen met marktpartijen sterk. Er zijn ook andere modellen die de gemeente meer vrijheid laten en waarin bijvoorbeeld een artikel is toegevoegd die het mogelijk maakt om voor bepaalde gebieden bij pps-overeenkomsten tot een specifieke invulling te komen. In de praktijk worden zo vaak exploitatieovereenkomsten gesloten over kostensoorten die niet voorkomen op de limitatieve lijst uit het wetsvoorstel voor de grondexploitatieheffing. Lastig zijn afdrachten voor voorzieningen in andere gemeenten, afroaming van winst (dit kan alleen door extra kosten voor publieke voorzieningen bij deze projecten op te voeren) en free riders. Kracht en zwakte van de exploitatieovereenkomst is dat het vrijwillig is.

Het heffen van baatbelasting blijkt in de praktijk een zeer lastig te hanteren instrument met een laag rendement voor kostenverhaal. Het naleven van vormvoorschriften is een belangrijke praktische bottleneck. Daarnaast is het vaak moeilijk te bewijzen welke gronden worden gebaat bij de voorzieningen. In de omvangrijke jurisprudentie op dit onderwerp heeft de rechter verhaalbare kostensoorten nauw omkaderd (b.v. geen fondsbijdragen en schadevergoedingen). De vorm van (door de overheid opgelegde) baatbelasting zorgt er ten slotte voor dat het beginsel van het kunnen verhalen van dezelfde kosten als via een (vrijwillige) exploitatieovereenkomst niet kan worden waargemaakt (het is overigens geen beginsel achter de juridische regeling van de exploitatieovereenkomst dat hierin dezelfde kosten kunnen worden verhaald als bij de baatbelasting).

Besluit Locatiegebonden Subsidies

Doel:

Het doel van de locatiegebonden subsidies is om financiële belemmeringen die het gevolg zijn van hoge grondkosten bij de ontwikkeling van locaties weg te nemen.

Middelen/Instrumenten:

Uitgangspunt bij het verlenen van subsidies voor de ontwikkeling van bouwlocaties was het mogelijk maken van een voldoende beantwoording aan de woningbehoefte in de periode 1995-2005, een ontwikkeling van bouwlocaties conform het geldende planologisch beleid en een realisatie van hoogwaardige bouwlocaties die een positieve bijdrage leveren aan het milieu door een beperking van de mobiliteit.

De uitkering van de subsidies wordt voorcalculatorisch bepaald. In beginsel dekken de subsidies 50% van het begin jaren negentig becijferde tekort dat bestond op de woningbouwlocaties in de stadsgewesten. De subsidies voor de periode 1995-2004 zijn in 1995 op de verplichtingenbegroting opgenomen en worden uitgekeerd aan de Kaderwetgebieden en provincies.

Toepassing:

Het Besluit Locatiegebonden Subsidies gaat op in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. De bedragen die voor de periode tot en met 2004 zijn vastgesteld zullen echter tot die tijd op grond van het BLS worden uitgekeerd. Pas na 2004 zal er sprake zijn van beëindiging van het BLS en overname hiervan in het ISV.

Wet Stedelijke Vernieuwing

Doel:

Het doel van het wetsvoorstel voor de Wet Stedelijke Vernieuwing is het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in stedelijke gebieden, door middel van een samenhangende benadering en een bundeling van subsidiestromen.

Middelen/Instrumenten:

Een aantal subsidiebudgetten van de ministeries van VROM, EZ en LNV worden samengevoegd tot een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Het gaat hierbij onder andere om de gelden voor stads- en dorpsvernieuwing, voor herstructurering van de goedkope woningvoorraad, voor fysieke stadseconomie, voor geluidwerende voorzieningen aan gevels van woningen, voor bodemsanering en

voor grootschalig groen. Deze gelden worden op voorhand indicatief verdeeld.

Om voor het investeringsbudget in aanmerking te komen dienen gemeenten een meerjarig ontwikkelingsprogramma op te stellen. In dit programma dient de gemeente in toetsbare termen aan te geven welke prestaties men in de periode 2000 t/m 2004 denkt te leveren op het gebied van de verbetering van de fysieke leefomgeving. Daarbij dienen ook relaties gelegd te worden met de voorgenomen beleidsontwikkelingen op sociaal gebied en op gebied van de (niet-fysieke) stadseconomie

De zogenaamde rechtstreekse gemeenten (30 gemeenten) ontvangen hun bijdrage vervolgens rechtstreeks van het Rijk en de ontwikkelingsprogramma's worden ook door het Rijk getoetst, terwijl de overige gemeenten via de provincie voor een bijdrage in aanmerking kunnen komen en de ontwikkelingsprogramma's bij de provincie moeten indienen.

Toepassing:

Eind december 1999 hebben de 30 rechtstreekse gemeenten met het rijk de stadsconvenanten over de ontwikkelingsprogramma's getekend. De subsidie wordt in de jaren 2000 t/m 2004 bij wijze van voorschot uitbetaald. In 2005 volgt de definitieve subsidietoekenning nadat het rijk de gemeentelijke verantwoording over de geleverde prestaties heeft geaccepteerd.

De relatief grote niet-rechtstreekse gemeenten kunnen tot 1 juli 2000 hun ontwikkelingsprogramma bij de provincie indienen. Gemeenten met een heel kleine stedelijke vernieuwingsopgave kunnen volstaan met een projectsubsidieaanvraag.

Bouwvergunning

Art. 40 van de Woningwet bepaalt, dat het verboden is te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning van b&w (bouwvergunning).

Art. 44 bepaalt dat de bouwvergunning alleen mag en moet worden geweigerd, als:

- het bouwwerk niet voldoet aan technische voorschriften van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid
- het bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften van de bouwverordening
- het bouwwerk in strijd is met een bestemmingsplan of krachtens het bestemmingsplan gestelde eisen
- het bouwwerk niet voldoet aan redelijke eisen van welstand
- een benodigde vergunning o.g.v. de Monumentenwet of verordening is geweigerd.

Erfpacht

Bij erfpacht, geregeld in het BW, wordt grond door de overheid niet verkocht, maar onder voorwaarden in erfpacht uitgegeven. De erfpachter betaalt een canon. Hij is bezitter en heeft dezelfde gebruiksrechten als een eigenaar. Omdat de grond eigendom blijft van de overheid vallen waardeverminderingen van de grond aan haar toe.

Bijlage 3: Geraadpleegde deskundigen en ontvangen bijdragen

Van de volgende organisatie en personen heeft de werkgroep een schriftelijke reactie mogen ontvangen op het verzoek hun visie te geven op de knelpunten op de grondmarkt en mogelijke oplossingsrichtingen:

- AEDES;
- Algemeen Verbond Bouwbedrijf;
- Bond van Nederlandse Architecten;
- Federatie particulier grondbezit;
- LTO Nederland;
- Nederlandse Vereniging van Banken;
- Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt;
- Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers
- Nederlandse Vereniging van Makelaars;
- Neprom;
- NS Railinfrabeheer;
- Stichting Natuur en Milieu en Vereniging Milieudefensie;
- Unie van Waterschappen;
- Vereniging Eigen Huis;
- Vereniging Nederlandse Gemeenten;
- VNO NCW
- J. van Beeke
- Prof. dr. B. Needham
- Drs. L.W. Nooteboom

Om een goed zicht te krijgen op de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen heeft de IBO-werkgroep eind vorig jaar een aantal bijeenkomsten met de volgende deskundigen gehouden:

ir. G.A. Beijer
directeur van Boer & Croon Proces Management B.V.

prof. dr. E.J. Bomhoff
hoogleraar Financiële Economie aan de Universiteit Nijenrode en directeur van het onderzoeksinstituut NYFER.

drs. ing. B. de Graaf
algemeen directeur bij Kolpron Consultants.

drs. D. van der Harst
directeur van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld.

prof. mr. J. de Jong
hoogleraar onroerend-goedrecht en systeemontwikkeling administratieve wetgeving aan de TU Delft en lid van de VROM-raad.

dr. ir. G. de Kam
adviseur Volkshuisvesting bij AEDES, vereniging van woningbouwcorporaties.

prof. dr. P.P. Kohnstamm
hoogleraar Vastgoedkunde aan de Universiteit van Amsterdam en voorzitter van de Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.

prof. dr. W.K. Korthals Altes
hoogleraar Grondbeleid aan de TU Delft en is tevens werkzaam bij Kolpron Consultants.

drs. J. Luijt
medewerker bij het Landbouw-Economisch Instituut (LEI).

mr. P.S.A. Overwater

mededirecteur van het Rentmeesterskantoor en Grondzakenadviesbureau Overwater.

prof. dr. ir. H. Priemus

hoogleraar Volkshuisvesting aan de TU Delft en directeur van het onderzoeksinstituut OTB.

mr. F. H.A.M. Thunissen

partner bij het advocatenkantoor Houthoff Buruma

ir. P.O Vermeulen

lid van de Raad van Bestuur van de Bank Nederlandse Gemeenten.

Bijlage 4: Leden werkgroep IBO Grondbeleid

Voorzitter

mr. J.N.M. Richelle
Directeur-Generaal Internationale Samenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Secretariaat

Ministerie van Financiën
drs. D.L. Kabel (secretaris)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. W. de Lange (Co-secretaris)
drs. E.J. Kijkuit (ondersteunend secretaris)

Leden

Ministerie van Algemene Zaken

drs. P.W. Martens
mw. mr. M.A. Luursema (plv.)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Interbestuurlijke Betrekkingen
drs. B van der Ploeg
drs. F.J. van Sloten (plv.)

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Directie Groene Ruimte en Recreatie
mr. J.M.P.H. van der Zijden
ir. G.H. Helming (plv.)

Ministerie van Defensie

Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen
mr. J.H. Wamsteker

Ministerie van Economische Zaken

Directie Ruimtelijk Economisch Beleid
drs. M.C. van den Berg
drs. J.H. Hensems (plv.)

Ministerie van Financiën

Inspectie der Rijksfinanciën
drs. F.R. Bauer
drs. H.J. Hamer (plv.)

Directie Domeinen
mr. L.J.M. Oyen

Ministerie van Justitie

Directie Wetgeving / Sector Privaatrecht
mr. E. Bauw

Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Directoraat-generaal Rijkswaterstaat
ir. P. Kieft
mr. ing. C.H.N.M. Petit (plv.)

Directoraat-Generaal Personenvervoer
ir. H.J. van Vulpen

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Rijksplanologische Dienst
ir. C.J. Vriesman
drs. J.P. van der Jagt (plv.)

Directoraat-Generaal Volkshuisvesting
drs. M. van Rijn

IPO

drs. J.A. de Boer

VNG

Jhr. Mr. J.J.M.M. van Rijckevorsel

Centraal Planbureau

drs. C. J.J. Eijgenraam

Externe deskundigen

dr. J.M. Linthorst

F. Tielrooy