



Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas
Geesteranus
Postbus 30945
2500 GX 'S-GRAVENHAGE

Datum
16 oktober 2017

Ons kenmerk
TLE
/N201700719

Telefoon
(070) 373 8393

Bijlage(n)

-

Onderwerp

Advies Rli over grondbeleid

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Graag reageren wij op het advies Grond voor gebiedsontwikkeling dat u is aangeboden door de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI). Na een korte inleiding en samenvatting lichten wij onze reactie toe aan de hand van de acht aanbevelingen die de RLI doet.

Inleiding

In juni 2017 verscheen het rapport Grond voor gebiedsontwikkeling van de RLI. Het rapport is opgesteld omdat het Rijk werkt aan vernieuwing van instrumenten voor grondbeleid in de Aanvullingswet grondeigendom. De RLI doet een aantal aanbevelingen die hij het liefst verwerkt ziet in de Aanvullingswet. De voorstellen van de RLI zijn uitermate relevant voor gemeenten. Hierna geven wij de aanbevelingen van de RLI kort weer en geven wij per onderdeel een reactie. Onze reactie is opgesteld in overleg met vertegenwoordigers van de Vereniging van Grondbedrijven (VVG) en besproken in de ambtelijke contactgroep grondzaken van de VNG. In de contactgroep zitten ongeveer 30 gemeenten. De reactie is bediscussieerd en bekrachtigd door onze bestuurlijke commissie Ruimte en Wonen.

Samenvatting

De RLI heeft een prima leesbaar rapport geschreven, dat een goede beschrijving van het grondbeleid geeft. De aanbevelingen geven stof tot overdenken. De VNG kan zich in een aantal aanbevelingen vinden, maar kijkt tegen andere aanbevelingen anders aan dan de RLI. Wij adviseren u om de tijd te nemen uit te zoeken tot welke veranderingen dit advies en de daarop volgende discussies moeten leiden in de Aanvullingswet grondeigendom en AMvB. Met als resultaat dat de aangepaste regelgeving op één moment van kracht wordt.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

In het kort is onze reactie op de RLI-aanbevelingen de volgende:

1. RLI: Laat instrumenten voor grondbeleid beter aansluiten op de Omgevingswet
De VNG kan zich vinden in de RLI-aanbevelingen op dit punt. Dat vergt nog wel een verdere uitwerking in de regelgeving.
2. RLI: Geef ook uitvoerende partijen meer instrumenten voor grondbeleid
De VNG is het hier niet mee eens. Het maatschappelijk belang wordt het beste geborgd door de overheid.
3. RLI: Koppel beroep op zelfrealisatie aan een realisatieplicht
Het RLI-voorstel is een goede aanvulling op het instrumentarium.
4. RLI: Zorg voor meer procedurele versnelling bij onteigening
Vertraging ontstaat vooral in stappen die achtereenvolgens de Kroon, de rechtbank en Raad van State moeten zetten.
5. RLI: Heroverweeg invoering stedelijke kavelruil
De VNG zou dit nieuwe instrument willen versterken door positieve prikkels toe te voegen.
6. RLI: Verruim en vereenvoudig mogelijkheden voor kostenverhaal
De VNG kan zich grotendeels vinden in de RLI-voorstellen en doet enkele suggesties om nog beter aan te sluiten op de filosofie en het systeem van de Omgevingswet.
7. RLI: Verbreed de business case
Wij zijn voorstander van een nader onderzoek naar varianten.
8. RLI: Instrumenteer regionale samenwerking en verevening
Regionale verevening en fondsvorming mogen alleen op vrijwillige basis plaatsvinden.

Uitwerking van onze reactie op de acht aanbevelingen van de RLI

1. Laat instrumenten voor grondbeleid beter aansluiten op de Omgevingswet
 - De Omgevingswet introduceert op gemeentelijk niveau vier instrumenten: de omgevingsvisie, een programma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Het grondbeleidsinstrumentarium (met name onteigening) dwingt tot gedetailleerde plannen. Het Rijk wil uitnodigingsplanologie, organische gebiedsontwikkeling en globalere plannen stimuleren. Met name in geval van een programma is niet helder welke grondbeleidsinstrumenten hierop gebaseerd kunnen worden. De RLI vraagt of onteigening kan worden ingezet voor de realisatie van een programma en of onteigening kan worden ingezet voor de realisatie van niet-ruimtelijke omgevingskwaliteiten (milieudoelstellingen).

VNG-reactie: Wij herkennen de vraag van de RLI of het mogelijk wordt om op basis van een programma of een globaal omgevingsplan op een zorgvuldige wijze instrumenten als onteigening, zelfrealisatie, voorkeursrecht, herverkaveling landelijk gebied, stedelijke kavelruil, kostenverhaal in te zetten. Uitgangspunt van de Omgevingswet is vereenvoudiging en verbetering van het instrumentarium. En al decennia loopt de discussie over de gewenste globaliteit van plannen in relatie tot de rechtszekerheid. Het is goed om dit nu verder uit te diepen. Het resultaat zou moeten zijn dat per grondbeleidsinstrument duidelijkheid bestaat welke mate van detail nodig is om dit goed te kunnen inzetten.

- Neem ook zachte waarden mee in de gebiedsexploitatie (duurzaamheid, gezondheid, veiligheid, besparing op beheerkosten).

VNG-reactie: Andere voor- en nadelen dan alleen de kosten en baten van realisatie zijn mede bepalend voor het wel of niet starten van een gebiedsexploitatie. De grondexploitatie is de financiële boekhouding van een deel van een gebiedsontwikkeling. Daarnaast is er meestal een bouwexploitatie en volgt een beheerexploitatie. Voorts zijn er niet of niet direct financiële kosten en baten, die leiden tot waardecreatie. Deze verschillende begrippen kunnen scherper worden gedefinieerd. Met name bij complexere projecten is het wenselijk om grondexploitatie en waardecreatie in nauwe samenhang te beschouwen.

Overigens lopen gemeenten – als het gaat om een betere aansluiting van het grondbeleid bij de Omgevingswet – aan tegen de tendens om de regelgeving vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) met betrekking tot grondexploitaties te verenigen, terwijl de buitenwereld om verbreding en verlenging vraagt. Dit is ook een aandachtspunt voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Vergroot het lokaal belastinggebied, zodat gemeenten meer financiële armslag krijgen.

VNG-reactie: De VNG is hier voorstander van. Wij verwijzen graag naar het advies van de commissie Rinnooy Kan 'Bepalen betekent betalen' (26 mei 2015).¹

Met name voor binnenstedelijke herbestemmings- en herstructureringsprojecten krijgen partijen de financiering niet rond zonder financiële hulp van de overheid. Zie voor een onderbouwing bijvoorbeeld het rapport Rotterdam en Den Haag in stedelijke transitie - De binnenstedelijke woningbouwopgave vraagt om nieuwe locaties, maatregelen om de tekorten te verminderen en financiële instrumenten van hogere overheden (oktober 2016).² Het is nu zo dat extra OZB-inkomsten voor de gemeente door een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling leiden tot een verevening op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, zodat gemeenten met weinig OZB-inkomsten meer krijgen. Wanneer deze systematiek wordt losgelaten, kan de gemeente de extra middelen inzetten voor deze gebiedsontwikkeling.

Maar ook andere financieringswijzen zijn denkbaar, zoals het beprijzen van het bouwen op uitbouwlocaties. De inkomsten kunnen worden gebruikt voor de herontwikkeling op binnenstedelijke locaties.³

2. Geef ook uitvoerende partijen meer instrumenten voor grondbeleid

- De gemeenteraad moet mogelijkheden krijgen om initiatiefnemers in te schakelen bij de uitvoering. Dan kunnen die partijen binnen de kaders die de overheid stelt aan de slag met onteigening, voorkeursrecht of kostenverhaal.

VNG-reactie: Zoals de RLI zelf al aangeeft is een goede borging van het maatschappelijk belang vereist en dient het overdragen van regie te worden vastgelegd in een publiek besluit. Dat gaat verder dan een privaatrechtelijke overeenkomst, zoals de gemeente die nu vaak bij gebiedsontwikkeling sluit. Wanneer het mis gaat (de partij realiseert de

¹ Zie https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/bepalen-betekent-betalen_20150526.pdf.

² Zie http://www.zuidelijkerandstad.nl/sites/www.zuidvleugel.nl/files/article/downloads/stedtrans_rdh_-_rapportage_-_2016_-_final.pdf.

³ Zie commentaar van Erwin van der Krabben:

<http://www.stadszaken.nl/economie/werklocaties/1056/rli-advies-onverstandig-idealisme/>

ontwikkeling niet of maakt deze niet af, de partij gaat failliet) moet de regie weer terug naar de gemeente.

Instrumenten als onteigening en voorkeursrecht zijn dusdanig ingrijpend, dat een belangrijke rol is weggelegd voor het openbaar bestuur. Inzet van dit instrumentarium moet democratisch gelegitimeerd zijn. Het bestuur is er direct op aanspreekbaar. De procedure dient zorgvuldig te worden doorlopen en dat gaat beter wanneer er voldoende afstand tussen bestuursorgaan en uitvoerder en tussen uitvoerder en de te onteigenen partij is. De VNG is dan ook tegen onteigening of het vestigen van voorkeursrecht door een private partij.

Kostenverhaal lijkt ons geen onderwerp om over te dragen: dit heeft namelijk per definitie betrekking op werk dat de gemeente verricht. Werk dat de gemeente niet verricht hoeft ook niet te worden verhaald. Werk dat de ingeschakelde initiatiefnemer in plaats van de gemeente verricht, moet tussen deze partij en de gemeente verrekend worden. Een alternatief van een overeenkomst tussen drie partijen lijkt ons ongewenst.

3. Koppel beroep op zelfrealisatie aan een realisatieplicht

- Indien een eigenaar aangeeft in staat en bereid te zijn een ontwikkeling die de gemeente voor ogen staat te realiseren, kan deze niet worden onteigend. De RLI vindt dat de bereidheid van de eigenaar in een overeenkomst met de gemeente moet worden geconcretiseerd. Indien de afspraken niet worden nagekomen, is dit een titel voor onteigening.

VNG-reactie: Op zich biedt het vaststellen van een exploitatieplan met een fasering de mogelijkheid aan gemeenten om, wanneer een eigenaar zich niet aan die fasering houdt, tot onteigening over te gaan. In de praktijk geven gemeenten de voorkeur aan een anterieure overeenkomst met een eigenaar die een beroep doet op zelfrealisatie, zonder tegelijkertijd een exploitatieplan te maken. Met het risico dat een eigenaar vervolgens langdurig gaat traineren. De overheid kan volgens het voorstel van de RLI vervolgens tot onteigening overgaan – hij wordt dus niet gedwongen om iets te realiseren.⁴ Wij zijn voorstander van het RLI-voorstel.

4. Zorg voor meer procedurele versnelling bij onteigening

- Een eigenaar moet binnen zes maanden na de start van de onderhandelingen over minnelijke verwerving een redelijk bod van de onteigenende partij krijgen.

VNG-reactie: Om een redelijk bod te kunnen doen, is de gemeente deels afhankelijk van informatie van de eigenaar. Als hij niet meewerkt, is er soms meer tijd nodig. Een harde termijn helpt daarbij niet. De VNG ondersteunt daarom dit RLI-voorstel niet. Overigens heeft de gemeente zelf belang bij snel handelen.

⁴ Dus anders dan Friso de Zeeuw (<http://www.stadszaken.nl/ruimte/wetgeving/1055/handen-af-van-anterieure-overeenkomst/>) vreest wordt de eigenaar niet gedwongen om voor de leegstand te bouwen. En anders dan de RLI het noemt, gaat het niet om een realisatieplicht, maar een goede grond voor onteigening. De gemeente kan de grond daarna verkopen aan een partij waarvan wel kan worden verwacht dat die spoedig tot realisatie overgaat.

- Stel rechtstreeks beroep open bij de Raad van State, met een maximale termijn van zes maanden voor een uitspraak van de Raad van State.

VNG-reactie: In de onteigeningsprocedure duren gerechtelijke procedures vaak langer dan verwacht. Inmiddels heeft het ministerie van IenM bekend gemaakt dat een bekrachtiging van de onteigening door de Rechtbank plaats gaat vinden, met beroepsmogelijkheid bij de Afdeling Bestuursrechtspraak bij de Raad van State. De eerder geïntroduceerde adviescommissie wordt vermoedelijk geschrapt. Een termijn stellen aan de Raad van State lijkt ons wenselijk. Vermoedelijk kan dat niet zonder capaciteitsuitbreiding bij de rechterlijke macht.

Overigens is er in de tijd nog een ander knelpunt in de onteigeningsprocedure. Dat is in het begin, te weten het nemen van een onteigeningsbesluit door de Kroon. Dat duurt vaak (te) lang.

5. Heroverweeg invoering stedelijke kavelruil

- Vanwege het vrijwillige niet-verplichte karakter heeft dit instrument amper toegevoegde waarde.

VNG-reactie: Tot nu toe lijken experimenten met stedelijke kavelruil niet succesvol. In onze reactie op de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom gaven wij het instrument stedelijke kavelruil het voordeel van de twijfel. Net als de RLI zijn wij van mening dat de voorgestelde regeling geen positieve prikkels biedt. Maar het lijkt ons goed het nieuwe instrument wel in de wet te regelen. Zoals anderen ook suggereren zou het instrument aantrekkelijker kunnen worden gemaakt door koppeling aan bijvoorbeeld fiscale vrijstellingen, proceshulp, medewerking van weigerachtige eigenaren.⁵

6. Verruim en vereenvoudig mogelijkheden voor kostenverhaal

- Geef gemeenten de mogelijkheid om te kiezen tussen kostenverhaal door een anterieure overeenkomst en grondexploitatie, en kostenverhaal door een forfaitaire bijdrage. In geval van een exploitatieplan gelden de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT). Dat kan wanneer de ontwikkeling gedetailleerd is uitgewerkt. De raad pleit voor een eenvoudigere wijze van kostenverhaal zonder gedetailleerde uitwerking van een plan en niet strikt gekoppeld aan PPT-criteria. Er wordt een bijdrage geheven voor nader te bepalen openbare voorzieningen die ten goede komen aan het gebied.

VNG-reactie: Naar onze mening mogen PPT-criteria niet worden opgelegd aan anterieure overeenkomsten. Bovendien leidt het toepassen van PPT-criteria op gebiedsoverstijgende kosten tot extra kosten ten laste van de gemeente.

⁵ Behalve Friso de Zeeuw (voetnoot 4) wijzen ook Demetrio Muñoz Gielen en Paul van Dijk op verbeteropties voor de stedelijke kavelruil, zie respectievelijk <http://www.stadszaken.nl/economie/werklocaties/1061/investeer-waardestijging-in-ruimtelijke-kwaliteit/> en <https://vastgoedjournaal.nl/news/32234/-lsquo-nieuw-grondbeleid-behoeft-verdere-verdieping-rsquo->.

Als het eindresultaat niet bekend is, zoals bij organische ontwikkeling, is een andere manier van kostenverhaal nodig.

De mogelijkheid voor gemeenten om te kiezen voor een forfaitaire bijdrage, maar dan in de vorm van algemene regels in het omgevingsplan, lijkt ons een wenselijke vereenvoudiging van de mogelijkheden tot kostenverhaal. Deze vorm van kostenverhaal zou de gemeente in het omgevingsplan kunnen toepassen in standaardgevallen met de mogelijkheid tot het verbinden van een maatwerkvoorschrift aan de melding bij bijzondere omstandigheden. Indien de gemeente voor deze vorm van kostenverhaal kiest, is het sluiten van een anterieure overeenkomst niet langer nodig. Voor de meer complexe situaties zou in het omgevingsplan kunnen worden volstaan met een meer globale regeling met open normen, waar op het moment dat het concrete initiatief zich aandient kan worden gekozen tussen een overeenkomst of financiële voorschriften aan de omgevingsvergunning voor bouwen, dan wel een financiële beschikking. Wij zouden in experimenten ervaring willen opdoen met kostenverhaal via een forfaitaire bijdrage.

Er lopen op dit moment diverse trajecten om tot verbetering van de voorgestelde regeling voor kostenverhaal te komen. Er is een werkgroep gevormd, bestaande uit vertegenwoordigers van de G4, IenM en VNG, die zich buigt over kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. Er lopen experimenten met kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling in vijf gemeenten. Door IenM wordt in overleg met onder meer het Interprovinciaal Overleg (IPO) en VNG gewerkt aan een regeling voor het verhaal van gebiedsoverstijgende kosten, die bij toepassing van PPT-criteria niet langer mogelijk zouden zijn. De uiteindelijk gewenste regeling hangt mede af van de resultaten van deze trajecten.

De VNG is in ieder geval voorstander van behoud van mogelijkheden om gebiedsoverstijgende kosten te verhalen. Een forfaitair bedrag voor compensatie van ruimtelijke kwaliteit en verbetering van bereikbaarheid lijkt een goede oplossingsrichting. Bij gebiedsontwikkelingen zou een vast bedrag (per woning, per vierkante meter vloeroppervlak, of een andere eenheid) kunnen worden gevraagd. Het doel en de daarbij reeds bekende projecten worden benoemd. Het gaat bijvoorbeeld om projecten die betrekking hebben op groen, water, landschap, het slopen van bebouwing, aanleg van parkeerruimte of verbetering van infrastructuur. Het bedrag wordt in een bestemmingsreserve gestort. Jaarlijks bepaalt de gemeenteraad bij de vaststelling van de jaarrekening en begroting voor welke projecten de reserve is bedoeld en welke tarieven voor het komend jaar gelden. Als het nodig is kunnen projecten die bij nader inzien niet nodig zijn worden vervangen door nieuwe projecten.

- Anders dan de Aanvullingswet voorstelt, moet de macroaftopping worden gehandhaafd in geval van kostenverhaal zonder anterieure overeenkomst.

VNG-reactie: In onze reactie op de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom hebben wij dit ook gesteld. Wij laten ons definitieve oordeel over macroaftopping afhangen van de resultaten van de hiervoor geschetste lopende trajecten.

- Het voorstel uit de Aanvullingswet om onder voorwaarden van kostenverhaal af te zien vindt de RLI ongewenst. Dit kan leiden tot concurrentie met buurgemeenten.

VNG-reactie: Een groter bezwaar dan concurrentie tussen gemeenten lijkt ons de discussie per project met ontwikkelaars over het wel of niet afzien van het verhalen van kosten.⁶ In principe is de VNG het eens met RLI dat kosten altijd moeten worden verhaald. Tenzij er hele goede redenen zijn om er toch vanaf te zien. Maar de criteria daarvoor moeten eerst concreet worden uitgewerkt.

7. Verbreed de business case

- Hef belasting over toekomstige waardeverhoging als gevolg van publiek handelen (*value capturing*).

VNG-reactie: Het klinkt logisch, dat de één een vergoeding voor nadeelcompensatie ontvangt en de ander betaalt omdat hij profiteert van een ruimtelijke ontwikkeling. Wij zien aan zo'n belasting veel praktische en juridische haken en ogen. Aan de ene kant is dit een potentiële inkomstenbron bij gebiedsontwikkeling. Aan de andere kant zal dit tot meer weerstand tegen nieuwe ontwikkelingen leiden en discussies over welke voorzieningen en in welke mate deze tot waardeverhogingen leiden. Wij constateren nu al dat er eigenaren zijn die in eerste instantie met succes planschade claimen en later hun onroerend goed flink in waarde zien stijgen door dezelfde ruimtelijke ontwikkeling. Wij zijn dan ook voorstander van een nader onderzoek naar varianten.

8. Instrumenteer regionale samenwerking en verevening

- Maak een regeling voor regionale verevening voor gemeenten die samenwerken aan het realiseren van opgaven. Bijvoorbeeld bij afspraken over woningbouw-, winkel- en werklocaties. Zo wordt ongewenste concurrentie tussen gemeenten voorkomen. Ook zouden subsidies afhankelijk kunnen worden gemaakt van het maken van sluitende samenwerkingsafspraken tussen gemeenten.

VNG-reactie: Wij zijn alleen voorstander van regionale verevening, wanneer hierover op basis van vrijwilligheid door gemeenten afspraken worden gemaakt. Wij kunnen ons voorstellen dat het draagvlak voor regionale verevening onder gemeenten groter wordt wanneer Rijk of provincie de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen financiert.

- Een wettelijke verankering van (regionale) fondsvorming is gewenst, zeker als de toerekenbaarheid niet kan worden vastgelegd in één ruimtelijk plan. Bijvoorbeeld een sloopfonds in een krimpgebied of bij sanering van agrarische bebouwing.

VNG-reactie: Bijdragen aan dergelijke sloopfondsen behoren tot de gebiedsoverstijgende kosten. Zoals hiervoor onder 6 vermeld is de VNG betrokken bij de totstandkoming van een regeling die de basis biedt om zulke bijdragen te vragen. Een praktisch punt is dat gemeentelijke of regionale fondsen mogelijk vennootschapsbelastingplichtig zijn of worden. Dat is een ongewenste situatie.

⁶ Sarah Ros wijst hierop (zie <http://romagazine.nl/aanvullingswet-grondeigendom-goed-voor-bouwlobby-slecht-voor-gemeente/17361>).

Afsluitend: De RLI vraagt het Rijk om haar aanbevelingen te betrekken bij de bijgestelde versie van de Aanvullingswet grondeigendom en de Aanvullingswet daarom een of twee jaar later in te voeren. Ook wordt de suggestie gedaan om vernieuwingen in tranches in te voeren.

Wat de VNG betreft biedt de algehele vertraging van de inwerkingtreding van de Omgevingswet kansen en tijd om de RLI-aanbevelingen te overdenken en mee te nemen in de Aanvullingswet. Wij bevelen u aan om de Aanvullingswet grondeigendom niet overhaast naar de Raad van State om advies te sturen. Wel vinden wij het belangrijk dat de invoering van het stelsel zoveel mogelijk op één moment plaatsvindt.

Wij zijn benieuwd naar uw reactie en altijd bereid tot toelichting op deze brief.

Met vriendelijke groet,

Edward Stigter
Directeur Beleid Leefomgeving