

De minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
de heer drs. J.P. Pronk
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
	Dossier/volnummer	Rfv2001/U70744	23 mei 2001
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
mr. dr. C.O. Lingbeek	55809-004	070-4267560	
Onderwerp			
Nota Grondbeleid			

Geachte heer Pronk,

Hierbij biedt de Raad voor de financiële verhoudingen u zijn advies over de Nota Grondbeleid aan.

Samenvatting

De Raad plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij de uitwerking van de Nota Grondbeleid. De Raad spreekt zich niet uit voor of tegen actief of faciliterend grondbeleid, maar wijst op de inconsistentie tussen de bedoeling van de Nota Grondbeleid en de uitwerking daarvan in het instrumentarium.

De nota bewijst lippendienst aan een regionaal grondbeleid en een versterking van de regiefunctie van de gemeente, maar geeft niet de mogelijkheid om te verevenen.

Compensatie van verliesgevende met winstgevende projectontwikkeling vormt de kern van het huidige grondbeleid. Op deze wijze blijft de gemeente gedwongen een actief grondbeleid te ontwikkelen. Dit is nu juist een van de zaken die het kabinet probeert te vermijden. Gemeenten hebben ook andere kosten die ze op grond van de kostenpostenlijst niet in de exploitatievergunning kunnen verhalen

De Raad acht een verruiming van kostenposten naar omvang en naar soort wenselijk. De regering hanteert in de Nota Grondbeleid een te beperkte definitie van het schaalniveau en de aard van het ruimtelijk vraagstuk, die bovendien niet aansluit bij de uitgangspunten van de Vijfde nota. Dit manifesteert zich in de sturingsfilosofie achter verevening, het profijtbeginsel. De Raad beveelt een systeem aan om op een hoger schaalniveau in het kader van een streekplan of structuurplan vooraf aan te geven welke locaties ruimtelijk samenhangen en hoe zal worden verevend tussen winst- en verliesgevende locaties.

1. Inleiding

In dit advies over de Nota Grondbeleid stelt de Raad de vraag centraal *of het instrumentarium van de Nota Grondbeleid de gemeente voldoende houvast biedt bij de uitvoering van taakstellingen op grond van de Vijfde nota*. De Raad behandelt dit onderwerp vooral aan de hand van mogelijkheden tot kostenverhaal in de Nota Grondbeleid.

Welke kosten kunnen in de Nota Grondbeleid door gemeenten en provincies worden verhaald en op welke wijze is daarbij compensatie van verliesgevende met winstgevende projectontwikkeling (verevening) mogelijk?

De opzet is als volgt.¹ Na een weergave van de legitimatie van het advies in paragraaf 2, volgt in paragraaf 3 een beschrijving van het verband tussen de Nota Grondbeleid en de Vijfde nota. Daarna volgt een bespreking van de grondexploitatievergunning en de op grond daarvan te verhalen kosten in paragraaf 4. De raad geeft commentaar op de regeling van verevening in paragraaf 5. Een commentaar op het kostenverhaal volgt in paragraaf 6.

2. Legitimatie van het advies

De Raad meent dat het zinvol is spontaan over de Nota Grondbeleid te adviseren. De Raad neemt deze vrijheid mede in het licht van het feit dat de Raad zich al heeft uitgesproken over grondexploitatie.² De Raad beveelt in zijn eerdere advies over grondexploitatie aan de mogelijk nadelige effecten van de eigendomsverhoudingen en uiteenlopende grondprijzen (waardoor de bouwproductie vertraagt en de kwaliteit van de woningbouw en ruimtelijke kwaliteit onder druk komt te staan) te verminderen met het instrument kostenverhaal bij grondexploitatie.

3. De Nota Grondbeleid en het nationaal ruimtelijk beleid

De Nota Grondbeleid hangt nauw samen met de Vijfde nota. De Vijfde nota beoogt een verandering in de verhouding tussen overheden bij de ontwikkeling en uitvoering van ruimtelijk beleid. Verantwoordelijkheden voor de uitvoering van ruimtelijk beleid worden gedecentraliseerd. “Decentraal, wat kan, centraal wat moet” is het motto. Het

¹ In de nota wordt ook een voorstel tot aanpassing van de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten gedaan. Over deze aanpassingen alsmede de open-ruimteheffing wordt niet geadviseerd.

² Zie advies van 29 april 1997 betreffende kosten verhaal bij grondexploitatie (Rfv 09.10/001.004)

beleid zal vooral met en door andere overheden worden uitgewerkt en uitgevoerd. Dit ruimtelijk beleid omvat inhoudelijke doelstellingen ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte. De nota kent een aantal uitgangspunten van ruimtelijke kwaliteit: ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit (waaronder bereikbaarheid) culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid en duurzaamheid. Een van de instrumenten ter realisering van ruimtelijke kwaliteit is het contourenbeleid. Er wordt uitgegaan van rode en groen contouren en van balansgebieden daartussen. Al het bebouwde gebied wordt voorzien van een rode contour, zowel in verstedelijkte als in niet-verstedelijkte gebieden. Binnen de groene contouren liggen gebieden met bijzondere natuurwaarden of monumentale eenheden van grote cultuurhistorische of archeologische waarde. Het is aan gemeenten en provincies om deze contouren uit te werken. De functie van de gemeente en provincie bij de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid verandert dus, en het belang van hun inbreng neemt toe. Naast andere instrumenten zoals de wet Voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet moet de Nota Grondbeleid het instrumentarium bieden om deze nieuwe rol waar te kunnen maken.

4.

De Nota Grondbeleid als sturingsinstrument voor de Vijfde nota: De grondexploitatievergunning en de te verhalen kosten

De nadruk in de Nota Grondbeleid ligt op het versterken van het sturend vermogen van de gemeente bij de uitvoering van het grondbeleid, de regiefunctie. De regering wil deze regiefunctie versterken door de gemeente het instrumentarium te geven om deze functie waar te kunnen maken. Een belangrijk aspect hierbij is het kostenverhaal.

Actief en faciliterend grondbeleid

De Nota Grondbeleid maakt een onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid.

In het eerste geval gedraagt de overheid zich als een marktpartij door zelf grond te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen. Bij faciliterend grondbeleid beperkt de overheid zich tot regulering van activiteiten van de private sector.

Van belang voor het vervolg is de constatering van het kabinet dat een nadeel van actief grondbeleid is dat gemeenten te veel vanuit winst oogmerk en te weinig vanuit *beleidsinhoudelijke* doelstellingen opereren. Daarnaast speelt het probleem van de dubbele petten: bij actief grondbeleid is de overheid zowel speler als regulator. Dat vraagt volgens de nota om voldoende transparantie en waarborgen dat de overheid alleen actief grondbeleid voert als dat in het belang is van publieke doelen. Verder is de ruimte voor actief grondbeleid het afgelopen decennium flink afgenomen door de actieve rol die particuliere marktpartijen zijn gaan spelen, aldus het kabinet. De nadelen van actief grondbeleid zijn tezamen met de trend naar een grotere rol van particuliere partijen en Publiek-Private Samenwerking een belangrijke reden om het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid te versterken.

De grondexploitatievergunning

Bovengenoemde redenen vormen de aanleiding tot een wet inzake Grondexploitatie. De kern van de wet is dat ontwikkelaars een exploitatievergunning moeten aanvragen.

In een exploitatievergunning kan de gemeente voorwaarden stellen ten aanzien van:

- a) het kostenverhaal;
- b) de inrichting en uitvoering van het plan en;
- c) het beschikbaar stellen van kavels voor particulier opdrachtgeverschap.

Daarmee kiest het kabinet voor een vergunning waarin naast het veilig stellen van de kostenbijdragen, ook de gemeentelijke regiefunctie ten behoeve van het realiseren van kwaliteitsdoelen wordt versterkt. De exploitatievergunning moet ervoor zorgen dat de marktpartijen meebetalen aan de kosten voor voorzieningen binnen het plan.

Verevening

Het aspect van de wijze waarop verevening - dat wil zeggen compensatie van verliezen met winsten uit andere projecten - mogelijk is, heeft in het bijzonder de aandacht van de Raad. Om helderheid te verschaffen over welke kosten kunnen worden verhaald, wordt in de Grondexploitatiewet een lijst met kosten opgenomen, waarbij wordt aangegeven welke posten de gemeente in ieder geval kunnen verhalen op exploitanten.

De kostenlijst bevat de volgende kostensoorten:

- de aanleg en realisatie van openbare, fysieke voorzieningen en werken binnen het plangebied;
- voorzover redelijkerwijs toe te rekenen aan het plan - planontwikkelingskosten, planschadevergoedingen en bovenwijkse voorzieningen (vooral groen en infrastructuur).

Een verdeling van de lusten en lasten bij projectontwikkeling - verevening - bijvoorbeeld tussen uitleg- en herstructureringslocaties, behoort niet tot de kostenlijst. Daarmee is het niet mogelijk dat (onrendabele) lasten via andere projecten verhaald kunnen worden bij andere (profijtelijke) projecten. Dit betekent dat de exploitatievergunning geen kostenpost voor zowel verevening tussen gemeenten als verevening binnen een gemeente bevat. De keuze voor het profijtbeginsel is er de reden voor dat niet voor bovenplanse verevening gekozen is. Het houdt in dat de wijk substantieel profijt moet ondervinden van de aan te leggen voorzieningen. De Nota Grondbeleid maakt dit expliciet op p.72. "Niet tot het kostenverhaal behoort bovenplanse verevening, zoals verevening tussen plannen, grootschalige regionale groenvoorziening of tussen uitleg- en herstructureringslocaties. Dit zijn namelijk kosten die geen directe relatie met het plan hebben en daar dus niet redelijkerwijs aan toe te rekenen zijn. Binnenplanse verevening daarentegen is wel mogelijk."

De nota omschrijft de situatie waarbij een gemeente voordeel en een andere nadeel heeft als onrechtvaardig, omdat de een vooral relatief profijtelijke nieuwbouwlocaties heeft en de ander een omvangrijke herstructureringsopgave. Van de laatste opgave is vanzelfsprekend minder winst te verwachten. Door de voormelde constructie van de exploitatievergunning kunnen gemeenten winst uit exploitatie van een uitleggebied niet reserveren voor te derven verliezen bij herstructurering, althans niet via de exploitatievergunning. Bovendien kunnen gemeenten verlies niet meenemen in de begroting van de exploitatie van andere wijken. Eerder in de nota neemt het kabinet het standpunt in dat kosten en baten meer in een hand moeten worden gebracht. De vraag is nu hoe beide uitgangspunten (kosten en baten in een hand brengen en het verbod tot het opnemen van verevening in de verhaalbare kosten in de exploitatievergunning) zich tot elkaar verhouden.

5. Commentaar op de regeling van verevening

De Raad vreest dat de huidige opzet van de Nota Grondbeleid risico's voor het bereiken van inhoudelijke doelstellingen van ruimtelijke-orderingsbeleid met zich brengen, mede gezien de verzwaring van de rol die gemeenten volgens de Vijfde nota krijgen. De regeling van de exploitatievergunning werkt eerder averechts op het bereiken van deze doelstellingen en ondervangt bestaande problemen binnen de huidige beleidspraktijk niet. Gemeenten zijn in deze opzet slechter af ten opzichte van de huidige situatie, waarin ze privaatrechtelijke constructies met al zijn beperkingen prefereren.³⁴

De Raad spreekt zich niet uit voor of tegen actief of faciliterend grondbeleid, maar wijst op de inconsistentie tussen de bedoeling van de Nota Grondbeleid en de uitwerking daarvan in het instrumentarium. De regering houdt een pleidooi voor een faciliterend

³ De exploitatievergunning kan een exclusieve werking worden toegedicht en het is begrijpelijk dat gemeenten die werking vrezen. Een van de kwesties van juridisch perspectief is of door de exploitatievergunning de weg voor gemeenten om zelf exploitatieovereenkomsten te sluiten niet wordt afgesloten. Van belang hierbij is jurisprudentie in het kader van de tweewegenleer, zoals geformuleerd in het Windmillarrest van 1990, welk arrest als geldend recht wordt beschouwd met betrekking tot het vraagstuk over het gebruik van publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk instrumentarium.

“Wanneer de betrokken publiekrechtelijke regeling daarin niet voorziet is voor de beantwoording van deze vraag beslissend of gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheden die regeling op onaanvaardbare wijze doorkruist. Het gaat om de vraag of de overheid ingeval haar bij een publiekrechtelijke regeling ter behartiging van zekere belangen bepaalde bevoegdheden zijn toegekend, die belangen ook mag behartigen door gebruik te maken van haar in beginsel krachtens het privaatrecht toekomende bevoegdheden, zoals aan het eigendomsrecht ontleende bevoegdheden, de bevoegdheid overeenkomsten naar burgerlijk recht te stellen of de bevoegdheden vorderingen op grond van een jegens haar gepleegde onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter in te stellen doorkruist.”

⁴ De Raad kan zich vinden in het voorstel van de VROM-raad om een vergunningstelsel in de WRO voor grondexploitatie op te nemen. Daar waar vrijwillige overeenkomsten worden afgesloten zal dat vergunningstelsel niet in stelling worden gebracht: partijen die al een overeenkomst hebben gesloten behoeven geen vergunning aan te vragen. Alleen daar waar niet vrijwillig tot een overeenkomst kan worden gekomen, stelt de gemeente het stelsel in werking. Een exploitatievergunning wordt dan verleend indien aan een drietal voorwaarden wordt voldaan: afstand doen van grond voor publieke doeleinden; overeenstemming over kostenverhaal en tegengaan van versnippering binnen het plan.

grondbeleid, waarmee een versterking van de regierol van de gemeente wordt beoogd door middel van de exploitatievergunning. Binnen de vergunning behoort planverevening niet tot de verhaalbare kosten. De Raad merkt op dat het in de huidige situatie niet zo is at gemeenten grondbeleid louter voeren met het oog op te behalen winsten. De Raad onderschrijft het standpunt van de VNG “dat het kabinet er in de Nota Grondbeleid weinig oog voor lijkt te hebben dat gemeentelijke grondexploitatie een geschikt middel is om de voor kwaliteitsinvesteringen vaak noodzakelijke bovenplanse verevening en bovenwijkse / bovengemeentelijke voorzieningen te realiseren. Verevening is de kern van het gemeentelijk grondbedrijf. Het kabinet lijkt afstand te nemen van het jarenlang uitgedragen vereveningsbeleid in het kader van de Vinex en van de bestaande bestuurspraktijk van niet alleen de gemeente, maar ook het Rijk en de provincies.”⁵

De Raad constateert een discrepantie tussen wat de regering voor ogen heeft - een faciliterend grondbeleid - en wat zij ter instrumentering daarvan aan de gemeente biedt. In de huidige opzet worden de nadelige consequenties van de huidige beleidspraktijk van het actieve grondbeleid voor het bereiken van beleidsinhoudelijke doelstellingen niet ondervangen. De aandacht van gemeenten zich zal concentreren op eenvoudig te exploiteren locaties. Het gevaar is dat meer op kostenaspecten dan op aspecten van ruimtelijke kwaliteit wordt gestuurd. Herstructureringslocaties, waarvan de realisatie uit oogpunt van ruimtelijke-ordeningsdoelstellingen (intensief ruimtegebruik, tegengaan van versnippering etc) van eminent belang zijn komen dan in het gedrang. Een belangrijke oorzaak voor de beperking van het kostenverhaal ligt in de invulling van het profijtbeginsel (en daarmee samenhangend de keuze om niet bovenplans te verevenen) zoals deze in de Nota Grondbeleid wordt voorgesteld. De vraag is hoe doelstellingen van ruimtelijke ordening dan nog kunnen worden bevorderd. Concreet geformuleerd: De kosten voor een moeilijk te ontwikkelen bedrijventerrein wegens kosten voor bodemsanering moeten mede gefinancierd worden uit de ontwikkeling van een rendabel bedrijventerrein. Hoe anders dan door toerekening van kosten zou dit mogelijk kunnen zijn? Een bijkomend argument voor het verruimen van het kostenverhaal is dat gemeenten de verliezen uit de algemene middelen zouden moeten opvangen. Dat betekent een aantasting van de vrij besteedbare algemene uitkering of een verhoging van de (lokale) belastingen. Dat vindt de Raad niet de aangewezen weg.

De Raad stelt zich ter uitwerking van het kostenverhaal in de exploitatievergunning een systeem voor, waarin ruimtelijke doelstellingen en instrumentarium beter op elkaar kunnen aansluiten en wordt aangegeven hoe de gemeente moet worden gecompenseerd voor verliezen bij herstructurering. Een eerste element van een dergelijk systeem is een voorstel om vooraf in het kader van een intergemeentelijk strategisch plan vanuit een breder ruimtelijk ordeningsperspectief aan te geven welke bouw- en ontwikkelingsplannen aan elkaar gekoppeld worden. Van te voren zou kunnen worden

⁵ Zie de bijlage bij VNG-brief FEI/2001001210

aangegeven welke locaties een ruimtelijke samenhang vertonen, waarover kostenverhaal mogelijk is.⁶

De exploitatievergunning moet daarbij niet in strijd komen met artikel 229 b van de Gemeentewet. Daarin staat dat de baten van de vergunningverlening de lasten niet mogen overtreffen. In de Wet op de Grondexploitatie moet een bepaling worden opgenomen, waarin met dit artikel rekening wordt gehouden. Zo kan ongebreidelde kostentoerekening worden voorkomen doordat wordt aangegeven hoe verevening tussen winstgevende en verliesgevende locaties zou kunnen plaatsvinden en welke kostentoerekening zou moeten plaatsvinden.

De Raad is samenvattend van mening dat door verevening niet in de exploitatievergunning op te nemen de gemeente onvoldoende is geïnstrumenteerd voor het voeren van een goed ruimtelijke-ordeningsbeleid. Het kostenverhaal moet volledig voldoende en transparant zijn vanuit de financiële verhouding rijk-gemeenten-burger.

6. Commentaar op de regeling van kostentoerekening

Kostensoort

Naast de beperkte mogelijkheid tot verevening van kosten speelt de beperkte mogelijkheid om bepaalde kosten aan de grondexploitatie toe te rekenen. Het grondkostenverhaal is puur ruimtelijk bepaald. Aldus is de toerekenbaarheid van kosten voor fysieke infrastructuur meegenomen, terwijl er toch ook redenen zijn de sociale infrastructuur, zoals voorzieningen van bijvoorbeeld onderwijshuisvesting en kinderopvang tot de verhaalbare kosten te rekenen. Het valt hierbij op dat gemeenten bij kosten voor onderwijshuisvesting bij groeigemeenten worden impliciet verwezen naar inkomsten uit het Grondbedrijf, terwijl deze bron nu wordt afgesloten door de kostenverhaal te beperken tot ruimtelijke kosten.

Er is in de lijst van kostenposten ook geen rekening gehouden met de toerekenbaarheid van onderbezettingsverliezen en aanloopkosten van de exploitatie etc. Infrastructuur, zoals een openbaarvervoerlijn heeft in de beginfase te maken met onderbezetting en daaruit voortvloeiende verliezen. De gemeente zou gebaat zijn met het kunnen verhalen van deze kosten in de exploitatievergunning. Openbare voorzieningen dragen bij aan de leefbaarheid en de waarde van de wijk voor projectontwikkeling.

⁶ De Nota grondbeleid noemt zelf de aanbeveling voor de Parlementaire Werkgroep Vijfde Nota RO (Notie van Ruimte, Op weg naar de Vijfde Nota RO; Tweede Kamer, 1999-2000, 2719, nrs. 1-2) interessant om een regionale planfiguur te creëren die de rechtskracht van een regionaal bestemmingsplan zou moeten hebben. Zo kunnen onwillige individuele gemeenten toch worden aangespoord om regionaal beleid uit te voeren.

Ook de toekomstige bewoner is erbij gebaat dat dergelijke voorzieningen er tijdig zijn. Het betreft toch doelstellingen die in de Vijfde nota prominent worden genoemd, bereikbaarheid en sociale rechtvaardigheid en economische functionaliteit.

Namens de Raad voor de Financiële Verhoudingen

mevrouw. A. Van den Berg, voorzitter

de heer M.P.H. van Haften, secretaris

P.S. Dit advies is tevens in afschrift toegezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.