

Gespreksnotitie rondetafelgesprek over wooncoöperaties in 2^e kamer - grondbeleid

Sittard, 09-10-2023

Geachte leden van de vaste commissie voor Binnenlandse zaken,

Hartelijk dank voor de uitnodiging voor dit rondetafelgesprek over wooncoöperaties en de aandacht die u daarbij geeft aan grondbeleid. Ik ben al vele jaren werkzaam bij en voor gemeenten en adviseer op het gebied van (interim) management grondzaken, grondbeleid, ontwikkelkracht woningbouw en financiën in gebiedsontwikkeling. Al enige tijd heb ik me toegelegd op de ontwikkeling van een maatschappelijk grondbeleid bij gemeenten. Met behulp van dit grondbeleid kunnen gemeenten beter regie nemen in de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen die bijdragen aan diverse maatschappelijke ambities van de gemeente.

In de uitnodiging stelt u:

“De commissie vraagt zich af welke (wettelijke) belemmeringen moeten worden weggenomen, en hoe we dienen om te gaan met de problemen rondom financiering en grond. Het rondetafelgesprek gaat over wat er goed gaat en wat er niet goed gaat”.

In deze gespreksnotitie licht ik mijn standpunt hierover verder toe. Onderstaande is vanuit de problematiek van wooncoöperaties benaderd. Maar feitelijk geldt die problematiek en oplossingsrichtingen voor iedere functie die een meer maatschappelijk karakter kent en waar de (commerciële) marktpartijen niet voor in de rij staan om deze functies te realiseren. En eigenlijk geldt het nog breder dan dat, want voor grote complexe gebiedsontwikkelingen/-transformaties speelt dit grotendeels ook.

Probleemschets

In de kern zijn veel van de problemen rondom grond en de realisatie van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen terug te brengen tot het zelfrealisatierecht, dat gerelateerd kan worden aan het eigendomsrecht. Door het eigendomsrecht heeft een grondeigenaar het recht om op eigen grond een bouwwerk op te richten. Bouwmogelijkheden die door de overheid via bestemmingen mogelijk worden gemaakt leiden daardoor ook ertoe dat de grondeigenaar als eerste het recht heeft om de realisatie van een bouwplan op eigen grond uit te voeren. Dit wordt het zelfrealisatierecht genoemd.

Het zelfrealisatierecht maakt ook dat het voor (commerciële) marktpartijen die ontwikkelen/bouwen aantrekkelijk en zelfs, vanwege hun eigen continuïteit, noodzakelijk is om eigendomsposities in te nemen op locaties waarvan men hoopt, denkt of verwacht dat er in de toekomst bouwmogelijkheden gaan ontstaan. Die locaties zijn schaars, waardoor er ook nog partijen speculatief eigendomsposities innemen. Het drijft de inkooprijzen van grond behoorlijk op. Partijen die vooral maatschappelijke programma's zouden willen realiseren, zoals wooncoöperaties, maar ook wooncorporaties of een partij die zorgappartementen wil realiseren, verliezen de concurrentieslag om de schaarse grond. De marktpartijen zijn vaak bereid die hoge grondkosten te betalen omdat zij die wel terug denken te verdienen. Hierdoor zijn wel vaak bouwprogramma's nodig die een hoge verdienpotentie hebben.

Het zelfrealisatierecht en de daardoor ontstane strijd om schaarse eigendomsposities kan daardoor frictie opleveren met het algemeen belang, of concreet met allerlei ontwikkelwensen en -behoeften van overheden en alle andere partijen die niet zelf over grondeigendom kunnen beschikken. Meer maatschappelijke programma's met lagere verkoop- of huurprijzen en/of hoge kosten bij de ontwikkeling vanwege allerlei beleidsambities, zoals groen, duurzaam, klimaat, mobiliteit, etc., zorgen dan al snel van onrendabele ontwikkelingen. Gemeenten die in het algemeen belang ervoor zorgen dat volkshuisvesting en voorzieningen voor iedereen toegankelijk en betaalbaar zijn, geven dit een plek bij het vaststellen van bestemmingen en beleidsambities. Die gemeenten komen voor een lastig dilemma te staan als grondeigenaren met bouwinitiatieven bij de gemeente aankloppen en de gemeente aan deze bestemmingen en beleidsambities vast wil houden. Mogelijk gaat er niet (tijdig) ontwikkeld worden omdat de grondeigenaar de ontwikkeling niet rendabel acht. Of de gemeente gaat uiteindelijk feitelijk meebetalen aan de hoge inkooprijzen van de commerciële marktpartij, doordat zij maar tot een bepaald niveau kosten mogen verhalen vanwege de macro-aftopping in het kostenverhaal (zie ook hieronder voorstel e).

Oplossingsrichting

Wanneer we het in Nederland makkelijker willen maken om ontwikkelingen met een meer maatschappelijk karakter en/of hoge beleidsambities te realiseren, zullen we naar mogelijkheden moeten zoeken om de grondmarkt meer open te maken en daarmee beter dienend aan het algemeen belang. De (demissionaire) minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft op 19-06-23 de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgenomen modernisering van het grondbeleid. In grote lijnen hebben de voorstellen in deze kamerbrief ook ten doel om een voor iedereen toegankelijke grondmarkt te creëren. Een aantal van die mogelijkheden worden concreet benoemd, maar een groot aantal andere mogelijkheden lijken meer als onderzoeksrichting benoemd te zijn. Persoonlijk ben ik van mening dat de kamerbrief een mooie basis biedt aangezien de voorstellen inzichtelijk maken dat er verschillende mogelijkheden zijn. Er zijn echter nog diverse uitdagingen te overwinnen:

1. Beter gebruik maken van het bestaand instrumentarium en daarvoor ook een aantal kaders verruimen. Dit is vooral een oproep aan gemeenten (en provincies) om vaker en actiever mee te doen in het grondbeleid. Ik steun dit voluit aangezien juist de overheid kan handelen vanuit een totale visie en behoefte en hier ook de plicht berust het algemeen belang te dienen. Ik acht hiervoor nodig:
 - a. Laat de uitvoering van het grondbeleid vooral aan gemeenten (eventueel ondersteund door provincies). Meer overheidslagen die mee gaan doen op de grondmarkt zijn onnodig en kunnen zelfs verstorend werken, doordat er mogelijk verschillende belangen dienen, lange onderhandelingen tussen overheden kunnen ontstaan en in dezelfde vijver gevist wordt naar de (beperkt) beschikbare kennis en capaciteit. Wel kan samenwerking op lokaal niveau gestimuleerd worden, bijvoorbeeld door de oprichting van regionale samenwerkingsverbanden op gebied van grondzaken en gebiedsontwikkeling en het versterken en bundelen van expertise. Dit kan met name kleinere gemeenten helpen aan een organisatie die de benodigde kennis en capaciteit in huis heeft.
 - b. Gemeenten zouden vooral een maatschappelijk grondbeleid moeten voeren, waarbij ze de afwegingen voor de inzet van het grondbeleid instrumentarium baseren op de integrale benadering van het resultaat van de gebiedsontwikkeling. Dit is de optimale combinatie van (gewenste) maatschappelijke en financiële impact. De “waarom”-vraag van gebiedsontwikkelingen moet daarvoor centraal staan in plaats van het uitgangspunt van een zo goed mogelijk financieel resultaat. Hier hoort ook het hanteren van maatschappelijke grondprijzen bij en uitgifte van gronden waarbij vooral ook op het behalen van maatschappelijk resultaat wordt gestuurd.
 - c. Grondbeleid vroegtijdig koppelen aan ruimtelijk beleid.
 - d. Help gemeenten de randvoorwaarden in te vullen en een aantal kaders te verruimen voor het actiever kunnen acteren. Zo kan gedacht worden aan het verlengen van de termijn van het voorkeursrecht voor gemeenten van nu drie naar bijvoorbeeld tien jaar; het geeft gemeenten een belangrijk middel in de strijd tegen commerciële partijen en speculanten. Verder zou het rijk financiële middelen beschikbaar kunnen stellen wanneer gemeenten vooral inzetten op een actieve(re) rol bij maatschappelijk gewenste ontwikkelingen waar een lager verdienpotentieel aan verbonden is. Zij zullen veelal met de onrendabele toppen geconfronteerd worden. Dat geldt zeker voor gemeenten die nu over weinig eigen grondposities bezitten en zich dus nog op de schaarse grondmarkt moeten begeven. Middels een MKBA zou aangetoond kunnen worden dat de investeringen zich terugbetalen door een hogere brede welvaart.
2. Lange termijn oplossingen die vooral ten doel hebben de waarde stijging van de grond meer ten goede te laten komen aan publieke doelen. In spoor 2 en 3 van de kamerbrief wordt gezocht naar maatregelen die het makkelijker maken om kosten voor publieke voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte te verhalen en om een waarde stijging van grond door speculatieve grondhandel te voorkomen door deze met een planbatenheffing te belasten. Op deze sporen in de kamerbrief is nog veel uitwerking, een breed debat en besluitvorming nodig.
 - e. Wat speculatie op grondinkopen direct minder aantrekkelijk zou maken voor marktpartijen is het wijzigen van de waarde bepaling voor de inbreng van private gronden in het kader van het kostenverhaal. Indien een gemeente facilitair grondbeleid voert dan verhaalt ze de kosten van publieke voorzieningen op de ontwikkelaar. Deze mag nu echter de inkoop prijs van de grond op dat bedrag in mindering brengen. Duur inkopen komt zo dus deels op het financieel bordje van de gemeente te liggen. Door de waarde bepaling te enten op het huidige gebruik (minimaal) en de residuele waarde in het bouwplan (maximaal) wordt dit voorkomen. In de kaderbrief wordt alleen een verkenning genoemd. Dit zou absoluut voorrang moeten krijgen en wettelijk geregeld moeten worden.

Guido Mertens, GMA / Stad en Ontwikkeling