



Terug op de politieke agenda: Grondbeleid, de stand van zaken II

mr. P.S.A. Overwater en ir. C.A.C. Frikkee RT¹

1. Inleiding

In LTB 2, 2024 schreven wij het artikel *Terug op de politieke agenda: Grondbeleid, de stand van zaken*. Daarin beschreven wij het te maken onderscheid tussen lucratieve en niet-lucratieve bestemmingen en de stand van zaken per grondbeleidsinstrument.

Ook vermeldden wij dat de Rijksoverheid de regie over de ruimtelijke ordening en met name de woningbouw wil terugpakken, wat betreft de woningbouw door te stellen dat het grondbeleid moet worden gemoderniseerd. Dat moderniseren zou dan moeten leiden tot het versnellen van de woningbouw en het aan de gemeenschap doen toekomen van financiële meerwaarde die ontstaat door bestemmingswijzigingen.

Om te onderzoeken hoe dat zou kunnen worden gerealiseerd is het IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek) 'Breder instrumentarium woningbouw en grond' uitgevoerd en inmiddels gepubliceerd, zie hierna.

Wat betreft het grondbeleid is het zwaartepunt komen te liggen op het voor gemeenten mogelijk maken om bovenop het kostenverhaal, de meerwaarde van gebiedsontwikkelingen af te romen door het door het heffen van een Planbatenheffing. Hierdoor is weer de aloude vraag aan de orde: aan wie komt de meerwaarde toe van grond als gevolg van veranderend gebruik, een functiewijziging in een Omgevingsplan? Aan de overheid, want die neemt het planologische besluit? Of op basis van het grondrecht eigendom aan de eigenaar, want de overheid reguleert 'alleen maar' de marktvrage? Inmiddels is het Hoofdlijnenakkoord HOOP, LEF EN TROTS 2024-2028 d.d. 16 mei 2024 van PVV, VVD, NSC en BBB verschenen, met ook daarin aandacht voor het grondbeleid.

In dit tweede artikel over de stand van zaken van het Grondbeleid gaan we in op het Hoofdlijnenakkoord en geven wij de uitkomst van het IBO weer.

2. Hoofdlijnenakkoord

In paragraaf 3.1 Aanpak wooncrisis van het Hoofdlijnenakkoord is aangesloten bij de eerder geformuleerde beleidsdoelstellingen m.b.t. het gaan bouwen voor andere woningbouwcategorieën (meer betaalbaar) en het per jaar realiseren van 100.000 woningen. Daartoe wordt een coördinerend minister benoemd (dat is inmiddels Minister Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mevrouw mr. M. C. G. Keijzer) voor het voeren van de regie op de ruimtelijke ordening en op waar, hoeveel woningen gebouwd moeten worden.

Er zijn een aantal maatregelen benoemd, die zien op sturing door het Rijk "op meer planologische ruimte voor woningbouw en meer beschikbare en betaalbare bouwgrond, lagere kosten en meer autonomie voor medeoverheden door een belasting op ongebouwde grond met een woonfunctie. De mogelijkheden voor een gemaximeerde planbatenheffing of vergelijkbaar systeem ten behoeve van gemeenten bij woningbouw worden benut".

¹ Peter Overwater en Diana Frikkee zijn respectievelijk als grondzakenjurist/rentmeester en grondzakendeskundige/rentmeester op ZZP basis verbonden aan Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV te Strijen. poverwater@overwater-grondbeleid.nl en dfrikkee@overwater-grondbeleid.nl

Planbatenheffing ziet op een heffing die verschuldigd is door de eigenaren van percelen die door een bestemmingswijziging een potentiële meerwaarde krijgen.

Het is de bedoeling dat dit Hoofdlijnenakkoord wordt opgevolgd door een Regeringsprogramma, waarin doelstellingen, aanpak, planning en middelen inzichtelijk worden gemaakt.

3. Op grond kun je bouwen, IBO woningbouw en grond

Op 3 april 2024 zond de Minister van BZK een brief aan de Tweede Kamer met als titel 'Voortgangsrapportage Modernisering grondbeleid', waarin hij als probleemstelling formuleerde: *'Problemen bij gebiedsontwikkeling hebben te maken met hoe de grondmarkt werkt, hoe partijen met elkaar samenwerken en hoe overheden de bestaande instrumenten inzetten. Daarnaast wordt ook een gebrek aan capaciteit en expertise gesignaleerd, en worden er problemen ervaren over de wijze waarop de waardeverandering van grond bij gebiedsontwikkeling wordt bepaald en verdeeld. De problematiek is hiermee breed van aard. Het heeft betrekking op de beschikbaarheid van grond, de snelheid van het beschikbaar komen van grond, kosten(verhaal) en waarde(ring) van grond – vooral bij gebiedsontwikkeling – en tot slot de verdeling van waardeveranderingen van grond.'*

Op 25 juni 2024 stuurde de Minister van BZK het eindrapport "Op grond kun je bouwen" van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Woningbouw en Grond aan de Tweede Kamer. De minister heeft afgezien van een inhoudelijke reactie, vanwege het aantreden van een nieuw kabinet.

3.1 Doel

Het rapport verwoordt als doelstelling: het in beeld brengen van knelpunten van de woningbouw en instrumenten en maatregelen te onderzoeken om de knelpunten op te lossen.

3.2 Knelpunten

Als knelpunten worden benoemd:

- Woningbouwopgave: het voor 2030 moeten bouwen van 981.000 woningen, met het zwaartepunt op de betaalbaarheid daarvan door een groot deel van de bevolking.
- Ruimtelijke ordening: er zijn onvoldoende plekken om huizen te bouwen, de gemaakte plannen zijn vaak niet haalbaar.
- Grond is te duur en er is te weinig grip op de ontwikkeling van gebieden. De grondprijs is de afgelopen dertig jaar flink gestegen en maakt een steeds groter deel uit van de prijs van een nieuwe woning. De grondprijs gaat gemakkelijk omhoog, maar niet snel naar beneden. Als de grondprijs op een hoger bedrag is vastgezet dan de actuele grondwaarde rechtvaardigt, komt de grond in de praktijk niet beschikbaar voor het bouwproces. Gemeenten hebben minder grond. Daarnaast werken instrumenten om waardeverstijgingen te benutten voor publieke investeringen niet goed genoeg. Ons zijn overigens dergelijke instrumenten niet bekend?
- Er zijn financiële tekorten bij grond- en vastgoedexploitaties. Bij publieke en private onrendabele toppen speelt infrastructuur vaak een grote rol. Infrastructuur is duur en kan vaak niet (volledig) worden gedekt uit de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling.
- Het verdienmodel van afnemers staat onder druk. Corporaties ontvangen onvoldoende huur om huizen te kunnen bouwen en het is door allerlei recente beleidsmaatregelen voor beleggers ook moeilijker om geld te verdienen aan investeringen in vastgoed.

Met als conclusie: Er is betaalbare woningbouw nodig, maar dit betekent wel dat woningen minder geld zullen opleveren. Hierdoor staat de waarde van nieuwbouwwoningen onder druk en is het lastig plannen financieel rond te rekenen. De opbrengsten van de te bouwen woningen zijn niet genoeg om de kosten te dekken. Kortom: een ingewikkeld probleem, waarbij veel zaken invloed op elkaar hebben.

3.3 Beleidsmaatregelen

1. Als eerste wordt geadviseerd gebruik te maken van de beschikbare regels en wetten omdat de gereedschapskist voor regie en sturing al grotendeels beschikbaar is. Dit is een aanbeveling die ook al stond in het vorige IBO over grondbeleid, die heeft geleid tot de Rijksnota Grondbeleid in 2001 (Kamerstuk 27 581 nr. 2 TK). Niet is onderzocht waarom deze aanbeveling niet is opgevolgd, ook worden geen inhoudelijke aanbevelingen gedaan hoe dit punt nu wel op te pakken.

2. Ruimte

Onder het kopje Ruimte wordt geadviseerd de woningbouwdoelstelling in de nieuwe Nota Ruimte en de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies op te nemen. Het Rijk zou daarbij sturende keuzes moeten maken en duidelijke voorwaarden moeten stellen. Voorzien wordt dat de interbestuurlijke verhoudingen hierbij een aandachtspunt zullen zijn.

Het Rijk moet de plancapaciteit beter monitoren op voortgang. De aanneming wordt gedaan dat zo beter inzicht wordt verkregen in de oorzaken van de vertraging van plannen en hoe dat op te lossen.

3. Grond

3.1 Met betrekking tot het thema Grond wordt opgemerkt dat de grondprijs sterk is gestegen en een steeds groter deel uitmaakt van de prijs van de woning. Verderop in het rapport wordt gesteld dat de koopprijs van een huis voor 2/3 bestaat uit grond, op basis waarvan voorstellen m.b.t. planbatenheffing en grondbelasting worden gedaan. In onze praktijk kennen wij geen voorbeelden van gebiedsontwikkelingen waar de grond 2/3 van de koopsom van woningen betreft. Wij hebben in de rapportage geen onderbouwing van deze aanneming kunnen vinden.

Een in de praktijk veel gebruikte vuistregel is die van een grondquote van 1/3 van de koopprijs van de woning en 2/3 voor de opstal. Interessant is daarbij dat het IBO uit 2024 ervan uitgaat dat de sterk gestegen grondprijzen leiden tot duurder woningen. In tegenstelling waarmee het IBO uit 2001 stelt: *“dat het een misverstand is te denken dat de sterk gestegen woningprijzen een gevolg zijn van gestegen grondprijzen. In werkelijkheid zijn grondprijzen gestegen doordat woningen zoveel duurder zijn geworden. De hevige strijd op de grondmarkt tussen boeren, ontwikkelaars en de overheid is dan ook niet de oorzaak van die prijsstijgingen. De strijd spitst zich vooral toe op de verdeling van de marges op de grondmarkt. De verklaring voor de gestegen grondprijzen ligt voor een groot deel buiten het grondbeleid, variërend van de toegenomen welvaart tot het ruimtelijk beleid. Het grondbeleid is niet in staat, maar ook niet bedoeld om allerlei invloeden van uit het ruimtelijke en sectoraal beleid te “repareren”.*”

3.2 Verder wordt gesteld dat om excessieve taxaties te voorkomen en de hoogte van de inbrengwaarde te verminderen er een taxatierichtlijn moet komen. Niet is aangegeven wat onder excessieve taxaties wordt verstaan en ook wordt niet ingegaan op hoe zich dit rechtstatelijk verhoudt tot de onafhankelijkheid van registertaxateurs.

3.3 Er wordt aanbevolen om ten behoeve van het kostenverhaal voor het bepalen van de inbrengwaarde niet meer uit te gaan van de werkelijke (verkeers-) waarde van grond, maar van de gebruikswaarde. Dit punt ziet op het gemaximaliseerd zijn van het kostenverhaal tot de hoogte van de opbrengsten, de zogenaamde macroaftopping. In het geval van zelfrealisatie kunnen ontwikkelaars nu de betaalde verkeerswaarde als kostenpost opvoeren. De aanname is dat dat ertoe leidt dat niet alle kosten kunnen worden verhaald en woningbouwplannen ook om die reden niet worden uitgevoerd. Om die plannen wel uit te voeren verstrekt de overheid subsidies op basis van bijvoorbeeld de Regeling Woningbouwimpuls (Wbi) in zes tranches van in totaal 1,37 miljard euro. De overheid subsidieert zo in haar ogen dan te hoge grondprijzen. In het rapport is niet cijfermatig onderbouwd hoe vaak macroaftopping zich voordoet en in hoeverre dit leidt tot het niet doorgaan van plannen.

3.4 Als nieuw instrument wordt benoemd het gemeenten in de gelegenheid stellen om een planbatenheffing op te leggen aan grondeigenaren over de waardestijging van grond als gevolg van een functiewijziging. Het doel daarvan is om de waardestijging van grond deels publiek te maken en niet alleen te laten toekomen aan grondeigenaren. Als grondslag voor de planbatenheffing moet dienen wat wordt genoemd de 'herontwikkelingswaarde' minus de oorspronkelijke gebruikswaarde van de grond. Met herontwikkelingswaarde is bedoeld de waarde van de grond na aftrek van alle kosten die moeten worden gemaakt om tot bouwrijpe grond te komen inclusief de kosten die een ontwikkelaar aan een gemeente betaalt voor de dekking van publieke investeringen (het zogenaamde kostenverhaal). In de praktijk heet dat de ruwe bouwgrondwaarde.

De wettelijk verplichte, niet fiscale, publiekrechtelijke heffing wordt wat betreft de hoogte bepaald bij het vaststellen van het omgevingsplan en zal op basis van, in ieder geval een minimumtarief betaald moeten worden voordat met bouwen wordt begonnen.

Anders dan bij kostenverhaal zal het niet mogelijk zijn om de planbatenheffing via een anterieure overeenkomst te regelen. Er wordt uitgegaan van een overgangsregeling voor al ingenomen grondposities.

Dit instrument wordt gebaseerd op de stelling dat de prijs van huizen voor 2/3 zou zien op grond. Zoals hierboven gesteld, herkennen wij die niet onderbouwde verdeling niet en wordt er in de praktijk veelal gerekend met de vuistregel 1/3 voor de bouwrijpe grond en 2/3 voor de opstal.

Eerder onderzoek van Fakton (Wettelijke transactiekosten bij vrijwillige stedelijke herverkaveling, 2015) gaat ervan uit dat van de bouwrijpe grondprijs, 43% bestaat uit verwerving/inbrengwaarde. Uitgaande van een huidige gemiddelde koopprijs van woningen van € 430.000 zou de planbatenheffing dan worden geheven over 43% van 1/3 van € 430.000 is € 61.633 minus de gebruikswaarde. Uitgaande van een belasting naar analogie van de ingevoerde planbatenheffing in Vlaanderen (die oploopt van 1% tot maximaal 30% bij een waardevermeerdering van € 500.000 of meer) zou dat leiden tot een opbrengst van € 1.625 ofwel 0,37% van de koopprijs, waarbij geen rekening is gehouden met het van de € 61.633 nog moeten aftrekken van de gebruikswaarde van de grond, waardoor de opbrengst nog lager zal komen te liggen. Dit sommetje is (te) gesimplificeerd, maar duidt denken wij wel de orde van grootte waarover het gaat.

In de bijlage 6 bij het rapport *Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw* is op blz. 16 een voorbeeld terzake opgenomen.

Het voorbeeld gaat uit van een gebiedsontwikkeling op 80 ha met 1000 woningen en een exploitatie van 415 miljoen euro en een te belasten surplus van ruim 12 miljoen euro.

Uitgaande van een belasting van 30%, opnieuw naar analogie van Vlaanderen levert dat dan een opbrengst van 4 miljoen euro op, ofwel een opbrengst van € 4.000 per woning. De vraag rijst of een opbrengst van 4 miljoen euro bij een exploitatie van 415 miljoen euro de moeite van het procederen en de waarschijnlijk opgewekte weerstand waard is op het moment dat er sprake zou zijn van meerdere eigenaren van die 80 ha. Dit zal zeker gelden bij gebiedsontwikkelingen binnen bestaand bebouwd gebied waar sprake zal zijn van geen dan wel minder te belasten surplus.

Een vraag is ook of het invoeren van dit instrument moet worden aanbevolen. Dit afgezet tegen de hoge invoerings- en uitvoeringskosten, de te verwachten juridisering van zo'n maatregel die ervaren zal kunnen worden als een inbreuk op het grondrecht eigendom, het subjectief belasten van alleen het eigendom van grond en het gegeven dat een agrarische grondeigenaar nu ook al veelal tot 50% inkomstenbelasting betaalt over de meerwaarde van de grond. Ook bestaat het risico dat de discussie zich op dit punt zal richten en dat dat ten koste zal gaan van weliswaar politiek minder sexy, maar veel effectievere maatregelen als inzetten op het beter toepassen van de bestaande grondbeleidsinstrumenten zoals het kostenverhaal. Wij herinneren ons nog goed dat de discussie in de Tweede Kamer over de Nota Grondbeleid 2001 alleen maar ging over het wel of niet opleggen van een Openruimteheffing. Die ging niet door, maar had ook als gevolg dat andere aanbevelingen, zoals het regelen van het kostenverhaal en het inzetten op het beter toepassen van de grondbeleidsinstrumenten onvoldoende aandacht kregen.

3.5 De mogelijkheid van het heffen van een belasting op bouwgrond met een woonfunctie is benoemd, ook gericht op meer woningbouw. Dan zou binnen de systematiek van de huidige Onroerende Zaak Belasting (de OZB) passen, door de WOZ-waarde in twee delen op te splitsen: een gronddeel en een opstaldeel.

3.6 Als laatste maatregel m.b.t. grond is benoemd het Rijk via een 'grondfaciliteit' voor 50% laten delen in risico's van het door gemeenten aankopen en ontwikkelen van grond. Mede gericht op het zo door de overheid eigenaar worden van meer bouwgrond.

4. Bouw

Om de bouw te stimuleren zijn als mogelijke maatregelen benoemd: het gemeenten geld geven per gerealiseerde woning, het blijven subsidiëren van projecten waarvoor grote publiekinvesteringen m.b.t. infrastructuur of bedrijfsverplaatsingen nodig zijn, het tegengaan van bovenwettelijke eisen die gemeenten stellen en het inzetten op samenwerking tussen markt en overheden.

5. De afnemers, corporatie en andere huurders

Aangeraden wordt:

- om geen inkomensbeleid te voeren via het beperken van huurverhogingen, omdat dit ten koste gaat van de investeringen, mogelijkheden en bereidheid van corporaties en beleggers;
- verduurzaming fiscaal te stimuleren;
- te onderzoeken of het zinvol is om de btw te verlagen op de levering van sociale nieuwbouw.

Het rapport is afgesloten met de opmerking dat het niet alleen gaat om nieuwbouw, maar dat er ook beleid nodig is om beter gebruik te maken van de bestaande voorraad. Om genoeg woningen in Nederland te krijgen moeten er keuzes gemaakt worden bij de verdeling van de bestaande voorraad én bij de verdeling van de ruimte. Deze keuzes zullen minder gunstig zijn voor mensen die al een woning hebben dan voor mensen die nieuw op de woningmarkt zijn.

4. Betekenis voor de praktijk

Wij missen in het rapport voldoende aandacht voor de belangrijke factor van de noodzakelijke samenwerking tussen overheid en marktpartijen. Immers er komt geen gebiedsontwikkeling tot stand zonder samenwerking tussen marktpartijen en gemeenten. Marktpartijen hebben een belangrijke rol bij woningbouw, als grondeigenaar, risiconemer, inbrenger van kennis en ervaring bij ontwikkelen van woningen. Ze zijn vaak de opdrachtgever voor het ontwerp, de onderzoeken voor het omgevingsplan, het opstellen van het omgevingsplan, de aanleg infrastructuur, het bouwen en verkopen van huizen en zijn daarbij contractspartner van de overheid. Dit is een gemiste kans.

Het valt verder op dat de eerdere mogelijkheid tot het mogelijk gaan maken van het vestigen van een voorkeursrecht op agrarisch blijvende grond niet meer wordt genoemd.

Nu maar afwachten wat er met het IBO rapport wordt gedaan en welke maatregelen het Regeerprogramma aankondigt. Wij denken dat er wel een artikel: Terug op de politieke agenda: Grondbeleid, de stand van zaken III, zal volgen.