

18. Grondbeleid. Lees maar, er staat niet wat er staat

MR. P.S.A. (PETER) OVERWATER EN IR. C.A.C. (DIANA) FRIKKEERT

De grondmarkt, zeker die voor woningbouw, ziet op een wereld vol belangen en emotie, waarbij nu de aloude politieke vraag weer opspeelt: aan wie komt de meerwaarde toe bij een veranderende, meer lucratieve functie van grond? Aan de overheid, want die geeft de andere lucratieve functie aan de grond, of aan de eigenaar op basis van het grondrecht eigendom? De wetgeving^{1,2} gaat er sinds 2008 van uit dat alle kosten ten laste komen van een woningbouwontwikkeling, inclusief die van de gemeente, waarna het residu van opbrengsten, minus kosten, risico en winstmarge resulteert in de grondprijs die toekomt aan de grondeigenaar, die daarover dan belasting aan het Rijk betaalt. Bij de totstandkoming van de wetgeving rondom kostenverhaal is expliciet bepaald dat de grens ligt bij kostenverhaal en dat baatafoming in strijd is met de wet.

De vraag aan wie de meerwaarde toekomt, is nu weer aan de orde door de veranderde insteek van het Rijk³ van gaan bouwen ten behoeve van de volkshuisvesting in plaats van – zoals tot voor kort – (grotendeels) voor de markt, en de tekorten die daardoor ontstaan. Er blijft onvoldoende vrije sector bouw over om de tekorten voor betaalbare woningen daaruit te betalen, zoals voorheen het geval was. In een ministeriele brief uit 2023⁴ over Modernisering van het grondbeleid is als uitgangspunt gekozen dat het belangrijk is om het grondbeleidsinstrumentarium in te zetten ten behoeve van de nieuwe insteek, die van markt naar volkshuisvesting. In de brief is gesteld dat het instrumentarium daarvoor moet worden gemoderniseerd. Tegenstrijdig is dat tegelijkertijd wordt gesteld dat de gereedheidskist met grondbeleidsinstrumenten voldoende is gevuld. Daarnaast wordt plompverloren, dus zonder onderbouwing, als doelstelling van grondbeleid door het Rijk benoemd: het aan de overheid en niet aan grondeigenaren laten toekomen van een groter deel van de waardeontwikkeling door een gebiedsontwikkeling dan nu het geval is. Eén en ander vorm te geven door het bij wet invoeren van een gemeentelijke Planbatenheffing over de waardestijging van grond. Dat is een grondpolitiek standpunt en ziet dus niet – zoals wordt gesuggereerd – op het moderniseren van het grondbeleidsinstrumentarium. Vandaar de titel van dit artikel. Op beide punten, het moderniseren van het grondbeleid en de voorgenomen invoering van een Planbatenheffing gaan wij hierna in. Met name op het – onzes inziens ten onrechte – niet, respectievelijk onvoldoende inzetten door het Rijk om gemeenten beter gebruik te laten maken van

het bestaande instrumentarium als te plukken laaghangend fruit en het tot nu toe ontbreken van een rechtsstatelijk noodzakelijke ordentelijke afweging van argumenten voor en tegen een wet op de Planbatenheffing.

Moderniseren grondbeleid moet zijn: het beter toepassen van grondbeleid

Natuurlijk is het (permanent) wenselijk dat wordt nagedacht over het moderniseren en het verbeteren van het grondbeleidsinstrumentarium. Daar hoort dan wel een nulmeting en een afweging van wel of niet gewenste veranderingen bij; deze ontbreekt echter tot nu toe. Er wordt slechts volstaan met de stelling dat er moet worden gemoderniseerd. Daarbij wordt onzes inziens voorbijgegaan aan het in de praktijk onvoldoende – maar wel noodzakelijke – samenwerken door gemeenten met bouwers/ontwikkelaars voor het bouwen van woningen. Deze samenwerking wordt vormgegeven door het sluiten van realisatieovereenkomsten inclusief kostenverhaal (anterieure overeenkomsten) en het dan door gemeenten planologisch mogelijk maken voor ontwikkelaars/bouwers om te bouwen. Hiervoor wordt onderhandeld, idealiter op basis van kennis van de navolgende onderhandelingsposities:

- de gemeente als vertegenwoordiger van het algemeen belang maakt bij een gebiedsontwikkeling uit wat, waar en wanneer wordt gerealiseerd en kan zo de regie voeren;
- de bouwers/ontwikkelaars realiseren het gewenste andere grondgebruik voor hun rekening en risico, in veel gevallen op grond die voor dat doel door hen is aangekocht;
- de gemeente krijgt haar kosten die ze voor de gebiedsontwikkeling maakt (zoals die voor toezicht en de bijbehorende kosten van ambtelijke uren) door de bouwer/ontwikkelaar vergoed.

De grondwaarde, berekend als een residuele grondprijs (opbrengst verkoop, minus kosten met een winst- en risico-opslag voor het investeren in grond, bouwrijp maken en bouwen) komt daarbij op basis van het grondrecht eigendom toe aan de grondeigenaar, die daarover belasting aan het Rijk betaalt.

De onderhandelingspositie van de gemeente is gebaseerd op het kunnen beschikken over een gereedheidskist

met als inhoud de grondbeleidsinstrumenten: kopen van grond, vestigen van voorkeursrecht, sluiten van anterieure realisatieovereenkomsten inclusief kostenverhaal, publiek-rechtelijk kostenverhaal en onteigenen. Het in onderlinge samenhang toepassen van deze instrumenten noemen wij Sturend Grondbeleid.⁵ Met als randvoorwaarde dat het geen zin heeft om als gemeente een financieel niet haalbaar plan voor te stellen, omdat er dan niet wordt gebouwd.

Algemeen wordt ervan uitgegaan dat er weliswaar genoeg instrumenten beschikbaar zijn voor het tijdig realiseren van een gewenste functieverandering, maar dat gemeenten niet beschikken over genoeg kennis, de benodigde houding voor het daarvoor in onderlinge samenhang toepassen van het instrumentarium en zo de regie niet nemen.

Dit knelpunt is al onderkend in de Nota Grondbeleid uit 2001⁶ (overigens gebaseerd op een IBO Grond voor beleid) en nog weer benoemd in het recente Interdepartementale woningbouwrapport 'Op grond kun je bouwen' (IBO).⁷

Dat is ook onderkend in de ministeriële brieven over grondbeleid, maar vooralsnog is men niet verder gekomen dan te inventariseren of, en zo ja welke opleidingsmogelijkheden er zijn over het toepassen van grondbeleidsinstrumenten. Daarbij valt op dat er niet wordt ingezet op het onderzoeken van het waarom en het oplossen van dit al ruim meer dan 20 jaar bekende knelpunt. Is dat dan deels omdat het moeilijk is voor overheden om oorzaken bij zichzelf te vinden en ze die liever bij anderen zoeken, dan wel omdat gemeenten niet gewend zijn om op basis van gelijkwaardigheid samen te werken of omdat het voor het Rijk makkelijker is om nieuwe (beleids)regels op te stellen dan in te zetten op de uitvoering? Dit knelpunt is onzes inziens de olifant in de kamer van het grondbeleid, waar de meeste winst valt te boeken voor het versnellen van de woningbouw. Naast het investeren in opleidingsmogelijkheden voor grondbeleid (er is geen onderwijsinstelling die hierin voorziet), kan worden besloten om een Landelijk Kenniscentrum Toepassen Grondbeleidsinstrumenten voor gemeenten in te stellen. Dat moet je dan wel bemensen en niet volstaan met de zoveelste Handreiking die in de bekende la verdwijnt. Hiervoor is de eerste stap al gezet door het door het Rijk (BZK) opgerichte (en bemenste!) Kenniscentrum Onteigeningen⁸ dat ondersteuning geeft aan overheden bij onteigening.

Een planbatenheffing ziet op grondpolitiek

Uiteraard is het prima om grondpolitieke voorstellen door middel van wetgeving te doen, maar dan niet zoals in casu onder het verhullende mom van grondbeleid, dat ziet op het toepassen van eerder op basis van grondpolitieke afwegingen door de wetgever vastgestelde wetten. Ook is een rechtsstatelijk vereiste dat daarbij wordt beslist op grond van een evenwichtige afweging van de argumenten voor en tegen een grondpolitieke wetwijziging. Te meer omdat het grondrecht eigendom in het geding is. Aan beide punten wordt tot op heden niet voldaan.

In de ministeriële brief uit juni 2023 betreffende Modernisering van het grondbeleid, is – zie hierboven – zonder onderbouwing gesteld dat dat ertoe zou moeten leiden om de financiële meerwaarde als gevolg van gebiedsontwikkelingen meer te doen toekomen aan de gemeenschap, vorm te geven door een in te voeren Planbatenheffing. Dat is herhaald in het IBO. Inmiddels hebben ambtelijk en politiek Den Haag dit overgenomen en heeft minister Keijzer⁹ aangekondigd begin 2025 te laten weten of het invoeren van het nieuwe instrument Planbatenheffing wetstechnisch mogelijk is. Nieuw is dat de minister daarbij uitgaat van het in zijn geheel afkomen van de meerwaarde, terwijl eerder werd gesproken over deels afkomen. Tot op heden ontbreekt dus een beleidsmatige afweging van argumenten voor en tegen een Planbatenheffing. Zo is nog nergens in de beleidsstukken zichtbaar berekend hoeveel zo'n heffing netto zal opbrengen en beargumenteerd of en hoe dit dan tot het gewenste versneld bouwen van extra woningen zou leiden en hoe het voornemen zich verhoudt tot het grondrecht eigendom. In het praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling is er wel inhoudelijk gereageerd door Staattener en Boesveld, waarbij zij als uitgangspunt nemen dat de tekorten bij gebiedsontwikkeling mede gedekt moeten worden uit de Planbatenheffing.^{10, 11}

In de kern gaat het – zoals vermeld – om de vraag aan wie de meerwaarde toekomt van grond die een andere, meer lucratieve functie krijgt, bijvoorbeeld bij het veranderen van de functie landbouw naar woningbouw.

Door het invoeren van een Planbatenheffing zal het geldende uitgangspunt van het alleen verhalen van benoemde kosten worden losgelaten, door daarboven een waardestijging af te romen ten laste van de grondeigenaar en ten behoeve van een gemeente, vorm te geven door een gemeentelijke heffing over het surplus van de waarde van de grond bij de nieuwe functie, minus de waarde van de grond bij de vorige functie.

De waardestijging laten toevallen aan een gemeente ten laste van een grondeigenaar voldoet aan een aloude (tot voor kort grotendeels sluimerende) politieke overtuiging bij een deel van de samenleving. Dit punt speelt nu ook weer op doordat de grondprijzen als gevolg van het duurder worden van woningen hoger zijn geworden en er nu mede door het wijzigen van het woningbouwbeleid van markt-gedreven naar volkshuisvesting-gedreven, met bijbehorende financieel minder lucratieve woningbouw-categorieën, tekorten ontstaan bij woningbouwplannen. Gesteld wordt, ook hier zonder onderbouwing, dat dit mede wordt veroorzaakt door te duur ingekochte grond.

Het lijkt ons logischer te concluderen dat de grond niet te duur is ingekocht met toepassing van de 'oude' spelregels, die van bouwen voor de markt, maar achteraf te duur is ingekocht doordat nu 'nieuwe' spelregels worden toegepast van minder lucratieve woningbouw-categorieën voor bouwen voor de volkshuisvesting.

Gezien de politieke werkelijkheid van dit moment kan het heel goed zijn dat er wordt besloten tot het invoeren van een Planbatenheffing. Echter, zoals gezegd, is een vereiste uit rechtsstatelijke overwegingen, waaronder de noodzaak van goed bestuur, dat daaraan een ordentelijke, ambtelijk niet politiek vooringenomen afweging ten grondslag wordt gelegd. Daarbij kan dan de stabiliserende rol van eigendom in de (rechtsstatelijke) samenleving worden meegewogen. Die rol ziet niet primair op het belang van individuele eigenaren (dat is een middel), maar vooral op de integrale functie van eigendom bij het samenhangend laten voortbestaan en zich ontwikkelen van de samenleving (dat is het doel). Zie daarvoor de laatste Nobelprijs voor economie, toegewezen voor onderzoek naar de rechtsstaat¹³ met als conclusie: *het beste is een rechtsstaat als staat die eigendom beschermt en de naleving van contracten borgt, zorgt voor betrouwbaar bestuur dat weer de ruggengraat is voor het (sociaal) vertrouwen, wat de uiteindelijke oorzaak is van welvaart, ontwikkeling en geluk*. Het lijkt ons dat je daar niet zorgvuldig genoeg mee om kunt gaan.

Verdere afwegingen om mee te nemen kunnen dan zijn: is het wenselijk om bovenop een goed afgebakend criterium van kostenverhaal een veel moeilijker af te bakenen baatafoming toe te passen? Hoe verhoudt baatafoming bij alleen grond zich tot andere waardeveranderingen zoals die van woningen? Voldoet het zo baatafoming aan de eisen die Europeesrechtelijk worden gesteld aan het maken van inbreuk op het eigendomsrecht? Hoe verhoudt baatafoming, bovenop de al belaste opbrengst, zich tot het grondrecht eigendom? In hoeverre zullen de opbrengsten van het invoeren van een gemeentelijke heffing opwegen tegen de te verwachten weerstand bij grondeigenaren en daardoor mogelijke vertraging van woningbouwplannen? Past het opleggen van een betaling door middel van een gemeentelijke heffing in plaats van een belasting binnen het juridische systeem met bijbehorende rechtsbescherming? Wat leert de evaluatie van de ingevoerde Planbatenheffing in Vlaanderen, waar meer geld is uitgegeven aan advocaten dan er geld is geïnd? In hoeverre is een Planbatenheffing nog nodig, nu ervan uitgegaan kan worden dat de grondprijzen als gevolg van minder lucratieve woningbouw sterk zullen zakken? Kan niet beter worden ingezet op het door gemeenten en bouwers/ontwikkelaars (laten) afboeken op door het gewijzigde woningbouwbeleid voor nu te duur ingekochte grond?

Risico dat geschiedenis zich herhaalt en weer niet wordt ingezet op gemeenten laten samenwerken met de markt

Het risico bestaat dat ook hier de geschiedenis zich zal herhalen. In de Nota Grondbeleid 2001 was, net als nu in het IBO, de belangrijkste conclusie dat woningbouw werd belemmerd door onvoldoende kennis bij gemeenten over het in onderlinge samenhang toepassen van grondbeleidsinstrumenten en op basis daarvan samenwerken

met marktpartijen. Daarnaast werd in deze Nota de mogelijkheid genoemd om te onderzoeken of het wenselijk en mogelijk zou zijn om een Openruimteheffing op te leggen bij woningbouw. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de Nota ging alle politieke aandacht uit naar de eventuele Openruimteheffing. De Openruimteheffing ging alleen al niet door wegens wetstechnische problemen, en daardoor werd geen aandacht besteed aan het echte nog steeds bestaande knelpunt: het oplossen van het tekort aan kennis bij gemeenten.

Wat ons betreft wordt de gedachtevorming over het wel of niet opleggen van een Planbatenheffing ordentelijk vervolgd, maar zal vooral moeten worden ingezet op het door het Rijk faciliteren van het beter gaan samenwerken door gemeenten met bouwers/ontwikkelaars. Dat geeft de grootste kans op de gewenste versnelling van de woningbouw.

Het zou nog veel beter zijn – denken wij – als de overheid ophoudt met het treffen van ad hoc maatregelen die misschien voor sommigen goed voelen, maar ook contraproductief kunnen werken, zoals de praktijk van het recente verleden laat zien. Het zou beter zijn om een duidelijke doelstelling te formuleren, de mogelijke inzet van geld en instrumenten in onderlinge samenhang te onderzoeken en hoe dat vorm te geven, dan te concluderen of het doel haalbaar is of dat doelstellingen moeten worden bijgesteld, aan de slag te gaan en tussentijds steeds bij te sturen.

- 1 Strofe uit het gedicht 'De wandelaar' van M. Nijhoff.
- 2 Art. 13:11 Omgevingswet, Hoofdstuk 13 Kostenverhaal, Omgevingsregeling.
- 3 Brief minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer d.d. 14 februari 2022.
- 4 Brief minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer d.d. 19 juni 2022.
- 5 Sturend en niet faciliterend grondbeleid, omdat dat niet ziet op het door de gemeente in het algemeen belang bepalen wat, waar en wanneer er gebouwd gaat worden en het daarvoor door een gemeente de regie nemen.
- 6 Kamerstukken II 2000/01, 27581 nr. 2.
- 7 Op grond kun je bouwen, IBO woningbouw en grond, ongedateerd. Aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 21 juni 2024.
- 8 <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/onteigening/kenniscentrum-onteigeningen/>
- 9 Brief minister VRO d.d. 20 december 2024 betreffende Tweede Voortgangsrapportage Modernisering Grondbeleid.
- 10 Stauttner T.J., Grondzaken en gebiedsontwikkeling, 2024/46 (De Nederlandse planbatenheffing, meerwaarde van grond ook naar de publieke businesscase)
- 11 Boesveld M., Grondzaken en gebiedsontwikkeling, 2024/57 (Op grond kun je bouwen, laten we dat doen)
- 12 Nobelprijs voor de economie d.d. 14 oktober 2024, Acemoglu en Robinson, Why nations fail: economie of cultuur?



Over de auteurs

Mr. P.S.A. (Peter) Overwater, zelfstandig rentmeester en grondzakenjurist, deels via werkzaamheden voor Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV en
Ir. C.A.C. (Diana) Frikkee RT, zelfstandig registratietaxateur en grondzakendeskundige, deels via werkzaamheden voor Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV.