

Grondprijzen en gemeenten in relatie tot betaalbaarheid. Welke opties zijn erom hierop te beïnvloeden?

Hieronder worden langs drie lijnen opties geschetst die helpen om met grondbeleid meer en sneller (betaalbaar) te bouwen en ondersteunend (wettelijk) instrumentarium dat moet zorgen voor voldoende publieke opbrengsten of in elk geval voldoende private bijdragen aan publieke investeringen. De opties worden geschetst langs de volgende lijnen: (1) normstelling door het rijk, (2) regie en ondersteuning gemeenten toepassen huidige wettelijk mogelijkheden gemeenten en (3) opties voor nieuwe wettelijk instrumentarium.

Voor al deze onderwerpen geldt dat er nog een uitvoeringstoets noodzakelijk/gewenst is in samenspraak met de bestuurlijke partners.

1. Normstelling door het rijk

Meer regie, sturing en afspraken

- Gemeenten maken nog niet maximaal gebruik van hun privaatrechtelijke en publieke sturingsmogelijkheden om te sturen op lage grondprijzen. Het rijk wil hier meer regie op nemen door in beleidskaders meer sturend te zijn op zaken die van invloed zijn op lage grondprijzen of op een andere manier zorgen voor betaalbare woningen. Mogelijk opties: sturen op landelijke percentages aandeel betaalbare woningen en uniforme eisen aan duurzaamheid. Vanuit landelijke regie is er ruimte om lokaal te differentiëren, mits de optelsom van de lokale afspraken optellen tot wat landelijk nodig is.
- Het rijk wil regie voeren met gebiedsspecifieke afspraken over de toepassing. Deze afspraken maken onderdeel uit van de bindende afspraken tussen rijk, alle provincies en de zeven stedelijke regio's uit de NOVI over het aantal te realiseren woningen, locaties en fasering, het aandeel betaalbare woningen, duurzaamheid, bereikbaarheid en benodigde infrastructuur, woningen voor doelgroepen zoals ouderen en tijdelijke woningen.
- Deze normstelling wordt ook doorgevoerd in financiële regelingen van het rijk, zoals de Woningbouw Impuls (WBI).

2. Maximaal gebruik maken van wettelijke mogelijkheden

Beter benutten bestaand instrumentarium

- Gemeenten hebben verschillende mogelijkheden om vertraging te voorkomen. Het rijk gaat sturen op de inzet van deze instrumenten zoals de mogelijkheden van de anterieure overeenkomst (opnemen bouwplicht en boetebedingen), opnemen van fasering in bestemmingsplannen, inzet van de onteigening en het voorkeursrecht. Deze instrumenten ook vereisen bij financiële regelingen van het rijk aan gemeenten, zoals de WBI.
- De mogelijkheden voor kostenverhaal zijn recent ook verruimd met de Aanvullingswet en – Besluit Grondeigendom. Gemeenten worden actief voorgelicht over de nieuwe mogelijkheden hiervan.
- Om gemeenten extra te ondersteunen is extra ambtelijke capaciteit en ondersteuning met kennis nodig. Dan kan door het met het doorzetten van de flexpoolregeling en ondersteuning door expertteams van het RVO. Financiële middelen hiervoor zijn opgenomen in het fiche van afgelopen dinsdag over de bouwopgave en de benodigde financiële middelen.

Actief grondbeleid van gemeenten met ondersteuning landelijke grondfaciliteit

- Actief grondbeleid van gemeenten zorgt voor meer sturingsmogelijkheden op de gebiedsontwikkeling en het woningbouwprogramma, waaronder het aandeel betaalbare woningen

- Om het financiële risico voor gemeenten te verkleinen kan een landelijke grondfaciliteit helpen. Deze landelijke grondfaciliteit is er nog niet.
 - Deze grondfaciliteit bestaat uit een groundbank waarin door overheden verworven gronden kunnen worden ondergebracht en later weer worden uitgegeven. Voor het aankopen van grond kan gebruik worden gemaakt van een leenfaciliteit van €1 miljard. Het op deze manier kunnen financieren van actief grondbeleid door met name gemeenten biedt via deze weg ruimte voor het krijgen van meer grip op de grond op voor woningbouw cruciale locaties.

3. Mogelijk nieuwe wettelijke instrumenten

Wettelijke verruiming van de onteigeningswet

- Een gemeente kan voor het realiseren van ruimtelijke doelen het onteigeningsinstrument inzetten. Het onteigeningsinstrument moet gemeenten ook maximaal kunnen helpen speculatie tegen te gaan.
- Door de wet aan te passen en het beroep wat eigenaren kunnen doen op zelfrealisatie te beperken in de tijd leidt het niet voldoen aan vastgelegde termijnen automatisch tot onteigening. De bijbehorende procedure moet eenvoudiger.
- Onteigening is nu gebaseerd op de verwachtingswaarde van de grond plus een schadeloosstelling. Hierdoor start een gebiedsontwikkeling na onteigening dikwijls met een tekort. Wanneer het verschil tussen de gebruikswaarde en de verwachtingswaarde groot is, werkt dit speculatie in de hand. Het is wenselijk om een maximum te stellen aan in hoeverre de hoogte van de verwachtingswaarde een rol speelt bij het bepalen van de som voor onteigening.

Vergroten van de mogelijkheden om publieke kosten gebiedsontwikkeling te verhalen

- Bij het huidige kostenverhaal betalen zittende vastgoedeigenaren niet mee aan publieke investeringen in een gebiedsontwikkeling waar zij wel van profiteren. Aantoonbaar profijt van zittende vastgoedeigenaren is een heikel punt en lastig in wet- en regelgeving te vangen. De opties hebben een beperkte financiële bijdrage op de totale onrendabele top. Mogelijke opties zijn de invoering van een gebiedsontwikkelingsheffing, een gebiedsinvesteringszone of een grondbelasting.
 - **Gebiedsontwikkelingsheffing.** Deze heffing is bedoeld voor afdrachten door zittende vastgoedeigenaren die profiteren van publieke investeringen in een gebied. Geschikt voor transformatiegebieden en OV knooppunten.
 - **Gebiedsinvesteringszone (GIZ):** Een GIZ is een instrument dat eigenaren van onroerende zaken binnen een afgebakend gebied in staat stelt om, gedurende een gelimiteerde periode afspraken te maken over de realisatie van publieke voorzieningen. De huidige wetgeving voorziet reeds in de oprichting van een bedrijveninvesteringzone (BIZ). Een GIZ is breder dan een BIZ, aangezien een BIZ zich enkel richt op onroerende zaken die niet hoofdzakelijk als woning dienen. Het vergt een nieuwe wettelijke regeling om een GIZ op te richten. Gemeenten pionieren hier nu mee, maar missen een wettelijke stok achter de deur.
 - **Grondbelasting** als aanvulling op het gemeentelijk belastinginstrumentarium. Een grondbelasting bevordert het doelmatig gebruik van de ruimte en maakt investeringen in gebiedsontwikkeling rendabeler voor gemeenten¹. Een grondwaardebelasting sluit goed aan bij het profijtbeginsel: als een investering door de gemeenschap resulteert in een aantrekkelijkere leefomgeving, neemt de grondwaarde toe en daarmee ook de grondwaardebelasting. De baten van maatschappelijke rendabele investeringen komen nu grotendeels bij derden terecht.

¹ Belasting op grond is efficiënt, rechtvaardig én uitvoerbaar, Maarten Allers maart 2020

BIJLAGE

In hoeverre hanteren gemeenten hoge grondprijzen als verdienmodel?

- Gemeenten hanteren dit niet als verdienmodel.
- De inkomsten uit grondexploitatie zijn voor gemeenten geen structurele inkomstenbron of 'verdienmodel', variëren sterk van jaar op jaar, en slaan slechts neer bij een klein aantal gemeenten. Zo hebben gemeenten in het verleden o.a. van 2009-2014 hierop ook verliezen geleden. Gemeenten hebben nog weinig grondposities en de kosten voor bouwrijp maken van grond stijgen. Versnelde woningbouw leidt daarom niet direct tot hogere netto-inkomsten.
- Gemeentelijke grondprijzen dienen marktconform te zijn. Bij sociale huur is de marktconforme grondprijs vaak nihil en maken gemeenten afspraken met de corporaties over de grondprijzen. Wanneer gemeenten onder de marktprijs verkopen, kan dit worden aangemerkt als staatssteun. Indien gemeenten te hoge grondprijzen vragen, boven de marktwaarde, zal de transactie niet tot stand komen.
- Bij gebiedsontwikkelingen met een positief saldo zetten gemeenten die opbrengsten in om negatieve grondexploitaties op andere gebiedsontwikkelingen of niet-toerekenbare investeringen te dekken, de reserves weer aan te vullen of incidentele tekorten op te lossen in de begroting. Uit het Rebel rapport blijkt dan van 10% van de binnenstedelijke locaties en 55% van de uitleglocaties geen onrendabele top heeft.

Leiden lagere grondprijzen tot meer betaalbare woningen?

- Een lagere grondprijs leidt niet automatisch tot meer betaalbare woningen. Het kan ook leiden tot een hogere winstmarge voor ontwikkelaars, als er met hen geen bindende afspraken worden gemaakt. Sturen op een betaalbaar programma kan de gemeente door anterieure overeenkomsten te sluiten met ontwikkelende partijen en bestemmingsplannen/omgevingsplan (omgevingswet) vast te stellen.
- Door een meer betaalbaar woningbouwprogramma wordt het opbrengstpotentieel van de ontwikkeling beperkt. Als de gemeente de grond in eigendom heeft, resulteert dit in lagere opbrengsten. Als de gemeente de grond niet in eigendom heeft, wordt het wettelijke kostenverhaal afgetopt (macro-aftopping) om te voorkomen dat de ontwikkeling voor de private partij verlieslatend wordt.
- In het specifieke geval van betaalbare woningbouwprogramma's zorgt het beperkte opbrengstpotentieel ervoor dat de publieke inkomsten te laag zijn om de publieke kosten te dekken. Voorbeelden van publieke kosten zijn de standaardontwikkelkosten (o.a. bouwrijp maken, plankosten,) en de randvoorwaardelijke investeringen (o.a. sanering, infra, uitkoop).
- Ontwikkelingen met een onrendabele top kunnen soms toch doorgaan omdat de gemeente de onrendabele top afdekt met inkomsten uit andere ontwikkelingen of doordat private partijen dit (deels) doen door inkomsten uit de vastgoedexploitatie.

Actief grondbeleid

- Actief grondbeleid is het beleid waar de gemeenten (of andere overheden) zelf gronden verwerven, bouw- en woonrijp maken en vervolgens uitgeven voor het realiseren van functies of gewenste ontwikkelingen (en dat niet helemaal aan de markt overlaten). Dat doen ze door grond aan te kopen, daaraan voorafgaand eventueel een voorkeursrecht te vestigen, of door te onteigenen. Gemeenten hanteren actief grondbeleid om het tempo te bepalen, regie te voeren, betaalbaarheid van de woningen te garanderen via gronduitgifte of om positieve en negatieve plannen met elkaar te kunnen verevenen.
- Grondbezit, en dus actief grondbeleid brengt financiële risico's met zich mee. De kosten gaan voor de baten uit en vooral de opbrengsten kunnen sterk fluctueren door economische omstandigheden. De financiële positie van gemeenten is verslechterd. Daarnaast zijn gemeenten

huiverig om actief grondbeleid te voeren. Zij maken weinig gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)² of de mogelijkheid voor onteigenen.

- Gemeenten hanteren veelal een faciliterend grondbeleid. Zij stellen de ruimtelijke plannen vast maar een marktpartij verworft de grond en maakt deze bouwrijp. In de praktijk leidt dit in veel gevallen tot vertraging bijvoorbeeld omdat de gemeente er met een of meerdere private grondeigenaren niet uit kan komen. Gemeenten hebben bij faciliterend grondbeleid dus minder controle over het tempo van de gebiedsontwikkeling, en daarnaast ook op de samenhang en de betaalbaarheid.
- Uit balanscijfers blijkt ook dat de woningbouw op gronden in exploitatie bij gemeenten de afgelopen 15 jaar drastisch is afgenomen. Dat betekent dat de controle op het tempo door gemeenten veel minder is geworden en de mogelijkheden voor verevening tussen plannen een fractie is van het ooit was. Dit heeft een negatieve invloed op de maatschappelijke opgave van gebiedsontwikkeling.

Financiële positie van gemeenten

- Het onderzoek 'Gemeenten in de knel' laat zien dat de financiële positie van gemeenten zorgelijk is. Gemeenten hebben te maken met oplopende kosten in het sociaal domein en tekorten in hun exploitatie. Ze moeten alle zeilen bijzetten om deze op te lossen.
- Ze zijn hierdoor minder gaan investeren, hebben het OZB-tarief verhoogd en hebben ingeteerd op hun reserves. Daarnaast worden investeringen in nieuw beleid vooruitgeschoven. De tekorten die gemeenten ervaren leiden tot het uithollen van hun financiële positie.

² De Wvg biedt gemeenten de mogelijkheid om meer grip op de grond te krijgen. Door het vestigen van een voorkeursrecht is de eigenaar in geval van verkoop verplicht om de grond eerste bij de gemeente te koop aan te bieden.