

Vergaderjaar 2019–2020

35 177

Initiatiefnota van het lid Koerhuis over de toekomst van gemeentelijk grondbeleid voor woning- en bedrijvenbouw

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 oktober 2019

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 21 mei 2019 over de reactie op de initiatiefnota van het lid Koerhuis over de toekomst van gemeentelijk grondbeleid voor woning- en bedrijvenbouw (Kamerstuk 35 177, nr. 3).

De vragen en opmerkingen zijn op 24 juni 2019 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 10 oktober 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De griffier van de commissie,
Roovers

De leden van de CDA-fractie delen tevens de zorg dat gemeenten grote financiële risico's vermijden. Zolang het ons niet gegeven is om in de toekomst te kijken, zullen plotselinge marktontwikkelingen zich onaangekondigd voordoen, zo menen zij. Gemeentelijk grondbeleid zal daarom schokbestendig moeten zijn en zal de volgende economische crisis moeten kunnen overleven. Dat vergt een veilig, prudent en behoedzaam beleid van gemeenten waarbij gemeenteraden een controlerende taak hebben. Graag vernemen zij of de Minister en het Kamerlid Koerhuis die mening delen.

Ik onderschrijf de wenselijkheid dat gemeentebesturen een grondbeleid voeren dat onverwachte marktontwikkelingen kan opvangen en dat te grote risico's beperkt. Ook is het belangrijk dat de gemeenteraad controleert dat het grondbeleid binnen de door de raad vastgestelde kaders wordt uitgevoerd. Daarvoor zijn ook maatregelen genomen. In 2016 heeft de commissie BBV de notitie Grondexploitatie aangepast en een nieuwe notitie Faciliterend grondbeleid gepubliceerd. Als gevolg daarvan mogen gemeentebesturen onzekere inkomsten op de wat langere termijn alleen onder voorwaarden inboeken. Ook moeten gemeenten voorzichtig zijn met (tussentijdse) winstnemingen en moeten zij direct een voorziening treffen wanneer zich toekomstige verliezen aandienen. In mijn brief van 21 mei 2019 heb ik aangekondigd dat de commissie BBV zou komen met een nieuwe notitie over grondbeleid. Daarbij kijkt de commissie niet uitsluitend naar het beperken en voorkomen van financiële risico's, maar ook naar verduidelijkingen die juist ruimte zullen bieden aan gemeenten. De commissie BBV heeft deze nieuwe notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) inmiddels uitgebracht. Deze notitie is een samenvoeging en actualisering van de vier eerdere notities over grondexploitatie, faciliterend grondbeleid, nadere uitleg tussentijds winst nemen en voorbeeld verwerken onderhanden werk. Tevens zijn de door de commissie BBV beantwoorde vragen over grondexploitaties erin verwerkt. Deze notitie kunnen gemeentebesturen gebruiken bij de jaarlijkse actualisering van de grondexploitatiebegrotingen en het opstellen van de jaarrekening. Een en ander zorgt ervoor dat gemeenteraden goed zijn geïnformeerd over de eventuele financiële risico's van het grondbeleid.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de Minister wat de stand van zaken is ten aanzien van de uitvoering van de gewijzigde motie van de leden Ronnes en Laan-Geselschap inzake de Ladder voor duurzame verstedelijking (Kamerstuk 32 847, nr. 460).

Ik heb onlangs de Kamer een brief gestuurd met de uitkomsten van het onderzoek dat ik naar aanleiding van deze motie heb laten verrichten naar de ervaringen van gemeenten en provincies met toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking bij woningbouwprojecten.¹

De leden van de CDA-fractie zien kansen in verder gaande regionale investeringsafspraken. Dan komt er een directe koppeling van een bouwprogramma met investeringen en de bekostiging daarvan met een publiek-private karakter. De rijksoverheid, gemeenten, provincies, vervoerregio «s, de investerende vastgoedpartijen (ontwikkelaars, beleggers, bouwers en corporaties), de ov-bedrijven en de energiebedrijven moeten in die visie samen aan tafel en een regionale investeringsagenda maken. Inhoudelijk omvat dit een (niet verkokerd) functioneel-ruimtelijk programma met wonen en andere belangrijke fysieke functies, mobiliteit, energie, klimaat en groen en blauw. Deelt de Minister die mening?

¹ Kamerstuk 34 682, nr. 30.

Ik acht regionale investeringsafspraken een kansrijk idee. Onder andere in het kader van de Woondeals zullen de mogelijkheden voor een regionale investeringsagenda en regionale verstedelijkingsfondsen worden verkend.

De leden van de CDA-fractie menen dat gemeenten thans met publiek-rechtelijke bevoegdheden niet hetzelfde bereiken als met actief grond-beleid. Het bestemmingsplan alleen biedt vaak voldoende mogelijkheden om alle doelstellingen te realiseren. Zij delen de visie van de VNG dat een gemeente vaak via anterieure overeenkomsten (privaatrechtelijk) aanvullende eisen moet kunnen stellen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het pleidooi voor overprogrammering en menen dat 130% harde plancapaciteit noodzakelijk is. De praktijk wijst immers uit dat ook harde plancapaciteit niet hard blijkt te zijn. Graag vernemen zij of de Minister en het Kamerlid Koerhuis die mening delen.

Ik deel de mening van het CDA en de VNG dat gemeenten ook privaatrechtelijke afspraken moeten kunnen maken. Dit is ook mogelijk op grond van de Wet ruimtelijke ordening en straks de Omgevingswet. Gemeenten kunnen niet alleen een overeenkomst sluiten over kostenverhaal, maar kunnen daarbij ook afspraken maken over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. Daarnaast kunnen ook afspraken gemaakt worden over de ruimtelijke- en landschappelijke kwaliteit van het gebied en de planning van de werkzaamheden.

Zoals ik ook in de brief over de werking van de Ladder voor duurzame verstedelijking heb opgemerkt, onderschrijf ik dat overprogrammeren op de korte en middellange termijn nodig kan zijn om het woningtekort in te lopen en om vertraging en planuitval op te vangen, zolang op langere termijn maar (weer) in de pas wordt gelopen met de voorziene behoefte aan woningen in een regio.

De Ladder staat daarbij niet in de weg, mits deugdelijk wordt onderbouwd dat dit nodig is. Bij de Ladder gaat het erom dat gemeentebesturen aannemelijk maken dat er behoefte bestaat – binnen een door hen aangegeven periode – aan de in het plan voorziene woningbouw. Daarbij kan de behoefte ook over een langere periode dan 10 jaar worden gezien, de actualiseringsplicht in de Wro is immers geschrapt en daarmee ook de planperiode van 10 jaar.²

Ik wil gemeenten dan ook aanmoedigen om gebruik te maken van de mogelijkheid om op de korte en middellange termijn over te programmeren wanneer de druk op de woningmarkt daar aanleiding toegeeft. Met overprogrammering kan uitval aan plannen worden opgevangen, bijvoorbeeld doordat er plannen niet door kunnen gaan of vertragen bijvoorbeeld als gevolg van de stikstofproblematiek. Wanneer er zorgen zijn of de plancapaciteit in een bepaalde regio onvoldoende is om te kunnen inspelen op de verwachte toename in de vraag, zal ik daarover het gesprek aangaan. Doelstelling is om de woningbouwproductie hoog te houden, zodat we sinds de crisis opgelopen woningtekort terugbrengen. De situatie op de woningmarkt verschilt tussen de diverse gemeenten en regio's en zal steeds om een andere aanpak vragen. De onderbouwing van de behoefte is maatwerk, waarbij verschillende aspecten een rol kunnen spelen zoals de omvang van het tekort aan woningen, de mate van planvertraging en planuitval, kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan woningen en inzicht in het planologisch schrappen van plannen die niet worden uitgevoerd. Het standaard mogelijk maken van overprogrammering in regio's met afnemende groei of krimp gaat voorbij aan het doel

² Wet van 18 april 2018 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen), Stb. 2018, nr. 138.

van de Ladder, namelijk zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand en overcapaciteit, zoals onnodig bouwen in het groen en onrendabele investeringen in voorzieningen en infrastructuur. Het is daarom niet mogelijk landelijk een bepaald percentage te noemen.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de Minister verwacht dat een breed gedragen omgevingsvisie of omgevingsplan de noodzaak tot actief grondbeleid zullen beïnvloeden?

Mijn verwachting is dat de Omgevingswet geen invloed zal hebben op het voeren van een actief grondbeleid. Met de omgevingsvisie en -plan worden gemeenten beter in staat gesteld om een faciliterend grondbeleid te voeren. Met het omgevingsplan kan door het integrale karakter veel beter worden gestuurd dan met het bestemmingsplan. Ook kan het omgevingsplan tot op zekere hoogte verplichtingen bevatten voor de initiatiefnemer. De keuze om wel of niet actief grondbeleid te voeren is van meer factoren afhankelijk. Deze keuze is aan de gemeente.

Graag zouden de leden van de GroenLinks-fractie van de Minister voorbeelden ontvangen van gemeenten die wel een actieve grondpolitiek voeren en van gemeenten die dit niet doen. Kan de Minister daarbij aangeven wat de financiële en ruimtelijke gevolgen op korte en langere termijn zijn voor deze gemeenten?

Er worden bij het Rijk geen gegevens bijgehouden over het grondbeleid van individuele gemeenten. In algemene zin kan worden gesteld dat veel gemeenten de afgelopen jaren besloten hebben om over te gaan van actief grondbeleid op faciliterend grondbeleid of een zogenoemd situationeel grondbeleid zijn gaan voeren. Dat laatste houdt in dat het gemeentebestuur per ontwikkeling beoordeelt of hij een actieve of faciliterende rol gaat vervullen.

Wat betreft de gevolgen kan worden opgemerkt dat in het algemeen de financiële risico's bij actief grondbeleid aanzienlijk zijn. De voornaamste risico's van actief grondbeleid zitten in de afzet (tempo, grondprijs, omvang) en de kosten (verwervingskosten, grondsanering, bouw- en woonrijp maken). De verworven grond kan een aanzienlijke last voor de gemeente opleveren, met name als de grond langdurig in eigendom van de gemeente blijft en de marktprijs zodanig daalt dat de gemeente tot afwaardering van de grond moet overgaan. Het financiële risico bij faciliterend grondbeleid is voor gemeenten beperkt en ligt met name bij marktpartijen. Anderzijds liggen ook de winstmogelijkheden bij deze marktpartijen en niet bij de gemeente.

Daarnaast heeft het gemeentebestuur met actief grondbeleid iets meer sturingsmogelijkheden dan bij faciliterend grondbeleid. Bijvoorbeeld op tempo of het stellen van verdergaande kwaliteitseisen. Maar ook als een gemeente geen eigen grondposities in een gebied heeft kan regie worden gevoerd. Bijvoorbeeld door het opstellen van een bestemmingsplan, het opnemen van eisen daarin, het bij elkaar brengen van partijen of het actief meewerken aan planologische invullingen en organiseren van draagvlak en executiekracht voor marktpartijen.

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks aan de Minister of zij kan aangeven wat volgens haar de specifieke gevolgen zijn voor het beschermen van de natuur en landschap wanneer de voorstellen van de initiatiefnemer zouden worden uitgevoerd? Kan zij dit per voorstel toelichten?

Ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking heeft het voorstel van lid Koerhuis op de langere (afspraak)termijn geen consequenties voor natuur en landschap. De bedoeling van overprogrammeren is immers bedoeld om op de kortere termijn voortgang te kunnen blijven maken met de woningbouwplannen om zo uitval of vertraging van plannen voor te zijn, maar op de langere termijn wel te blijven voldoen aan de voorziene behoefte en de gemaakte afspraken hierover.

De voorstellen over de commissie BBV en de financiële verantwoording en toezicht hebben geen betrekking op het gebruik van gronden en daarmee geen specifieke gevolgen voor het beschermen van natuur en landschap.