

Grond en gebiedsontwikkeling: voorzichtig op weg naar verbetering

van Zoest, S.P.; Daamen, T.A.

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Citation (APA)

van Zoest, S. P. (null), & Daamen, T. A. (null). (2023). Grond en gebiedsontwikkeling: voorzichtig op weg naar verbetering., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/grond-en-gebiedsontwikkeling-voorzichtig-op-weg-naar-verbetering/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Gebiedsontwikkeling.nu

Grond en gebiedsontwikkeling: voorzichtig op weg naar verbetering



[Simon van Zoest](#) en [Tom Daamen](#)

2 juni 2023

[Verslag](#) De relatie tussen grond en gebiedsontwikkeling wordt niet alleen steeds belangrijker, maar ook steeds complexer. Een groep experts ging vorige maand met elkaar in gesprek over de vraag hoe de rol van grond in gebiedsontwikkeling kan worden verbeterd.

De komende periode zullen verschillende experts op [Gebiedsontwikkeling.nu](#) hun licht laten schijnen over grondeigendom, de grondmarkt en grondbeleid in Nederland. Dit doen zij rond het verschijnen van de (aanstaande) brief van de minister hierover aan de Tweede Kamer. Op de hoogte blijven? [Schrijf u dan in voor onze wekelijkse nieuwsbrief](#).

Op [het SKG Jaarcongres 2023](#) waren de deelnemers van de deelsessie “Grond & GO” na een uur nog lang niet uitgepraat. Aanwezigen concludeerden dat de tijd rijp is voor een fundamenteel, eigentijds debat over de grondmarkt en grondbeleid. Meer dan genoeg redenen voor een vervolgesprek. Op 9 mei kwamen experts

hiervoor bijeen in De Bilt. Centraal stonden de vragen wat we (nog) niet weten over grond(eigendom) in Nederland, hoe/of we de grondmarkt transparanter kunnen maken en hoe we de rol van grond in gebiedsontwikkeling kunnen verbeteren

Experts zijn verdeeld

Een kennislacune die tijdens de bijeenkomst al snel ter sprake komt, is een gebrekkig inzicht in het grondeigendom in Nederland. Hoewel het Kadaster goed inzicht heeft in wie ‘op papier’ de eigenaar is, blijkt de uiteindelijk belanghebbende regelmatig—door tussenpersonen en fiscaal-juridische constructies—moeilijk vast te stellen. Daarnaast is onduidelijk hoe en in welke mate grond, met name in (nog) te ontwikkelen gebieden, van hand tot hand gaat voordat partijen er daadwerkelijk mee aan de slag gaan. Dat laatste roept de vraag op bij wie de waardesprong belandt die voorafgaat aan een gebiedsontwikkeling.

De financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling drijft in belangrijke mate op de grondwaardesprong die onder meer het gevolg is van bestemmingsplanwijzigingen en de aanleg van publieke infrastructuur. Wordt deze (verwachte) waardesprong door eigenaren geïnvesteerd in de gebiedsontwikkeling of ‘verdwijnt’ deze (deels) uit de waardeketen? Ons beeld daarvan is momenteel beperkt. De experts aan tafel zijn echter ook verdeeld over de relevantie van deze vraag. Op hoeveel plekken dit ‘probleem’ zich voordoet kan beperkt zijn. Overheden hebben bovendien een ruimhartig instrumentarium om kosten te verhalen. Antwoorden zullen per gebied dus uiteenlopen en niet eenduidig te beantwoorden zijn.

Vragen over de werking van de grondmarkt in Nederland raken niet alleen een ideologisch, tijdloos debat maar ook een praktische, actuele kwestie

In hoeverre het aan publieke zijde lukt om kosten ‘goed’ te verhalen en of gemeenten daar onderling erg in verschillen, zal volgens een aantal experts nader onderzocht moeten worden. Daarnaast wijzen zij op voorbeelden waar aan private zijde misbruik van het huidige systeem zich evident en opzichtig voordoet, zoals in het geval van zogeheten ‘kavelknippers’. Dergelijke partijen voegen geen waarde toe in een gebied, maar profiteren (door grond op te kopen en in deeltjes weer te verkopen aan particuliere beleggers) financieel fors van de maatschappelijke druk om locaties tot ontwikkeling te brengen.

Waardeketen

Vragen over de werking van de grondmarkt in Nederland raken niet alleen een ideologisch, tijdloos debat (aan wie komt de waarde van grond toe?) maar ook een praktische, actuele kwestie. Er wordt momenteel veel publiek geld in gebiedsontwikkeling gepompt en het is belangrijk dat dat doelmatig gebeurt. Wellicht kan hetzelfde resultaat met minder belastinggeld of kunnen betere resultaten met dezelfde inzet worden geboekt als we op een andere manier omgaan met de waardesprong die grond in gebiedsontwikkeling doormaakt.



‘Luchtfoto van de nieuwe woonwijk DUIN in Almere Poort, Flevoland, Nederland’ door Pavlo Glazkov (bron: [Shutterstock](#))

Uit de discussie tussen de experts volgt het inzicht dat de ‘verlenging van de waardeketen’ die zich de afgelopen periode (grofweg sinds de financiële crisis van 2008) heeft ontvouwd, de mogelijkheden heeft verruimd om gebiedsontwikkelingen financieel haalbaar te maken. Dit betekent dat handel in en speculatie rond gebouwen en kavels op strategische locaties, voorafgaand aan de bekende stappen van planvorming en realisatie, nog belangrijker is geworden. Wie aan het spel van gebiedsontwikkeling wil meedoen moet—bij voorkeur vroeg en goedkoop—een plek aan de speeltafel veroveren. Gevolg: grond en andere eigendommen worden aangekocht ver voordat duidelijk is of deze tot ontwikkeling (mogen) worden gebracht. Partijen kunnen dan de potentiële waardesprong gebruiken om het plan voor een gebiedsontwikkeling haalbaar te maken.

Natuurlijk nemen aan de grondhandel niet alleen partijen deel die in een gebied ‘het beste plan’ voor ogen hebben. Dit kan de samenwerking in een gebied ernstig frustreren en kavel-overstijgende ambities in een gebied in de kiem smoren. Over hoe vaak dit voor komt en of het *an sich* een probleem is, bestaan onder de experts verschillende inzichten. Benadrukt wordt wel dat binnenstedelijke opgaven zeker meer voor onenigheid vatbaar zijn, maar ook dat in alle gevallen door de gemeente ‘gewoon’ het kostenverhaal kan worden toegepast. Toch zijn een aantal deelnemers er ook van overtuigd dat een deel van de waardesprong die ten goede kán

komen aan de gebiedsontwikkeling nog voor de planvorming aan de keten onttrokken wordt, al is de mate waarin dit gebeurt onduidelijk.

Van kosten naar baten

Naast de grondhandel voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling wordt ook de handel in vastgoed ná de realisatie van projecten in een gebied steeds vaker in het totaal meegenomen. Geldstromen in de gebruiks- en beheerfase kunnen een gebiedsontwikkeling zo alsnog financieel haalbaar maken, maar ook hiervoor is een vertrouwd, langdurig samenspel tussen partijen doorslaggevend. Opnieuw zullen bepaalde grond- en vastgoedeigenaren in een gebied hier—vrijwillig—voor te porren zijn, maar anderen zullen naast de lusten van een hoogwaardige gebiedsontwikkeling de lasten liever ontwijken. Hoe gaan we om met deze groep baathebbers?

Er zit bij gemeenten nog veel rek in de benutting van het instrumentarium voor het kostenverhaal

In Nederland kennen we geen publiekrechtelijk instrumentarium om de waardesprong in een gebiedsontwikkeling—anders dan via overdrachtsbelasting—af te romen of te herverdelen. De planbatenheffing is ondanks herhaaldelijk onderzoek vooralsnog niet meer dan een gedachte-experiment, om maar te zwijgen over een grondbelasting. Experts wijzen erop dat veel van de waardesprong in een gebiedsontwikkeling kan terugkeren door toepassing van het kostenverhaal. Tegelijkertijd wordt beaamd dat gemeenten lang niet altijd beschikken over de capaciteit en competenties om het kostenverhaal goed toe te passen. De huidige woningnood verzwakt bovendien hun onderhandelingspositie: er móet wel gebouwd worden, dus het weigeren of uitstellen van vergunningen is voor gemeenten vaak geen optie. Toch signaleren veel experts in het gesprek dat er nog veel rek zit in de benutting van het instrumentarium voor het kostenverhaal, mits gecombineerd met een verbetering van kennis over én capaciteiten voor de toepassing daarvan.

Alternatieve bekostiging

De verlenging van de waardeketen van gebiedsontwikkeling naar gebruik en beheer vraagt om mogelijkheden om ook tijdens die fase partijen (alsnog) bij te laten dragen aan de bekostiging van publieke voorzieningen. De afgelopen jaren is hier onder de noemer ‘alternatieve bekostiging’ veel onderzoek naar gedaan. Hieruit blijkt dat niet alleen overheden maar ook beleggers en het bedrijfsleven er belang bij kunnen hebben dat zogenoemde baathebbers een steentje aan de bekostiging van onder andere infrastructuur bijdragen.



‘Luchtfoto van de bouw van het grootste aquaduct van Europa.’ door Aerovista Luchtfotografie (bron: [Shutterstock](#))

Het principe is helder: een deel van de waardesprong van grond en vastgoed vindt pas plaats ná realisatie, wanneer een gebied als gevolg van de verbeterde kwaliteit en bereikbaarheid in trek raakt. Met behulp van een nieuwe lokale heffing zouden baathebbende eigenaren, bedrijven en/of omwonenden dan een deel van de publieke investering (over een lange periode) kunnen terugbetalen. Overheden krijgen hierdoor meer mogelijkheden om bijvoorbeeld de bouw van een stadsbrug te bekostigen, terwijl *free rider-gedrag* onder private partijen wordt ontmoedigd en anderen meer vertrouwen krijgen om in de beter ontsloten gebieden te investeren of zich er te vestigen.

Stapje voor stapje

Tijdens de expertsessie concludeerden velen aan tafel dat er in Nederland al zeer lang gesproken wordt over de grondmarkt en grondeigendom in relatie tot de bekostiging van gebiedsontwikkeling. Het is complexe materie, die politiek en juridisch erg gevoelig ligt. Het is daarom raadzaam te kijken naar de argumenten die hierover eerder zijn opgebouwd en gewisseld, zowel in de rechtbank als in (beleids)onderzoek en het parlement. De conclusie hoeft deze keer niet hetzelfde te zijn, namelijk dat er in Nederland weinig ruimte en draagvlak is voor vernieuwing op dit terrein. Maar het zou zonde zijn om niet voort te bouwen op het denkwerk dat

al eerder is gedaan. Volgens de aanwezige experts moet de weg voorwaarts hoe dan ook stapje voor stapje gezocht worden.

Het schrappen van de ‘comparatieve methode’ voor het bepalen van de inbrengwaarde van grond zal volgens de praktijk naar verwachting enorm helpen

Het beter benutten van bestaande instrumenten, zoals het kostenverhaal maar ook bijvoorbeeld erfpacht, zal de komende periode een veelgehoord advies zijn. De experts zien ook veel nut in kleine wijzigingen in het instrumentarium, zoals het aanpassen van de manier waarop de inbrengwaarde

van grond wordt bepaald. Het schrappen van de ‘comparatieve methode’ voor het bepalen van de inbrengwaarde van grond—die nu door de rechter nog naast de ‘residuele’ rekensom wordt geplaatst—zal volgens de praktijk naar verwachting enorm helpen. Gemeenten kunnen hierdoor een groter deel van de waardesprong verhalen en deze vervolgens in een gebiedsontwikkeling terug laten vloeien.

Grond voor een vervolg

Over grotere wijzigingen in het grondbeleid, zoals het invoeren van een planbatenheffing of grondbelasting, heerst in Nederland—ook onder de experts—verdeeldheid. Mocht blijken dat een hervorming de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling structureel verbetert, dan zal ook hiervoor gelden dat deze dicht bij het bestaande moet blijven en/of in kleine stappen moet worden ingevoerd. Het mogelijk ‘revitaliseren’ van de al bestaande baatbelasting is hiervan een veelgenoemd voorbeeld, maar naast de praktische bezwaren wijzen experts erop dat ook het opfrissen van oude instrumenten zal stuiten op een stevig politiek-ideologisch debat. Zorgen over de rechtvaardigheid van de relatie tussen de grondwaarde(sprong) en de bekostiging van gebiedsontwikkeling zullen nog wel even blijven. Het gesprek over grond zal daarom zeker worden vervolgd.

Cover: ‘Patrick Esveld (AKRO) tijdens de sessie Grond & GO’ door Sander van Wettum (bron: Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling)



Door [Simon van Zoest](#)

Onderzoeker bij SKG TU Delft



Door [Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft
