

Tweede Kamer
Algemene Commissie Infrastructuur & Milieu
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum: 31 maart 2014

Betreft: NEPROM-inbreng Rondetafelbijeenkomst Grondbeleid, 3 april 2014

Geachte heer, mevrouw,


Hartelijk dank voor uw uitnodiging om deel te nemen aan het rondetafelgesprek over het grondbeleid. Het betreft een onderwerp dat de sector die de NEPROM vertegenwoordigt in belangrijke mate raakt. In deze brief vindt u onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen. In bijgaande notitie een nadere toelichting.

1. Het is wenselijk dat gemeenten de beschikking blijven houden over instrumenten gericht op actief en op faciliterend grondbeleid.
2. Bij actief grondbeleid opereert de gemeente ook als ondernemer. Daarbij kan zij in de verleiding komen haar publiekrechtelijke instrumenten te misbruiken om commercieel voordeel te behalen; het “twee-petten-probleem”. Dat is ongewenst. Onderzocht moet worden hoe een einde kan worden gemaakt aan oneerlijke concurrentie bij gemeentelijke grondverwerving, grondproductie en gronduitgifte. In algemene zin dienen dominante gemeentelijke grondposities te worden voorkomen. Gemeenten dienen in elk geval veel transparanter te worden in (de doelstellingen van) hun actieve grondbeleid en in hun grondopbrengsten.
3. Het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid, met inbegrip van het kostenverhaal, blijkt in de praktijk zeer krachtig. Lagere overheden komen veelvuldig in de verleiding om vanuit hun sterke publiekrechtelijke positie meer te verhalen dan waar zij wettelijk recht op hebben. Zo treedt er bijvoorbeeld willekeur op bij het in rekening brengen van planbegeleidingskosten en is de toepassing van de plankostenscan vaak onhelder en gericht op opbrengstmaximalisatie. Het rijk dient hier op toe te zien en zo nodig in te grijpen.
4. Verschillende provincies (o.a. Zuid-Holland en Limburg) maken in hun RO-beleid gebruik van vormen van baatafoming bij bestemmingswijziging of hebben het voornemen daartoe. Het rijk dient hier op toe te zien en zo nodig handhavend op te treden. Introductie van vormen van baatafoming in de Omgevingswet dient ernstig ontraden te worden.

5. Om overmatige leegstand van kantoren en winkels te beteugelen en te voorkomen, dienen provincies en gemeenten hun ruimtelijk beleid aan te scherpen, gericht op het tegengaan van nieuwe ontwikkelingen op ongewenste locaties. Plancapaciteit op ongewenste locaties dient geschrapt te worden. Overheden dienen uiterst terughoudend te zijn in het eenzijdig afwentelen van de kosten van het saneren van verouderde locaties en gebouwen op nieuwe ontwikkelingen of herontwikkelingen. Een dergelijk ingrijpen in de markt remt de dynamiek en de vernieuwing.
6. De ladder voor duurzame verstedelijking stuit in de uitvoering op problemen. Het gaat daarbij om het verschil tussen een concrete, kapitaalkrachtige marktvraag naar een bepaalde functie op een bepaald moment op een bepaalde locatie; en de regionale behoefte aan die functie op lange termijn, zoals die volgt uit beleidsmatig gericht marktonderzoek. Die twee vormen van “behoeftemeting” lopen bij de toepassing van de ladder door elkaar. Naar onze mening is behoeftemeting op het moment van bestemmingswijziging onwenselijk en doorkruist het zorgvuldige planontwikkeling. Het stelsel wordt aanzienlijk verbeterd door bij een concrete bestemmingsplanprocedure (op bouwplanniveau) een vrijstelling voor het hantieren van de ladder te verlenen onder de voorwaarde dat die bestemming past in een vigerende Structuurvisie, waarbij de ladder wél is doorlopen. Daarnaast is een algehele vrijstelling voor de ladder te overwegen bij herontwikkeling van bestaande binnenstedelijke functies, omdat anders de locatie ongebruikt dreigt te blijven.
7. Als gevolg van de crisis vindt er in veel regio’s afstemming plaats tussen gemeenten over te ontwikkelen woningbouwlocaties. Wij signaleren echter dat vooral in het westen van het land daarin wordt doorgesloten. Daar dreigt onder invloed van de crisis plancapaciteit geschrapt en gefaseerd te worden die op korte termijn bij het aantrekken van de woningmarkt weer nodig zal zijn. Bovendien zien wij onrealistische ambities ten aanzien van het binnenstedelijk bouwen, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met hoge kosten (wegvalten ISV-bijdragen) en consumentenvoorkeuren.

Wij zijn graag bereid tot nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,
NEPROM



Jan Fokkema, directeur

cc. Minister Blok en Minister Schultz

Inbreng NEPROM Rondetafelgesprek Grondbeleid

Tweede Kamer 3 april 2014

In deze notitie schetsen wij op hoofdlijnen en met enige afstand hoe marktpartijen in het vastgoed, met name in de rol van professionele opdrachtgevers, het grondbeleid en het daar aan gerelateerde RO-instrumentarium ervaren en welke veranderingen zij wenselijk vinden. Daarbij merken wij op dat de problematiek breed en complex is en de belangen en meningen binnen de vastgoedwereld verschillend zijn, zodat ons bescheidenheid past.

Grondverwerving

In de decennia voorafgaand aan de huidige crisis hebben ontwikkelaars, corporaties en gemeenten op grote schaal (bouw)gronden verworven ten behoeve van de ontwikkeling van woningen en in mindere mate van kantoren en winkels. De meeste partijen hebben daar ook profijt van gehad. Dat geldt voor marktpartijen, maar ook voor gemeenten.

Het probleem dat nu in crisistijd ontstaat bij marktpartijen en gemeenten is vaak het gevolg van financieringsverplichtingen, bankratio's, onvoldoende reserveringen en te grote afhankelijkheid van (nu dalende) opbrengsten uit exploitaties. Partijen die laat en tegen (te) hoge prijzen zijn ingestapt hebben nu een probleem. Partijen die gezien hun financiële structuur en hun bedrijfspolicy een tegenslag van een dergelijke crisis niet kunnen overleven zouden zich in algemene zin uitermate terughoudend op moeten stellen op de grondmarkt.

Soms is ook met te weinig kennis van zaken geopereerd, is op verkeerde locaties verworven, heeft te veel optimisme geheerst en is het behalen van grondopbrengsten de belangrijkste drijfveer geworden. In sommige gevallen is door gemeenten te vroeg en te veel geïnvesteerd in het bouw- en woonrijp maken, waardoor nu de rentekosten oplopen.

Gemeenten die terughoudend zijn geweest met het uitgeven van de ingeboekte winsten kunnen de klappen goed opvangen.

Ook binnen de gemeentelijke grondexploitatie zit nog vaak ruimte. Over het algemeen wordt in gemeentelijke grexen met aanzienlijk hogere rentes gerekend dan de gemeenten betalen op hun leningen; die ruimte kan zonder problemen benut worden. Ook zitten bepaalde publieke voorzieningen in de grex die daar eigenlijk niet thuishoren. Er is in principe geen beletsel om die daar nu uit te halen en die via de algemene middelen te bekostigen.

Actief grondbeleid ter discussie

Gemeenten voeren een actief grondbeleid vanwege twee redenen: meer inhoudelijke grip krijgen op nieuwe ontwikkelingen en het toe-eigenen van de grondopbrengsten die ontstaan bij realisatie van nieuwe functies op basis van een nieuw bestemmingsplan. Die laatste reden is naar onze opvatting te veel leidend geworden.

Bij actief grondbeleid gaat het feitelijk om twee markten: de markt van ruwe grond waar nog geen (nieuwe) bouwtitel op rust. En de markt voor de verkoop van bouwrijpe kavels aan de consument. Op beide markten beconcurreren gemeenten en marktpartijen elkaar. Die twee markten zijn uiteraard nauw aan elkaar verbonden.

De NEPROM is er altijd voorstander van geweest dat ook gemeenten zich kunnen bedienen van actief grondbeleid. Gemeenten kunnen zo de aanjager zijn van nieuwe ontwikkelingen, waar marktpartijen de zaak niet los kunnen krijgen. Er dienen echter wel grenzen gesteld te worden aan het actieve grondbeleid.

Voorkomen moet worden dat grondopbrengsten uit de verkoop van bouwrijpe kavels (opnieuw) de belangrijkste drijfveer worden voor actief grondbeleid. Daar ligt in elk geval een taak voor de gemeenteraad en vanuit de toezichtrol, voor provincies. In veel gemeenten zijn de opbrengsten uit grondbeleid zo omvangrijk geworden, dat zij onmisbaar zijn geworden voor de algemene middelen. Dat is een onwenselijke situatie. Hier ligt een taak voor het rijk.

Wij vinden het noodzakelijk dat gemeenten die kiezen voor actief grondbeleid veel duidelijker zijn over de publieke doelstellingen die zij daarmee beogen en veel meer transparantie betrachten bij de grondopbrengsten.

Oneigenlijke concurrentie op de grondmarkt

Ontwikkelaars worden bij actief grondbeleid in sommige gevallen direct geconfronteerd met de twee-petten-problematiek, waarbij gemeenten de ruimtelijke ordeningsdoelstellingen ondergeschikt maken aan de grondopbrengsten. Het "eigen grond eerst" komt in deze tijd veel voor. Wij vinden dat onwenselijk, omdat het oneerlijke concurrentie is tussen gemeentelijke kavelverkoop en de productie van bouwrijpe kavels door marktpartijen. De gemeente opereert hier als ondernemer; dat is de reden dat ook de gemeente hierover vanaf 2016 vennootschapsbelasting verschuldigd wordt.

Wij vinden het van belang dat goed onderzocht wordt hoe oneerlijke concurrentie door gemeenten bij grondverwerving, grondproductie en gronduitgifte beteugeld kan worden. In elk geval moeten gemeenten veel transparanter worden in hun keuzen om bepaalde locaties zelf te verwerven en te ontwikkelen, en niet mee te werken aan de ontwikkeling van concurrerende locaties in handen van private partijen.

Grondprijzen

In het verleden is tussen VNG, NEPROM en NVB een convenant afgesloten over de residuele grondprijsmethodiek bij gemeentelijke grondverkoop. In feite een methode om tot de marktwaarde te komen. In de opgaande markt heeft deze methodiek goed gewerkt, maar nu de verkoopprijzen van nieuwbouwwoningen sterk zijn gedaald blijkt dat nauwelijks tot verlaging van de gemeentelijke grondprijzen te leiden. Gemeenten wachten liever af in de hoop dat de woningmarkt zich weer herstelt. Dat kunnen zij zich ook veroorloven, omdat zij vaak nagenoeg een monopoliepositie op de lokale grondmarkt bezitten en omdat zij beschikken over de publiekrechtelijke instrumenten waarmee zij hun posities kunnen afschermen. Onderzocht moet worden hoe marktverstoringen door dominante, gemeentelijke grondposities voorkomen kunnen worden. Een plafond aan gemeentelijk grondeigendom zou dit probleem wellicht kunnen beteugelen. Het is in dat verband op z'n minst opmerkelijk dat er geen andere westerse landen zijn waar de overheid zo'n grote schaal betrokken is bij grondverwervingen.

Heroverwegen voorkeursrecht gemeenten

Wij zijn er voorstander van dat gemeenten zich van een actief grondbeleid kunnen bedienen, daar waar de markt er niet in slaagt om nieuwe ontwikkelingen van de grond te trekken. Het is echter in zo'n situatie niet nodig om gemeenten door middel van het voorkeursrecht een sterkere positie te geven dan marktpartijen.

Daar waar gemeenten gronden dienen te bezitten vanwege een dringend publiek belang, beschikken zij over het onteigeningsinstrumentarium. Om het evenwicht op de grondmarkt tussen gemeenten en marktpartijen te verbeteren en excessen aan gemeentelijke zijde te voorkomen, bepleiten wij het heroverwegen van de wet voorkeursrecht gemeenten. Daarmee wordt ook een bijdrage geleverd aan het terugdringen van overbodige regelgeving.

Zelfrealisatie ter discussie

Door sommige partijen wordt gesuggereerd om het grondeigendom los te koppelen van het recht om op die grond een bouwwerk te realiseren. De overheid zou dan het ontwikkelrecht moeten verhandelen. Marktpartijen en gemeenten zouden dan niet vroegtijdig in gronden hoeven te investeren om hun positie veilig te stellen.

Ontkoppeling van grondeigendom en het ontwikkelrecht biedt echter naar onze mening om een aantal redenen geen oplossing.

Een eerste nadeel is dat op het moment dat de gemeente de ontwikkelrechten gaat veilen, zij de grondeigenaar dient uit te kopen tegen de marktwaarde van het toekomstig grondgebruik. Die marktwaarde is op dat moment hoog omdat de realisatie van de plannen dichterbij is gekomen, waardoor de risico's sterk zijn afgenomen. Het onteigenen door de gemeente op basis van een lagere waarde dan de marktwaarde is een onbegaanbare weg gebleken.

Maar er kleeft nog een tweede nadeel aan het ontkoppelen van bouwrechten en grondeigendom. In de markteconomie is concurrentie nodig om via marktwerking tot de selectie van een partij te komen die met de beste producten de consument het beste bedient. Door die selectie in handen van de gemeente te leggen wordt de marktwerking ernstig beperkt, waardoor de kans groot is dat producten worden gerealiseerd die minder goed in de behoefte van de consument voorzien.

Ook uit vier onderzoeken die in 2005 en 2006 in opdracht van de toenmalige minister van VROM zijn uitgevoerd blijkt dat het afschaffen van het zelfrealisatierecht niet tot hogere plankwaliteit leidt en op gespannen voet staat met het EVRM. Bovendien bleek het tot hogere financiële risico's voor gemeenten te leiden en tot meer regeldruk en juridisering van het bouwproces. Er zijn ook geen westerse landen waar het private eigendomsrecht van gronden op deze manier zo ver is beperkt. Samengevat, ingrepen in het zelfrealisatierecht bieden geen oplossing voor eventuele toekomstige problemen op de grondmarkt. Nieuw onderzoek hiernaar, zoals recentelijk door de Tweede Kamer bepleit, is weggegooid geld.

Baatafroming

Een andere discussie die steeds weer de kop opsteekt betreft baatafroming door de overheid bij bestemmingswijziging. Met baatafroming wordt getracht zowel extra inkomsten voor de overheid te genereren als ruimtelijke beslissingen te beïnvloeden.

Op dit moment is het zo geregeld dat gemeenten bij faciliterend grondbeleid alle kosten kunnen verhalen die gemoeid zijn met noodzakelijke publieke voorzieningen, inclusief bovenwijkse voorzieningen voor zover die aan de nieuwe ontwikkeling gerelateerd zijn. Het gaat daarbij om de principes van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, die de basis vormen van het hoofdstuk grondexploitatie. Het blijkt dat in 95% van de gevallen gemeenten tot vrijwillige afspraken komen met grondexploitanten. Dat systeem werkt dus goed. Misschien wel te goed. Er moet oog zijn voor de zeer sterke positie van gemeenten waardoor vaak meer verhaald kan worden dan strikt geoorloofd en nodig is. Gemeenten zijn daar uiterst creatief in. Denk in dit verband aan de zeer sterk tussen gemeenten uiteenlopende planbehandelingskosten voordat er überhaupt sprake is van een exploitatieplan en de opportunistische inzet van de plankostenplan, waarbij tal van kostenposten op oncontroleerbare wijze worden opgeblazen. Het rijk dient hier op toe te zien en zo nodig in te grijpen.

Een goed alternatief voor gemeentelijk kostenverhaal is het door private partijen laten aanleggen van alle publieke voorzieningen die direct ten goede komen aan de ontwikkeling en die vervolgens om niet over te dragen aan de gemeente. In België is dat gebruikelijk. Private partijen kunnen dat doorgaans tegen veel lagere kosten dan gemeenten.

Voortdurend worden er pogingen ondernomen door overheden om meer baten af te romen dan wettelijk toegestaan. Zo heeft de provincie Zuid-Holland de maatschappelijke bijdrage voor bouwen buiten bestaand stedelijk gebied in de recente ontwerp-structuurvisie geïntroduceerd en heeft provincie Limburg de verplichte bijdrage aan het slooifonds ingevoerd bij bestemmingsplanwijziging naar de functie wonen (ofwel de verplichting om eerst te slopen voor dat er gebouwd mag worden). In de Tweede Kamer wordt regelmatig gepleit voor invoering van een openruimteheffing.

Wij zijn het met de minister eens dat het wettelijk instrumentarium inclusief het hoofdstuk grondexploitatie gemeenten voldoende sterke instrumenten biedt om publieke kosten te verhalen. Uitbreiding van het instrumentarium (ook binnen de Omgevingswet) met baatafoming maakt dit instrumentarium in een keer overbodig en leidt tot suboptimale oplossingen. Absoluut ongewenst.

Wij zijn daarnaast van mening dat baatafoming geen goed instrument is om ruimtelijke beslissingen te sturen. Ruimtelijke doelen dienen met de RO-instrumenten nagestreefd te worden. Met structuurvisies en bestemmingsplannen moet bepaald worden waar wel of niet welke stedelijke ontwikkelingen wenselijk zijn. De inzet van baatafoming leidt daarbij tot ongewenste marktverstoring.

Wij vinden het belangrijk dat het rijk stelling neemt tegen baatafoming, zoals de Minister van IenM recentelijk ook heeft gedaan in haar brief aan de TK over grondbeleid. Het rijk moet naar onze mening ook bij de provincies en gemeenten er actief op toezien dat zij geen misbruik maken van het ruimtelijke instrumentarium, zoals het geval is in Limburg en Zuid-Holland, en zo nodig ingrijpen. Anders ontstaat er regionale wildgroei en een onwerkbaar situatie voor marktpartijen.

Realiteitszin in grondexploitaties

In de jaren voor de crisis is onder invloed van de gunstige marktomstandigheden de scherpte uit veel ontwikkelingen verdwenen. Stapeling van gemeentelijke kwaliteitsambities en oplopende plankosten konden gemakkelijk in de grondexploitatie worden versleuteld, onder de verwachting dat stijgende marktprijzen elk deficit zouden goedmaken. De crisis heeft op veel plaatsen voor realiteitszin gezorgd; de eindgebruikers zijn weer maatgevend geworden. Essentieel is dat gemeenten ook in de toekomst, bij een aantrekkende woningmarkt, terughoudend blijven. Binnen bestaand stedelijk gebied is die terughoudendheid nog veel noodzakelijker, gezien de hoge kosten die gemoeid zijn met binnenstedelijke verwervingen en aanpassingen van stedenbouwkundige structuren. Dat geldt zeker in een situatie waarin geen middelen meer beschikbaar zijn vanuit het ISV of vergelijkbare fondsen.

Leegstand

Leegstand van winkels en kantoren heeft de afgelopen periode vaak op de agenda van de TK gestaan. Veel lagere overheden zijn er druk mee. Hierbij zijn de volgende vragen aan de orde:

- In welke mate dragen gemeenten bij aan die problematiek door de uitgifte van bouwgronden?
- Corrigeert de markt zichzelf voldoende in tijden van grote leegstand?
- In hoeverre hebben overheden een sturende taak bij het bestrijden van leegstand?
- Zo ja, welke sturingsinstrumenten kunnen een positieve bijdrage leveren?

De kantorenmarkt heeft duidelijk gemaakt dat bij voldoende aanbod van goedkoop kapitaal de markt heel lang met hoge leegstand kan werken. Al sinds 2002 is de leegstand op de kantorenmarkt hoog. De bouwproductie van nieuwe kantoren in de jaren daarna bleef bescheiden met een jaarlijkse toevoeging van 1 tot 1,5% van de kantorenvorraad. Het probleem was dat er nauwelijks verouderde kantoren van de markt werden gehaald. Bovendien daalden ook de huren niet, ondanks het grote aanbod en de omvangrijke leegstand. De marktdruk was kennelijk op dat moment niet hoog genoeg om die processen in gang te zetten.

Door de aanhoudende crisis en de als gevolg daarvan verder oplopende leegstand zijn de huren en de rendementen uiteindelijk wél fors gedaald. Daardoor kwamen transformatie, herontwikkeling en sloop van kantoren wel goed op gang. De nieuwbouw is inmiddels gedaald tot fors onder de 1% van de voorraad en ligt daarmee onder het sterk gestegen niveau van onttrekking. Alleen op heel bijzondere locaties en bij heel specifieke wensen van de gebruiker is nieuwbouw nog haalbaar. De markt doet nu dus wel haar werk.

Te veel kantoren zijn – achteraf gezien - gerealiseerd op plaatsen die gekozen zijn op basis van (gemeentelijke) grondopbrengsten, niet op basis van een duurzame locatiekeuze. Juist omdat kantorenleegstand nauwelijks een lokaal politiek probleem is en de grondopbrengsten van groot belang waren voor de gemeentekas, kon dat proces doorgaan zolang er afnemers van de nieuwe kantoren waren.

Door het aanscherpen van ruimtelijk beleid moet voorkomen worden dat in de toekomst nieuwe kantoren op verkeerde plekken worden ontwikkeld. Daar waar gemeenten er samen niet uitkomen bij het aanwijzen van locaties waar plancapaciteit geschrapt moet worden, hebben provincies een belangrijke taak. Naast het schrappen van plancapaciteit op de verkeerde plekken moeten overheden ook werk maken van het saneren van verouderde kantorenlocaties. Dat kan onder andere door soepeler met bestemmingswijzigingen om te gaan.

Een tijdelijk sloopfonds, te vullen vanuit vastgoedeigenaren en de nieuwbouw, had aanvankelijk het proces van het onttrekken van verouderde kantoren kunnen versnellen, maar is wegens gebrek aan draagvlak niet van de grond gekomen. Gezien de sterke afwaarderingen die inmiddels wel plaatsvinden, is een dergelijk fonds nu ook niet meer nodig. Gemeenten hebben vooral behoefte aan instrumenten om op plaatsen waar leegstaande kantoren echt tot verminderde leefbaarheid leiden, partijen te prikkelen om te versnellen.

De leegstand op de winkelmarkt is gelukkig veel lager dan op de kantorenmarkt en daar is ook sprake van een heel andere dynamiek. Gedreven door keuzes van de consument, toenemende concurrentie en groeiend gebruik van internet vindt daar een proces van schaalvergroting en verdringing plaats. Veel winkelconcentraties zullen in de komende jaren hun functie verliezen. Brede erkenning is er dat die dynamiek van vernieuwing niet gekeerd kan en moet worden. Wel moet de ruimtelijke sturing sterker, zodat nieuwe ontwikkelingen uitsluitend binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvinden en zo veel mogelijk bijdragen aan versterking van bestaande kwaliteiten. Ook hierbij spelen provincies en gemeenten een belangrijke rol. Omdat het publieke belang van leegstaande winkels veel groter is dan van kantoren, zou wellicht een publiek fonds dat de negatieve gevolgen van dit proces zoveel mogelijk verzacht, meer kans van slagen hebben dan het gesneefde kantorenfonds.

In algemene zin roepen wij op om zeer terughoudend te zijn met regelingen waarbij de rekening van sanering van verouderde functies eenzijdig bij de nieuwbouw wordt neergelegd. Dat verstikt elke dynamiek en vernieuwing. Wel vinden wij het noodzakelijk dat de ruimtelijke sturing van die dynamiek versterkt wordt, zodat uitsluitend op maatschappelijk gewenste locaties de vernieuwingen hun beslag krijgen. Provincies en (samenwerkende) gemeenten spelen hierbij een doorslaggevende rol.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Met de SVIR is de Ladder voor Duurzame verstedelijking geïntroduceerd. De ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen. De ladder is ingericht voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt. Wij vinden de gedachte achter de toepassing van de ladder uitstekend. Binnenkort zal het PBL de ladder evalueren. In de afgelopen tijd is enige ervaring opgedaan met de ladder.

Toepassing van de ladder begint met een meting van de regionale behoefte aan een bepaalde functie. Uitsluitend als die behoefte is aangetoond mag een volgende trede genomen worden richting een ruimtelijk besluit, bijvoorbeeld tot het vaststellen van een bestemmingsplan. De ladder vraagt aan overheden om per trede een beoordeling te maken en die beoordeling weer te geven in

de motivering van het ruimtelijk besluit. De toetsing van de geëigendheid van deze beoordeling vindt primair plaats in decentrale, democratische processen. Alleen als er onvoldoende wordt gemotiveerd dat de beoordeling van de ontwikkelingsmogelijkheden via de ladder is gegaan, blijft een overheid in gebreke. De ladder biedt daarmee in principe een versterking van het decentrale proces van de beoordeling van ruimtelijke besluiten. In de praktijk signaleren wij echter een aantal knelpunten bij het gebruik van de ladder.

Het eerste knelpunt betreft de vaststelling van de regionale behoefte aan een bepaalde functie. In feite lopen twee vormen van “behoeftemeting” bij de toepassing van de ladder door elkaar. In het eerste geval gaat het om de regionale behoefte aan een bepaalde functie op lange termijn, zoals die volgt uit meer beleidsmatig gericht marktonderzoek, zoals het WoOn. In het tweede geval gaat het om een concrete, kapitaalkrachtige marktvraag naar een bepaalde functie op een bepaald moment op een bepaalde locatie.

De start van de ontwikkeling van een omvangrijk nieuw project met de daarbij behorende investeringen, ligt in de praktijk – afhankelijk van de omvang van het project - vele jaren voor de feitelijke bestemmingsplanverandering ten behoeve van concrete bouwplannen op de locatie. Het lijkt ons zinvol om, voor dat een dergelijke ontwikkelingslocatie in een structuurvisie wordt opgenomen, de ladder voor duurzame verstedelijking te doorlopen. Als jaren later, bij de vaststelling van de verschillende bestemmingsplannen (bouwplannen) die passen binnen die structuurvisie die ladder (opnieuw) doorlopen moet worden, dan geeft dat grote onzekerheid aan de initiatiefnemers. Dat is ongewenst. In de ontwerp-structuurvisie van de provincie Zuid-Holland gaat die onzekerheid zelfs zo ver dat de provincie aangeeft dat ook bestemmingsplantitels weer ontnomen kunnen worden als de behoeftetoets negatief uitvalt.

De crux zit dus in de “behoeftemeting”. In gerechtelijke uitspraken is het voorgekomen dat de rechter de succesvolle voorverkoop van woningen in een nieuw te ontwikkelen bouwproject een voldoende bewijs vond van de regionale behoefte. De provincie Zuid-Holland zit duidelijk niet op die lijn.

Wij zijn van mening dat op structuurvisieniveau de ladder voor duurzame verstedelijking een uitstekend instrument kan zijn is, omdat daarbij ook meer van langetermijn-behoeften uitgegaan kan worden. Het instrument is echter ongeschikt om bij concrete bouwplannen (en de daarbij benodigde bestemmingsverandering) te worden ingezet, waarbij het om de concrete marktvraag gaat. Dit probleem kan worden opgelost door een vrijstelling van de ladder te verlenen bij bestemmingsplanwijzigingen die passen binnen een vastgestelde structuurvisie waarbij de ladder voor duurzame verstedelijking reeds doorlopen is. Op het niveau van het bestemmingsplan hoeft dan dus géén behoeftetoets meer plaats te vinden. Provinciaal beleid zou dit niet mogen doorkruisen.

Er kleeft nog een tweede nadeel aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Dat betreft situaties waarin herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied gewenst is, bijvoorbeeld bij herontwikkeling van een bedrijfsterrein dat plotseling vrijkomt door vertrek van een bedrijf. Een gemeente die het voornemen heeft dat bedrijfsterrein tot woongebied te (laten) herontwikkelen, kan bij het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking tot de conclusie komen dat er (op dat moment) geen regionale behoefte is aan die woningen, terwijl lokaal de marktvraag naar woningen op die specifieke locatie wel degelijk aanwezig is. De herontwikkeling kan dan geen doorgang vinden en de binnenstedelijke locatie blijft dan onbenut. Dat is ongewenst en onwerkbaar. Een vrijstelling voor de ladder bij herontwikkeling van binnenstedelijke locaties lijkt ons gewenst. De ladder is tenslotte bedoeld om de ruimte optimaal te benutten, niet om de concurrentie te beperken.

Wij vinden het van belang dat de toepassing en de werking van de ladder voor duurzame verstedelijking nog eens zorgvuldig tegen het licht wordt gehouden en wordt bijgesteld.

Stedelijke herverkaveling

Wij zien Stedelijke Herverkaveling als nuttig instrument, omdat het de mogelijkheid biedt impasses in bestaand stedelijk gebied te doorbreken. Eigendomsposities beletten, vertragen of bemoeilijken soms de realisatie van maatschappelijk gewenste projecten. Reeds in de wet verankerde instrumenten (koop, onteigening en het gemeentelijk voorkeursrecht) bieden niet altijd een oplossing. Vaak zijn er juridische of praktische bezwaren om deze instrumenten te gebruiken. De toepassing is bovendien niet altijd proportioneel. Indien de grondrouting via de gemeente verloopt, komen tevens aspecten als staatssteun en aanbestedingsrecht om de hoek kijken. Zij bespoedigen de zaak per definitie niet. Wij delen daarom de wenselijkheid van een wettelijke regeling. Wettelijke vastlegging betekent bovendien een stap vooruit ten opzichte van de (reeds mogelijke) vrijwillige variant. Bij voldoende draagvlak zou ook de doorzettingskracht van het instrument goed en zorgvuldig geborgd moeten zijn.

Particulier opdrachtgeverschap

Wij zien bij nagenoeg alle politieke partijen veel liefde voor particulier opdrachtgeverschap. Ondanks de doelstellingen van het rijk is dat nog slechts in beperkte mate van de grond gekomen. Dat komt in de eerste plaats omdat het voor gemeenten veel kostbaarder is om plannen van particulieren te behandelen dan die van professionele opdrachtgevers, terwijl er geen politieke bereidheid is om die meerkosten door te berekenen aan de particulier.

Veel particulieren schrikken ook terug voor de hoeveelheid werkzaamheden en zitten helemaal niet te wachten op het zelf opdrachtgever zijn. Daar komt bij dat veel marktpartijen tegenwoordig de klant heel vroeg in het proces opzoeken en samen met die consument, al dan niet in collectieve vormen, tot planontwikkeling komen. Vaak heeft de consument behoefte aan keuzevrijheid én ontzorgen, niet aan een volledig opdrachtgeverschap met alle risico's van dien; de markt speelt daar steeds beter op in.

Het is begrijpelijk dat daar waar door grondposities particulier opdrachtgeverschap niet van de grond kan komen, de overheid wil bijsturen. Het exploitatieplan biedt daartoe echter voldoende mogelijkheden. Wij achten het ongewenst dat voor vormen van particulier opdrachtgeverschap lagere gemeentelijke grondprijzen in rekening worden gebracht of andere gunstige condities gelden, dan voor planontwikkeling waarbij de markt kavels en woningen aan de consument levert. Als snel zal er in dat geval sprake zijn van oneerlijke concurrentie.

Regionale afstemming en bevorderen binnenstedelijk bouwen

Als gevolg van de crisis vindt er in veel regio's afstemming plaats tussen gemeenten over te ontwikkelen woningbouwlocaties. In principe is dat een goede zaak, mits dat niet gebeurt uit oogpunt van concurrentiebeperking. Wij signaleren echter dat vooral in het westen van het land daar in wordt doorgeschoten. Daar dreigt onder invloed van de crisis plancapaciteit geschrapt en gefaseerd te worden die op korte termijn bij het aantrekken van de woningmarkt weer nodig zal zijn. Bovendien zien wij onrealistische ambities ten aanzien van het binnenstedelijk bouwen, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met hoge kosten (wegvallen ISV-bijdragen) en consumentenvoorkeuren.