

Vergaderjaar 2019–2020

35 177

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

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2020

Naar aanleiding van het notaoverleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 16 december 2019 inzake de initiatiefnota van het lid Koerhuis over de toekomst van gemeentelijk grondbeleid voor woning- en bedrijvenbouw¹ ga ik hieronder in op de beantwoording van enkele moties, alsmede op een aantal in dit verband relevante onderwerpen.

Ik onderstreep het doel van de initiatiefnota van het lid Koerhuis om de woningbouwproductie hoog te houden. De woningbouwopgave blijft onverminderd groot en urgent. Uit de CBS-prognoses van december 2019 blijkt dat de groei van de Nederlandse bevolking aanzienlijk hoger is dan eerder werd verwacht. Gelet op deze prognose zal het aantal woningen dat gebouwd moet worden aanzienlijk hoger moeten zijn dan het eerdere doel van 75.000 woningen per jaar. Daarnaast is ook grote inzet nodig om te zorgen dat de stikstofproblematiek en de COVID-19 crisis de komende jaren niet gaan leiden tot het opnieuw sterk teruglopen de bouw van woningen.

Op 18 februari jl. heeft de toenmalige Minister voor Milieu en Wonen middels een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd de aanpak van het woningtekort te gaan versnellen, onder meer door samen met andere partijen te sturen op aantallen, snelheid en bouw van de juiste woningen.² Het eerste gevolg dat hieraan is gegeven, was een bestuurlijk overleg waarin afspraken over plancapaciteit zijn gemaakt met de gedeputeerden van alle provincies.

¹ Kamerstuk 35 177, nr. 15

² Kamerstuk 32 847, nr. 612

1. Moties

Motie Dijkstra – Ladder voor duurzame verstedelijking

Naar aanleiding van de motie van de leden Remco Dijkstra en Van Gerven³ over het verduidelijken van de toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking, heb ik een brief aan het IPO en de VNG gestuurd. Met deze uitleg kunnen gemeenten beter rekening houden met de te verwachten planuitval en makkelijker 130 procent programmeren. In het bovengenoemde overleg met gedeputeerden heeft de toenmalige Minister voor Milieu en Wonen de provincies opgeroepen te komen tot een plancapaciteit van 130 procent, zodat planuitval niet leidt tot onvoldoende productie.

Zoals ik in mijn brief van 29 augustus 2019⁴ aan uw Kamer heb aangegeven, staat de Ladder overprogrammeren niet in de weg, mits deugdelijk wordt onderbouwd dat dat nodig is. In de brieven ben ik tevens ingegaan op de in het overleg door het lid Ronnes geuite zorgen omtrent overprogrammeren bij bedrijventerreinen en de rol die de provincies daarin kunnen spelen. De brieven zijn in afschrift aan uw Kamer bijgevoegd.

Motie Van Eijs – structureel overleg marktpartijen en overheden

In deze motie⁵ wordt verzocht om structureel overleg tussen decentrale overheden en marktpartijen te stimuleren, om zo naast de kwantitatieve vraag ook de kwalitatieve vraag overal in beeld te krijgen. Ik onderschrijf het belang van goed overleg tussen overheden en marktpartijen en ik zet me daar ook voor in. Bij het realiseren van nieuwe woningen is het essentieel kennis van de markt te betrekken bij de woningbouwprogrammering. Op deze wijze kan worden geborgd dat het woningaanbod in een regio aansluit op de kwalitatieve behoeften van de toekomstige bewoners. Vanuit het Rijk stimuleer ik de agendering van de woondeals in bestaande overleggen tussen gemeenten en marktpartijen. Daarnaast heb ik provincies opgeroepen ook reguliere overleggen te plannen, niet alleen met gemeenten maar ook met marktpartijen. Ook het Expertteam woningbouw ondersteunt initiatieven op dit vlak.

Motie Van Eijs – vergroten prikkel gemeenten aanwijzen grond voor nieuwbouw (motie aangehouden in afwachting verschijnen CPB-rapport)

Deze motie⁶ is weliswaar aangehouden maar heeft een relatie met het CPB rapport en de cycliciteit van de woningmarkt waarover ik u bij brief van 20 mei jl. heb geïnformeerd. De huizenprijzen zijn de afgelopen jaren sterk op en neer gegaan en de woningbouw liep in de afgelopen economische crisis sterk terug. Om in beeld te brengen hoe de stabiliteit van de woningmarkt vergroot kan worden, heeft het CPB op mijn verzoek onderzoek verricht naar deze cycliciteit. Ook biedt het CPB aanknopingspunten voor beleid.⁷ Daarnaast heeft mijn ministerie in interdepartementaal verband geïnventariseerd welke beleidsmaatregelen kunnen bijdragen aan een stabielere woningmarkt. Binnen die inventarisatie is tevens aandacht voor de rol die gemeenten kunnen spelen. Onderdeel hiervan is in hoeverre de beschikbaarheid van bouwgrond voor woningbouw een rol speelt en welke beleidsmaatregelen hier een oplossing zouden kunnen bieden. Voor meer informatie verwijs ik u naar betreffende brief.

³ Kamerstuk 35 177, nr. 8

⁴ Kamerstuk 34 682, nr. 30

⁵ Kamerstuk 35 177, nr. 12

⁶ Kamerstuk 35 177, nr. 13

⁷ <https://www.cpb.nl/beweging-op-de-woningmarkt-prijzen-en-volumes>

Verzoeken aan de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

In het Notaoverleg heeft u ook enkele verzoeken aan de commissie BBV gedaan. In juli 2019 heeft de commissie de notitie «Grondbeleid in begroting en jaarstukken» gepubliceerd.⁸ Deze notitie bevat geactualiseerde versies van eerder gepubliceerde notities over grondexploitatie, faciliterend grondbeleid en tussentijds winst nemen. In april 2019 is de initiatiefnota van de heer Koerhuis onder de aandacht van de commissie gebracht, hetgeen ook heeft geleid tot aanpassing en verduidelijking van de notitie. In de twee navolgende moties doet u vergelijkbare verzoeken als in de initiatiefnota en kan ik constateren dat de commissie BBV deze verzoeken bij de actualisering van de notitie heeft meegenomen.

Motie Remco Dijkstra en Van Gerven – jaarrekening en grondexploitatie

Met deze motie⁹ wordt verzocht de commissie BBV in overweging te geven om in de nieuwe notitie expliciet mee te nemen hoe de jaarrekening verbeterd kan worden ten aanzien van de informatie over grondexploitaties. De commissie BBV heeft in de notitie aandacht besteedt aan een verbetering van de informatie in de begroting en de jaarstukken. Zo wordt in het nieuwe hoofdstuk over het belang van het grondbeleid voor raadsleden op meerdere plekken aangegeven dat een goede informatievoorziening aan de gemeenteraad van groot belang is. Daarbij dienen de voorgenomen ingrepen, kosten, opbrengsten, risico's en looptijd in beeld te worden gebracht, zodat de raad kan bepalen of de te verwachten resultaten en risico's acceptabel zijn in verhouding tot het maatschappelijke doel dat ze wil behalen. Ook wordt in het nieuwe hoofdstuk over de paragraaf grondbeleid en de overige paragrafen toegelicht op welke wijze in deze voorgeschreven paragrafen het noodzakelijke inzicht in het gemeentelijk grondbeleid kan worden gegeven.

Motie Remco Dijkstra – maximale termijn voor grondexploitaties en bouwclaims (aangehouden)

Weliswaar is deze motie¹⁰ aangehouden maar aangezien de voorgestelde verzoeken relatie hebben met andere genoemde punten in deze brief acht ik het van belang hier op in te gaan. Ook hier wordt de regering verzocht enkele punten aan de commissie BBV in overweging te geven:

- De maximale termijn voor grondexploitaties te verlengen naar 15 jaar;
- De termijn voor bouwclaims te maximeren op 15 jaar
- Gemeenten te wijzen op de aanpak van de gemeente Apeldoorn.

Ten aanzien van de verruiming naar 15 jaar van de maximale richttermijn voor grondexploitaties heeft de commissie BBV besloten de toepassing in de praktijk te verduidelijken. Een daadwerkelijke verruiming van de termijn, dus een toenemende looptijd van grondexploitaties betekent volgens de commissie dat de onzekerheid over de realiteit van begrote opbrengsten toeneemt en dat het risico op kostenoverschrijdingen stijgt. Ook bereikten de commissie signalen uit de praktijk dat de maximale richttermijn van 10 jaar niet correct werd toegepast. Het gevolg daarvan was dat opbrengsten met ingang van het elfde jaar in zijn geheel niet meer in de grondexploitatie werden betrokken. Op basis hiervan heeft de commissie BBV besloten de stellige uitspraak te verduidelijken: van de maximale richttermijn van 10 jaar kan gemotiveerd worden afgeweken als

⁸ <https://vng.nl/publicaties/vernieuwde-notitie-grondbeleid-bbv>.

⁹ Kamerstuk 35 177, nr. 8

¹⁰ Kamerstuk 35 177, nr. 7

de gemeenteraad daartoe expliciet besluit en daarbij tegelijkertijd risicobeperkende maatregelen vaststelt. Hiermee behoort ook de gewenste looptijd van 15 jaar de facto tot de mogelijkheden. Bijkomende voordelen van deze werkwijze zijn dat de administratieve lasten beperkt blijven doordat de besluiten gelijktijdig worden genomen en er tevens recht wordt gedaan aan het budgetrecht van de gemeenteraad. Eén van de risicobeperkende maatregelen die in de notitie wordt genoemd is om met ingang van het elfde jaar de opbrengsten wel te betrekken bij de doorrekening van grondexploitaties, maar deze niet meer te indexeren. De commissie BBV streeft hiermee naar een balans tussen enerzijds ruimte geven om een langere looptijd toe te staan, maar anderzijds de toename van de financiële risico's waarmee dat gepaard gaat te beperken.

In deze motie wordt ook verzocht om de termijn voor bouwclaims te maximeren op 15 jaar en daarmee de risico's voor gemeenten te beperken. Ik deel uw zorgen rond de risico's van bouwclaims, waaronder het onbebouwd blijven van woningbouwgronden. Het beperken van deze risico's kan mijns inziens goed worden bereikt door in de overeenkomsten duidelijke afspraken over de nakoming te maken. Zo kan bijvoorbeeld een termijn worden gesteld aan de afname van de grond of kan tot contractontbinding worden overgegaan bij bepaalde omstandigheden. Het invoeren van een (wettelijke) maximumtermijn voor bouwclaims gaat mij te ver, gezien de contractvrijheid van partijen. Bij de uitwerking van de gewijzigde motie van het lid Nijboer over het onderzoeken van wettelijke mogelijkheden voor gemeenten om braakliggende terreinen te benutten¹¹ zal ik ook de rol van de bouwclaims betrekken.

De suggestie die is gedaan om hiervoor iets op te nemen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) lijkt mij niet geëigend. Het BBV schrijft voor hoe gemeenten (en provincies) moeten begroten en verantwoorden, niet welke privaatrechtelijke afspraken zij kunnen maken. Wel wordt in de al genoemde notitie «Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)» van de commissie BBV expliciet vermeld dat contractuele voorwaarden als voorwaardelijke grondverkoop of bouwclaims kunnen resulteren in rechten voor een derde partij, waardoor de gemeente wordt beperkt in het maken van afwegingen. Dergelijke contractuele voorwaarden, voor zover van majeure betekenis, behoren te worden toegelicht onder de niet uit de balans blijvende rechten en verplichtingen. Een (begrotings)post in de vorm van een raming of een balanspost is hiervoor niet geschikt omdat een bouwclaim lastig te ramen of te waarden is. Ik heb hier in mijn brief aan IPO en VNG ook op gewezen.

In de gemeente Apeldoorn heeft men een werkwijze ontwikkeld om de looptijd van een bouwclaim te maximeren. Dit is uiteengezet in hun beleidsnotitie «Beperking realisatie duur woningbouw private partijen». Zoals toegezegd ben ik in de brief aan IPO en VNG ook ingegaan op de mogelijkheden om de looptijd van een bouwclaim te maximeren en daarbij verwezen naar de aanpak van de gemeente Apeldoorn.

2. Termijnen in huidige regelgeving en in de Omgevingswet

Naar aanleiding van de initiatiefnota van het lid Koerhuis heeft het lid Van Eijs de vraag gesteld hoe de voorgestelde termijn voor de bouwclaim (vijftien jaar) zich verhoudt tot de termijnen voor realisatie die zijn gesteld in de Omgevingswet. In de Omgevingswet zijn echter op dit punt geen termijnen opgenomen. Wel bevat de Omgevingswet termijnen voor de geldingsduur van een voorkeursrecht. Een bouwclaim en een voorkeurs-

¹¹ Kamerstuk 32 847, nr. 610

recht zijn echter verschillende instrumenten en dienen een ander doel. De vestiging van een voorkeursrecht, door een overheid, heeft tot gevolg dat een private partij als hij zijn grond wil verkopen deze eerst aan de gemeente, provincie of Staat moet aanbieden. Hiervoor zijn verschillende termijnen in de wet opgenomen. Bij een bouwclaim(model) verkoopt een private partij de grond aan de gemeente tegen het recht om in de toekomst bouwrijpe kavels af te nemen. Deze afspraken worden in een privaatrechtelijke overeenkomst vastgelegd. Afspraken over gewenste of te hanteren termijnen bij deze instrumenten hebben geen relatie met elkaar.

3. Notitie Grondexploitaties van de commissie BADO

In het notaoverleg heb ik toegezegd een nadere duiding te geven van de notitie «Grondexploitaties» van de commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (hierna: BADO) die in september 2019 is verschenen.¹² De commissie BADO bestaat uit deskundigen die onder meer werkzaam zijn bij gemeenten, provincies, de VNG, de beroepsorganisatie van accountants (NBA), accountantskantoren/diensten en het Rijk. De commissie richt zich op de verheldering van vraagstukken die spelen op het raakvlak van auditing en bedrijfsvoering bij gemeenten en provincies en de signalering van nieuwe ontwikkelingen.

In de notitie Grondexploitaties beschrijft de commissie het gehele proces van woningbehoefte tot het sluiten van een grondexploitatie. Door deze integrale schets ontstaat er voor decentrale overheden een beeld over welke stappen zij kunnen zetten en wat de accountant per stap verwacht. De notitie beschrijft vier processtappen (start en verkenning, planontwikkeling, uitvoering en afsluiting) voor actief grondbeleid en vier processtappen voor faciliterend grondbeleid (voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en afsluiting). In de notitie ligt de focus op de documentatie die bij iedere processtap idealiter in het gemeentelijk beheerdossier aanwezig is. Het doel van de notitie is om de interne beheersing op grondexploitaties voor gemeenten te verbeteren. Vanuit deze optiek worden voorbeelden, lessen, risico's en beheersmaatregelen beschreven.

4. Praktijkvoorbeelden

In mijn brief van 21 mei 2019 naar aanleiding van de initiatiefnota van de heer Koerhuis schreef ik al dat ik een groot voorstander ben van het delen van kennis en goede praktijkvoorbeelden (Kamerstuk 35 177, nr. 3). In dit verband wil ik nog wijzen op het met steun van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschenen handboek «Grondbeleid» en de in september jl. verschenen «Reiswijzer gebiedsontwikkeling».

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹² <https://vng.nl/nieuws/bado-handreiking-over-grondexploitaties>