Raadsinformatiebijeenkomst Grondbeleid



4 juni 2024

Strategisch Gebiedseconoom Gemeente Utrecht

Hoogleraar Planologie Radboud Universiteit

Gemeente Utrecht

Opbouw presentatie grondbeleid



Inhoudsopgave

- Wat is gemeentelijk grondbeleid?
- Welke vormen grondbeleid: Faciliterend vs. Actief
- De Utrechtse context met RSU 2040, Barcode en Groei in Balans
- Grondbeleid Instrumentarium

- Verschillen t.o.v. huidige nota Grondbeleid

- Lobbyagenda: uitbreiding instrumentarium
- Advies over Grondbeleid (E. van der Krabben)

Gemeente Utrecht

Wat is Grondbeleid

Definitie VNG

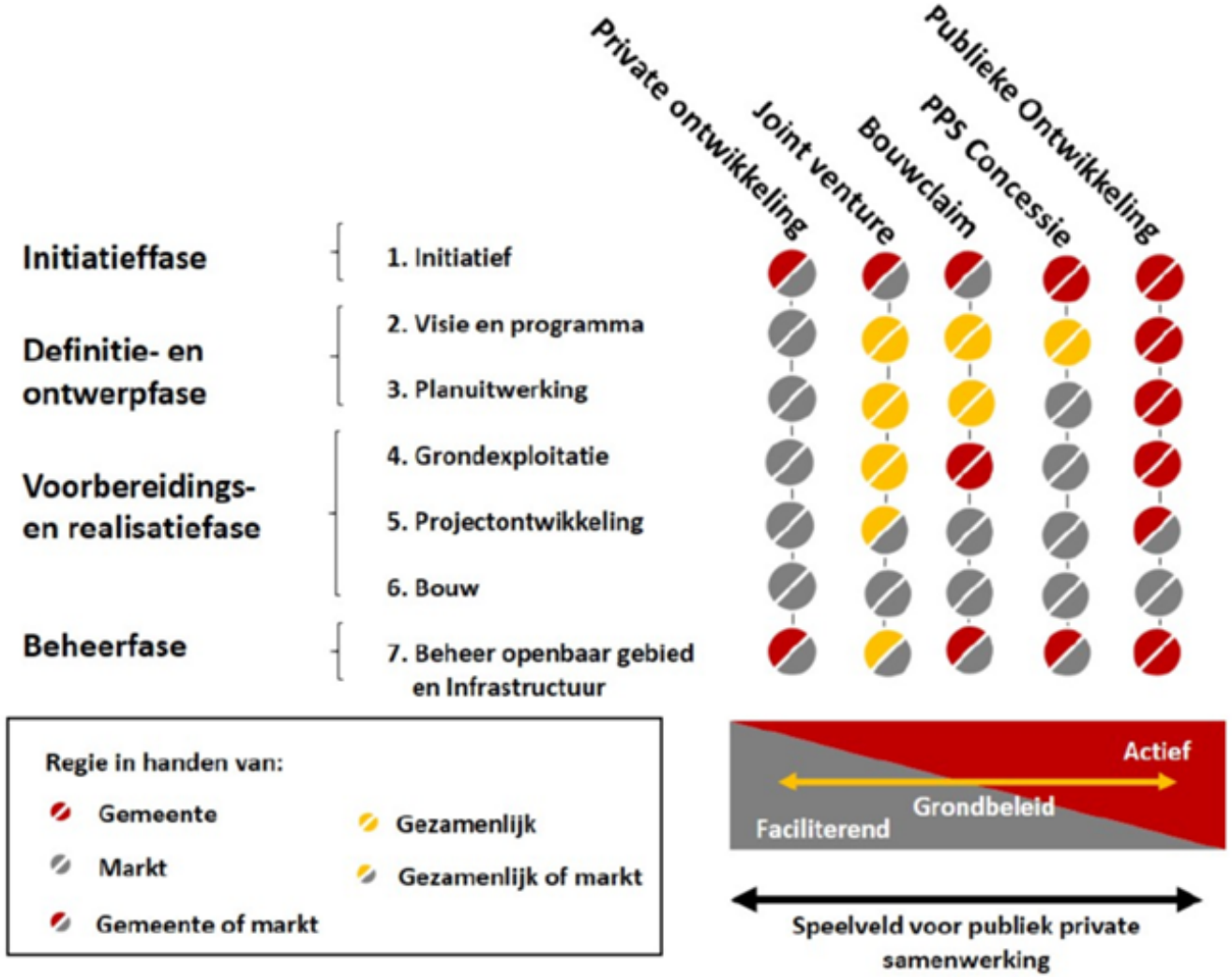
Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren. Er bestaan verschillende vormen van grondbeleid. Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de gronden zelf. Bij passief grondbeleid laat de gemeente de grondverwerving en -uitgifte over aan private partijen. Een tussenvorm van grondbeleid is het publiek-privaat samenwerkingsmodel (PPS).

De verschillende vormen van grondbeleid verschillen qua sturingsmogelijkheden en risico's voor de gemeente.

Grondbeleid - Basisingrediënten

- Karakter grondbeleid
  - Beleid dat dienstbaar is aan realisatie van (ruimtelijk) beleid
  - Bepaalt zelf geen doelen en is geen doel op zich
  - Ruimtelijke doelen
    - Wonen
    - Werken
    - Duurzaamheid
    - Sport en recreatie
- Gereedschapskist met instrumenten
  - Met name juridisch en financieel
  - Beleid inrichten ten behoeve van gestructureerde inzet van die instrumenten
- Inzet daarvan op basis van initiële insteek
  - Actief
  - Faciliterend
  - Situationeel

Grondbeleid - Basisingrediënten



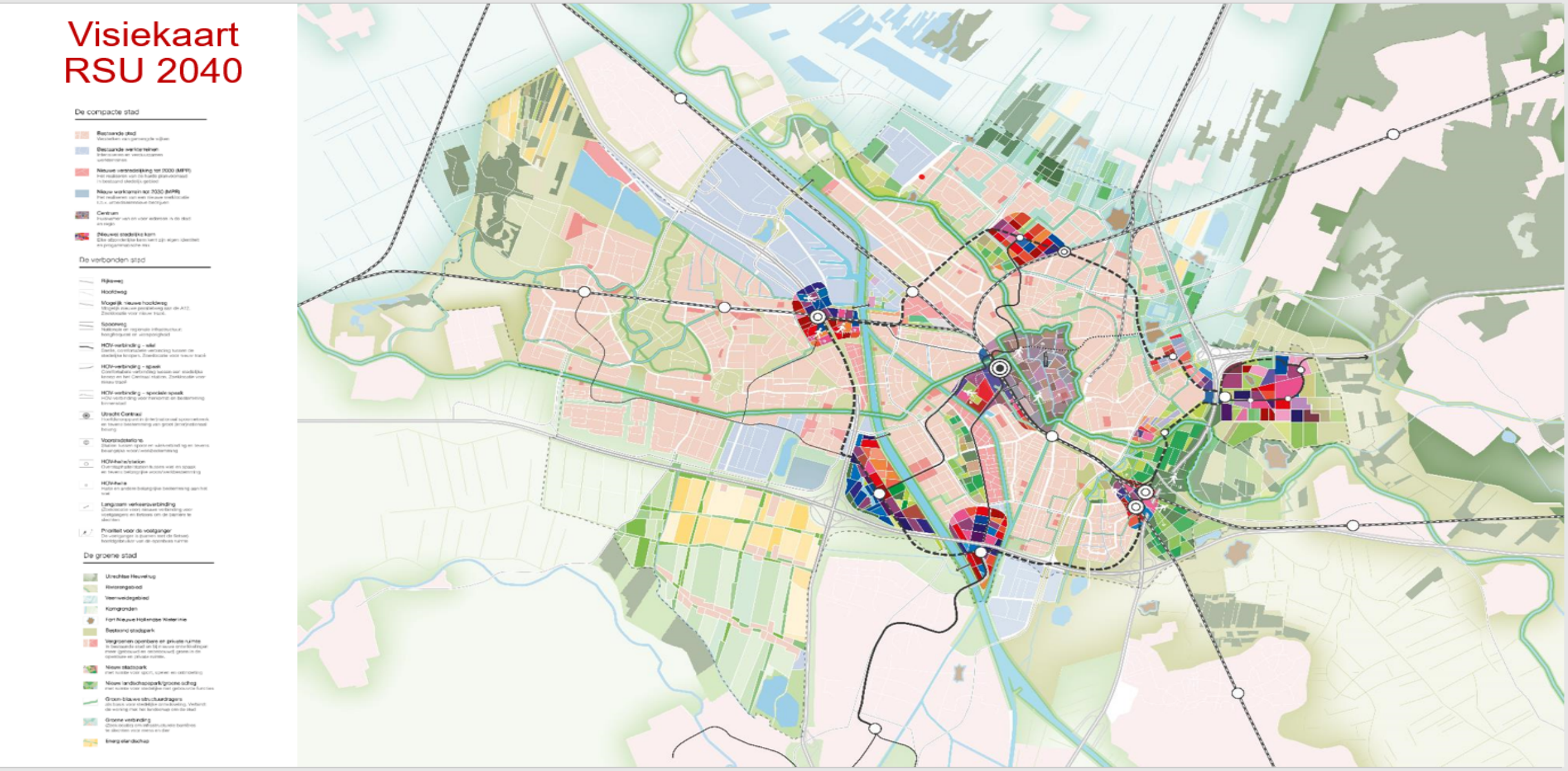
Gemeente Utrecht

De Utrechtse context

- Ambities
  - Invulling Ruimtelijke & Thematische ambities → Andere inzet grondbeleid instrumentarium
  - RSU 2040 & De Utrechtse Barcode
    - +60.000 woningen (in het goede & juiste segment)
    - +116 ha bedrijventerrein (70.000 banen)
    - Energietransitie
    - Duurzaamheidsdoelen
    - Maatschappelijke voorzieningen
    - Etc.

  - Kortom: We steken in op de Brede Opgavebenadering met Groei in Balans!

Ruimtelijke opgave RSU 2040



Thematisch opgave “De Utrechtse barcode”



betaalbaarheid

voldoende sociale huur in de stad/regio

bouwen voor doorstroming

tekort aan locaties voor bedrijven-terreinen, kantoorlocaties, wetenschap

voorziening laten meegroeien

tekort sportvelden

hoge druk op openbare ruimte

groene ruimte (verder) onder druk

robuuste groen-blauwe structuur behouden en versterken

veel ruimteclaims in de stadsrand

tekort zwemwater

bereikbaarheid verder onder druk (OV, fiets en auto)

capaciteit Utrecht centraal schiet tekort

energieneutraal bouwen vs. betaalbaarheid

beperkte ruimte in de ondergrond

Gemeente Utrecht

Grondbeleid - Instrumentarium

Instrumenten Actief Grondbeleid (o.a.):

- Insteek minnelijke verwerving
  - Strategisch (nog geen planologisch kader/visie aanwezig)
  - Anticiperend (RSU 2040, omgevingsplan/gebiedsvisie vastgesteld)
  - Planmatig (verwervingen vanuit grondexploitatie)
- Het Voorkeursrecht OW (Wro: Wet voorkeursrecht gemeente, Wvg)
- Onteigening

- Gronduitgifte via Erfpacht

Grondbeleid – Juridische context

Enkele vaste kaders

- Staatssteun
- Aanbestedingswet
- Wro, afdeling 6.4 → Ow, hoofdstuk 13
- BBV en notitie commissie BBV november 2023
- Vennootschapsbelasting
- Didam-arrest
- Wet open overheid (Woo)

Beleidsnota Grondbeleid – Wat is nieuw?





Waarom een koerswijziging?

- Afgewogen Actief Grondbeleid staat voor een duurzame verandering waarin we vaker dan voorheen voor een actieve vorm kiezen met daarbij oog voor risico's.
- De beleidsnota luidt ook een nieuwe werkwijze in voor het proactief opzoek gaan naar kansen voor Strategische en Anticiperende verwervingen.

Gemeente Utrecht

Beleidsnota Grondbeleid: Wat is nieuw?

- We verschuiven de focus van een faciliterend grondbeleid naar een afgewogen actief grondbeleid.
- De vorm van onze actieve rol in projecten maken we door middel van een afwegingskader.
- In de nieuwe nota grondbeleid wordt de mogelijkheid om een extra reservering ter afdekking van toekomstige grondexploitaties met een negatief saldo voorgesteld.
- We gaan meer aandacht geven aan de uitvoeringsparagraaf van ruimtelijke visies, waar grondbeleid een onderdeel van vormt.
- Uitgifte van gronden gaat straks weer volledig in erfpacht.
- Uitgangspunten van de grondprijzenbrief hevelen wij over naar de nota grondbeleid.

Lobbyagenda

- Waarom inzetten op uitbreiding instrumentaria
  - Eigen inzichten en ervaringen
  - Rapport: “Inzet instrumenten grondbeleid en uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen” september 2023, prof. dr. E. van der Krabben
  - Kamerbrief “Modernisering van het Grondbeleid”,
    19 juni 2023, demissionair minister VRO Hugo de Jonge
  - Hoofdlijnenakkoord “Hoop, Lef en Trots” 2024-2028

Lobbyagenda

- Planbatenheffing
- Inbrengwaarde
- Bouwplicht
- Garantstellingen
- Verlengen termijn Voorkeursrecht

Gemeente Utrecht

Advies over grondbeleid

Prof. Erwin van der Krabben

Input voor raadsinformatiebijeenkomst grondbeleid

Utrecht, 4 juni 2024

Planbatenheffing

Hoe werkt het?

Wat is het?

- Heffing over waardestijging grond a.g.v. (verwachte) bestemmingswijziging
- Planbaten = verschil tussen residuele waarde ruwe grond (afgeleid van bouwprogramma, rekening houdend met publiek kostenverhaal)
- Heffing over (percentage van) verschil residuele waarde en waarde in huidige gebruik

Praktijk:

- Gemeente brengt planbatenheffing in rekening bij vergunningverlening, tegelijk met kostenverhaal
- Heffing in rekening gebracht bij ontwikkelaar
- Dempend effect op verwervingsprijs: ontwikkelaar kan kosten doorschuiven naar grondeigenaar
- Regels: inkomsten aanwenden voor gebiedsontwikkeling

Analyse • 26 mei 06:00

Terug op de agenda: heffing op grondprijsstijging, al is het geen quick fix van woningtekort



Wat levert het op?

Op korte termijn niet veel, maar op middellange termijn wél

Aannames:

- 100.000 woningen per jaar, twee derde betaalbaar
  - Waarvan 50.000 uitleg (met planbaten); 50.000 bestaand stedelijk gebied (geen planbaten)
- Uitleglocatie: 25 woningen per ha.; jaarlijks 2.000 ha: 20 miljoen m2 ruwe grond
- Waardesprong: van € 8 (agrarisch) naar € 100 (herontwikkelingswaarde ruwe grond)

Opbrengst:

- Waardesprong totaal, op basis van stijging grondwaarde € 92: € 1,8 miljard
- Planbatenheffing (60% waardestijging): ruim € 1 miljard per jaar
- Potentieel: € 20.000 per nieuwbouwwoning op uitleglocaties

Inbrengwaarde: *quick win* lijkt mogelijk

- **Vaststellen inbrengwaarde:** comparatief of residueel
- **Wat is het probleem:** praktijk vaak comparatief, gevolg hoge inbrengwaarde, daardoor lager kostenverhaal mogelijk
- **Oplossing:** wijziging artikel 8.17 Omgevingsbesluit

Beoordeling: quick win lijkt mogelijk, draagvlak marktpartijen; maar niet genoemd in hoofdlijnenakkoord

Pluk laaghangend fruit bij het kostenverhaal

De brief d.d. 19 juni 2023 met als titel Modernisering van het grondbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestaat uit drie delen. In het eerste deel herhaalt de minister nog maar weer eens de sinds de Nota Grondbeleid uit 2001 geldende aanbeveling, tot het door gemeenten beter toepassen van de bestaande grondbeleidsinstrumenten. Wij adviseren al lang om hierop daadwerkelijk in te zetten. Je kunt de vraag stellen of zolang

Vissen in de vijver van de grondpolitiek

Friso de Zeeuw ontleedt vier voorstellen van minister Hugo de Jonge om het grondbeleid te moderniseren.

De vraag luidt dan ook hoe we van deze premie op speculatie afkomen. Dat kan door de waardebepaling voor de inbreng voortaan te enten op het huidig gebruik (minimaal) en de residuele grondwaarde van het in voorbereiding zijnde plan (maximaal). Dit idee, of een variant daarop, kan bogen op brede steun in de publieke en private vakwereld.

Bouwplicht

- Eerder onderzoek: ligt juridisch erg moeilijk
- Alternatief (en opgenomen in Hoofdlijnenakkoord): **belasting op onbebouwde grond met woonbestemming**

Beoordeling: ik zie praktische bezwaren; wanneer is zo'n belasting gewenst; wanneer niet?

Kamerbrief over bouwplicht

Minister Van Veldhoven (MenW) informeert de Tweede Kamer over de uitvoering van de bouwplicht van grondeigenaren.

Datum: 16 december 2019

Betreft: motie van Kamerlid Nijboer inzake bouwplicht

Met deze brief bericht ik u over de aangenomen motie van Kamerlid Nijboer waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken hoe grondeigenaren gedwongen kunnen worden om tot bouwen over te gaan (bouwplicht) 1). Hiermee zouden gemeenten grondspeculatie en het laten braak liggen van voor bouw beschikbare gronden kunnen tegengaan 2).



Garantstellingen Rijk

- Wordt in Nederland al lang over gesproken, maar zit nog geen schot in
- Ervaringen uit het verleden: rol DLG in landelijk gebied
- Ervaringen internationaal: rol *Homes England* in UK

Beoordeling: onderbouw lobby met business cases; hoe groot is het probleem!?

Nationale grondbank moet het Rijk meer macht geven in de strijd om de ruimte

Tussenrapportage

IBO woningbouw en grond

Een landelijke grondfaciliteit. Op de middellange termijn zou een landelijke grondfaciliteit voor medeoverheden de mogelijkheid kunnen creëren om medefinanciering via het Rijk aan te trekken om gronden zelf aan te kopen en/of risico's te delen bij actief grondbeleid. Op deze manier kan het risico op de balans van gemeenten worden beperkt, waarbij ook hier een restrisico blijft bestaan in het geval van langdurige tegenvallende resultaten. Het moet bij de grondfaciliteit wel gaan om grondaankopen die een (nationaal)

GOV.UK

How Homes England sells land for housing-led developments

The sale of land is determined by the potential number of homes that a housing developer or registered provider can build on a given site.

Verlenging termijn voorkeursrecht

- **Wat is het probleem:** na vaststelling WVG binnen 3 jr. vaststelling Omgevingsplan
- Leidt tot strategisch gedrag eigenaren: afwachten, want na afloop WVG volledige schadeloosstelling
- **Oplossing:** verleng termijn tot 10 jaar, dan voorkom je strategisch gedrag
- **Haalbaarheid:** ???

Gemeente Utrecht eist eerste recht van koop op grond Merwedekanaalzone, maar waarom?

De gemeente Utrecht heeft er op dit moment geen vertrouwen in dat de woningbouwontwikkeling in een gedeelte van de Merwedekanaalzone overgelaten moet worden aan de markt. Daarom trekt het college een paardenmiddel uit de kast; als de eigenaren van grote lappen terrein van hun grond af willen moeten ze dat eerst aanbieden aan de gemeente. Daarmee hebben ze dus eerste recht van koop en hebben andere potentiële kopers voorlopig het nakijken. Verschillende eigenaren hebben al aangegeven zeer ontstemd te zijn en hebben advocaten in de arm genomen, maar het college schuift de kritiek van tafel.

