

Vergaderjaar 2020–2021

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 721

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2021

Met deze brief geef ik invulling aan de motie van Kamerlid Nijboer (Kamerstuk 32 847, nr. 610) over wettelijke mogelijkheden voor gemeenten om braakliggende terreinen te benutten.¹ In deze motie wordt het kabinet verzocht onderzoek te doen naar wettelijke mogelijkheden voor gemeenten om braakliggende terreinen te benutten.

Het in de motie veronderstelde probleem is dat vanwege speculatie soms terreinen met een woonbestemming (harde plannen) lang braak blijven liggen. In een markt met stijgende woningprijzen kan het voordelig zijn te wachten met de woningbouw. De grond neemt door de stijgende woningprijzen in waarde toe. Als de waardetoeename groter is dan de financieringslasten, is wachten met het realiseren van de woningen voordelig voor de grondeigenaar. De motie legt de oorzaak van vertraging bij dergelijke speculatieve overwegingen.

In de praktijk zien we ook vaak terug dat het lang duurt voordat op grond, die al een woonbestemming heeft gekregen, daadwerkelijk wordt gebouwd. Er kunnen echter ook andere oorzaken dan speculatie aan ten grondslag liggen, bijvoorbeeld omdat het lang duurt voordat ontwikkelaars onderling en ontwikkelaars en gemeente het met elkaar eens worden. Ook als de gemeente zelf eigenaar is, kan er vertraging optreden.

Ik heb de Stec Groep gevraagd te onderzoeken in hoeverre gemeenten te maken hebben met vertraging van harde woningbouwplannen en of er bij vertraging vermoeden was van speculatieve overwegingen. Speculatieve overwegingen lijken slechts heel beperkt van invloed op de vertraging van plannen. Vaak spelen er (ook) andere oorzaken. Het valt op dat circa 2/5 van de gemeenten geen instrumenten inzet om vertraging te voorkomen.

¹ Kamerstuk 32 847, nr. 610

In deze brief informeer ik u over het resultaat van het onderzoek en informeer ik u over de maatregelen die een gemeente kan treffen om de woningbouw zo snel mogelijk tot realisatie te laten komen nadat de woonbestemming is gevestigd. Daarbij geef ik een paar voorbeelden hoe gemeenten in de praktijk gebruik maken van de mogelijkheden.

Onderzoek naar vertraging van woningbouwplannen

De Stec Groep heeft een enquête uitgezet onder gemeenten en gevraagd of gemeenten te maken hebben gehad met vertraagde harde plannen en zo ja, welke oorzaken aan de vertraging ten grondslag lagen. Uit het onderzoek van Stec Groep (zie bijlage)² blijkt dat vertraging van harde plannen zowel voorkomt wanneer de grond in eigendom van gemeenten is, als wanneer de grond in eigendom is van marktpartijen.

Als er sprake is van vertraging dan is de oorzaak vaak van financiële en markttechnische aard. Daarbij speelt de verwachting van een waarde­stijging een beperkte rol. Vertraging door verwachte waarde­stijging is logischerwijs lager wanneer er realisatietermijnen zijn afgesproken. Wanneer de grond in eigendom van de gemeente is, dan is er van vertraging door de verwachte waarde­stijging van de grond nauwelijks sprake. Er is dan vaak sprake van een bouwclaim.³

De financiële haalbaarheid van plannen lijkt een grotere rol te spelen als oorzaak van vertraging dan verwachte waarde­stijging. Het gaat dan vaak om te lage opbrengsten om de kosten te kunnen dekken. Vooral bij gemeentelijke plannen is dit aan de orde. Herprogrammering is dan noodzakelijk en dit heeft ook weer vertraging tot gevolg. Daarnaast worden ook planologische problemen (bijvoorbeeld stikstofeisen, welstandeisen en beroepsprocedures) vaak genoemd.

Meestal is niet een enkele oorzaak verantwoordelijk voor vertraging. Er spelen vaak meerdere problemen tegelijk. Omdat meerdere factoren oorzaak kunnen zijn van de vertraging, is een combinatie van instrumenten noodzakelijk om vertraging te voorkomen. Circa 2/5 van de gemeenten zet geen instrumenten in om vertraging tegen te gaan. Dit kan verschillende redenen hebben. Het kan zijn dat er geen politiek draagvlak is voor het inzetten van instrumenten, het woningbouwplan geen hoge prioriteit heeft, de risico's van planschade te groot worden gevonden en/of dat een gemeente niet weet welk instrument wanneer in te zetten.

Maatregelen ter voorkoming van vertraging

De maatregelen die een gemeente kan treffen om de voortgang van woningbouw zeker te stellen, verschillen afhankelijk van de eigendoms­positie en het moment in de tijd. Wanneer een marktpartij eigenaar is en de grondexploitatie voert, is de gemeente in de eerste plaats aangewezen op de publiekrechtelijke instrumenten. Is de gemeente zelf eigenaar, dan staan naast het publiekrechtelijk instrumentarium ook de mogelijkheden van het privaatrecht tot haar beschikking. In overeenkomsten kunnen afspraken worden gemaakt die realisatie van de woningbouw verzekeren.

Het komt ook vaak voor dat de gemeente weliswaar grondeigenaar is, maar dat haar mogelijkheden voor het maken van afspraken beperkt zijn, omdat zij met een marktpartij een bouwclaim is overeengekomen zonder

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Een bouwclaim betekent dat de marktpartij recht heeft om de woningbouw te realiseren en de gemeente de grondexploitatie uitvoert. Een bouwclaim is vaak aan een marktpartij gegeven in ruil voor het inbrengen van haar grondpositie.

dat daarin harde afspraken zijn opgenomen over de afname van de grond. Graag zet ik zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke mogelijkheden voor het beperken van vertraging bij woningbouwplannen uiteen.

Instrumenten bij faciliterend grondbeleid

Gemeenten hebben verschillende publiekrechtelijke mogelijkheden om het lange tijd braak blijven liggen van bouwterreinen te voorkomen. Allereerst kan een gemeente sturing geven aan een gewenste ruimtelijke ontwikkeling. In het bestemmingplan (in de Omgevingswet: het omgevingsplan) wordt vastgelegd welke bestemmingen (in de Omgevingswet: functies en regels over activiteiten) geoorloofd zijn. Daarmee kan het tot stand brengen van een bestemming (in de Omgevingswet een functie en activiteit) echter niet worden afgedwongen.

Als voor een ruimtelijke ontwikkeling publieke investeringen van openbaar nut (openbaar groen, wegen, straatverlichting en -meubilair etc.) nodig zijn, en de gemeente geen eigenaar is van de bouwgrond (faciliterend grondbeleid), dan moet een gemeente haar kosten voor de aanleg van genoemde voorzieningen verhalen. In de Wet ruimtelijke ordening is dat op grond van een exploitatieplan, tenzij het kostenverhaal anderszins verzekerd is, bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst. Dat laatste komt het meest voor. Onder de Omgevingswet worden deze kostenverhaalsregels opgenomen in het omgevingsplan. Ten opzichte van het bestemmingsplan is het omgevingsplan een flexibeler instrument, dat meer mogelijkheden biedt. Zo kunnen de regels over fasering en koppelingen van verschillende onderdelen worden toegepast bij alle functies, waar dat onder de huidige wet nog aan restricties onderhevig is, en is er meer flexibiliteit in de programmering. Handhaving is mogelijk als er in strijd met de regels, zoals de opgenomen fasering, wordt gehandeld en dit zal vertraging tegengaan. In het omgevingsplan kunnen, anders dan het geval is met een bestemmingsplan, tot op zekere hoogte regels worden opgenomen met een rechtstreeks werkende verplichting (gebod of plicht). In de regel zal een plicht die strekt tot het doen bebouwen van braakliggende grond als te verstrekkend worden beschouwd in verhouding tot het eigendomsrecht.⁴

Wanneer het kostenverhaal wordt geregeld via een *anterieure overeenkomst* (of posterieure overeenkomst), kan de gemeente ook (nieuwe) *afspraken* opnemen over fasering en *boetebepalingen* ter verzekering van nakoming. Als de opgenomen resultaatverplichting voor wat betreft de termijn van het indienen van een ontvankelijke aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan, een omgevingsvergunning om te bouwen en/of de fasering niet worden gehaald, zijn boetes aan de gemeente verschuldigd.

Wanneer de gemeente verwacht dat een ruimtelijk plan niet zoals dat haar voor ogen staat wordt gerealiseerd, kan de gemeente de regie overnemen door het verwerven de grond. Zij heeft daarvoor een aantal instrumenten tot haar beschikking. Allereerst kan, om verdere speculatie te voorkomen, de gemeente een voorkeursrecht vestigen. De eigenaar moet dan bij een voorgenomen verkoop de onroerende zaak eerst aan de gemeente aanbieden. De gemeente kan ook overgaan tot het inzetten van het instrument onteigening wanneer een eigenaar niet bereid en in staat is om het plan dat de gemeente voor ogen staat te realiseren. Tot wat de gemeente voor ogen staat behoort bijvoorbeeld de vorm van uitvoering, de woningbouwcategorieën en de fasering. Wanneer een eigenaar geen adequate stappen zet tot realiseren, kan de gemeente in het uiterste geval, omdat niet voldaan wordt aan de publiekrechtelijk vastgestelde fasering,

⁴ Reactie op de motie van het lid Nijboer over bouwplicht (Kamerstuk 32 847, nr. 491)

overgaan tot onteigening. Zowel het voorkeursrecht als onteigening zijn met het aannemen van de Aanvullingswet grondeigendom opgenomen in de Omgevingswet.

Buiten deze instrumenten zorgen sommige gemeenten voor versnelling van de woningbouw door initiatiefnemers die geen stappen zetten tot realisering actief te benaderen. Een initiatiefnemer, die niet overgaat op realisering, legt onnodig beslag op de plancapaciteit van een gemeente. Kansen voor andere plannen blijven onbenut en de totale woningbouwproductie in de gemeente blijft achter. De gemeente kan andere plannen niet toelaten als de plancapaciteit, die de provincie toestaat, daar geen ruimte toe biedt.

Door het intrekken van de bouwvergunning en/of wegbestemmen van de woonfunctie in het bestemmingsplan kan er weer ruimte voor andere, kansrijkere, plannen worden vrijgemaakt. Belangrijk is dat een gemeente daarvoor verschillende stappen doorloopt. De eerste stap die een gemeente kan zetten is de marktpartij vragen om binnen afzienbare tijd alsnog uitvoering te geven aan de bouwvergunning dan wel om met concrete plannen te komen. Wanneer de initiatiefnemer desondanks geen actie onderneemt kan de gemeente, na het bekendmaken van het voornemen, de bouwvergunning intrekken. Na verloop van tijd kan ook de bestemming worden gewijzigd.

Zolang de stappen zorgvuldig worden doorlopen en aangekondigd zijn, kan het recht op planschade worden beperkt. De bestemmingswijziging is dan voorzienbaar. Ook aan een oorspronkelijke overeenkomst komt dan mogelijk minder gewicht toe, zodat de overeenkomst makkelijker te ontbinden is. Het leidt weliswaar niet gelijk tot de oorspronkelijk overeengekomen woningbouw op de onderhavige locatie, de gemeente krijgt wel ruimte andere plannen toe te laten.

Instrumenten bij actief grondbeleid

Op het moment dat de gemeente zelf eigenaar is van de grond, heeft zij de regie op uitvoering van ruimtelijke plannen vanuit haar rol als eigenaar. Met actief grondbeleid kan de gemeente, vanuit haar rol als grondeigenaar makkelijker een bepaalde ontwikkeling in gang zetten dan wel versnellen. Allereerst kan de gemeente de grond *uitgeven onder voorwaarden*. Dit kan wanneer de gemeente grondeigenaar is, zelf de grondexploitatie beheert en uitvoert en vrij is in de selectie van de marktpartij waaraan zij de grond uitgeeft. In de voorwaarden kan zij bepalen dat het perceel binnen een bepaalde periode bebouwd en in gebruik moet zijn genomen. Met boetebepalingen kan de gemeente nakoming verzekeren.

Een variant op de gronduitgifte onder voorwaarden is het «verkopen» van een optie. Met het *optiecontract* krijgt de marktpartij het recht om een perceel, waarop ontwikkeld kan worden, te verwerven. In het contract wordt verder vastgelegd dat de marktpartij een bepaalde periode de tijd heeft het bouwplan uit te werken en een omgevingsvergunning te verkrijgen. Als aan de voorwaarden in het optiecontract wordt voldaan, kan de marktpartij de optie uitoefenen. De marktpartij verwerft op dat moment de grond van de gemeente onder de voorwaarden vastgelegd in optiecontract. Als de marktpartij niet binnen de vooraf afgesproken termijn over een omgevingsvergunning beschikt, vervalt de optie en is de gemeente vrij om de grond aan andere marktpartijen te gunnen.

Het gevolg van deze werkwijze is dat na uitoefenen van de optie de marktpartij al veel investeringen heeft gedaan (het uitwerken van een plan

tot niveau omgevingsvergunning vergt al een aanmerkelijke investering). De kans dat de marktpartij vervolgens niet overgaat tot realisering is daardoor klein. Eventuele stijging van de grondwaarde door uitstellen van de realisering levert minder op dan de financiële lasten van de investering. Bovendien kan de marktpartij er ook voor kiezen de optie niet uit te oefenen wanneer hij tot de conclusie komt dat ontwikkelen van een haalbaar plan niet mogelijk is. Hierdoor wordt voorkomen dat de gemeente en marktpartij in een complexe onderhandeling belanden over een niet of moeilijk haalbaar plan.

Het is locatiespecifiek en afhankelijk van de afspraken die er al liggen welke mogelijkheden een gemeente heeft om afspraken te maken teneinde vertraging van woningbouwplannen te voorkomen. Bij een bouwclaim liggen er al afspraken en zijn generieke oplossingen niet mogelijk. Onteigening is een zwaar en uiterst middel om de regie over een ontwikkeling te krijgen en moet daarom zorgvuldig worden afgewogen tegen het maatschappelijk belang. Zeker wanneer het om kleine woningaantallen gaat, weegt het belang niet snel op tegen de maatschappelijke en financiële risico's. Bovendien is onteigening politiek niet altijd populair.

Het is belangrijk dat gemeenten de beschikbare instrumenten benutten om vertraging van woningbouwplannen te voorkomen. Het verdient aanbeveling om vooraf een strategie te bepalen ter voorkoming van vertraging en dus passende regels tevoren op te nemen in het plan en in overeenkomsten. Maatregelen achteraf zijn lastiger te implementeren en het is moeilijker het gewenste resultaat, woningbouw, te bereiken. Het Expertteam Woningbouw is beschikbaar om gemeenten te adviseren en te ondersteunen bij het bepalen van de strategie ter voorkoming van vertraging van woningbouw. Ook in het kader van de ondersteuning bij de invoering van de Omgevingswet zal er aandacht worden besteed aan de instrumenten ter voorkoming van vertraging van woningbouwplannen.

Conclusie

Met de motie heeft u gevraagd onderzoek te doen naar de wettelijke mogelijkheden van gemeenten om het benutten van braakliggende terreinen te bevorderen. De vraag naar maatregelen komt voort uit het vermoeden dat grondeigenaren gronden soms onbenut laten vanuit speculatieve overwegingen; er worden hogere opbrengsten verwacht als de grond later wordt bebouwd. Het onderzoek van Stec Groep toont aan dat de oorzaken van vertraging divers van aard zijn. Het uitblijven van woningbouwontwikkeling vanwege winstmotieven (speculatie) wordt maar in een beperkt aantal gevallen vermoed en is in die gevallen meestal niet de enige oorzaak van de vertraging.

Ik heb u in deze brief de maatregelen geschetst die gemeenten kunnen inzetten om het braakliggen van gronden met de bestemming woningbouw te voorkomen. Het onderzoek van Stec Groep laat zien dat gemeenten lang niet altijd maatregelen nemen om vertraging tegen te gaan. Meer bekendheid met de instrumenten die gemeenten ter beschikking staan is gewenst. Mij is niet gebleken dat de wettelijke instrumenten tekort schieten.

Het is noodzakelijk dat gemeenten de beschikbare maatregelen ter voorkoming van vertraging benutten. Gemeenten doen er daarom goed aan om vooraf een strategie ter voorkoming van vertraging te formuleren, zodat deze bij toekomstige projecten kan worden geïmplementeerd. Het achteraf treffen van maatregelen is complexer en soms (financieel) risicovoller. Veel gemeenten hebben al goede ervaringen opgedaan. Het Expertteam Woningbouw is ook beschikbaar om gemeenten te onder-

steunen bij het voorkomen van vertraging. Daarnaast zal ik met de VNG zoeken naar een geschikte vorm om op dit onderwerp kennisuitwisseling tussen gemeenten verder te bevorderen. En ten slotte ga ik kijken hoe we als Rijk en provincies actiever kunnen sturen op het inzetten van maatregelen ter voorkoming van vertraging van woningbouwplannen.

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