

## Eerdere publicaties

*De toekomst van Schiphol*  
Hugo Gordijn et al. (2007)  
ISBN 978 90 5662 534 4

*Winkelen in het internettijdperk*  
Jesse Weltevreeden et al. (2007)  
ISBN 978 90 5662 531 3

*Particulier opdrachtgeverschap  
in de woningbouw*  
Dammers et al. (2007)  
ISBN 978 90 5662 528 3

*Regionale huishoudens. Achtergronden  
bij de regionale huishoudensprognoses  
met het model PEARL*  
De Jong et al. (2006)  
ISBN 978 90 5662 593 1

*Geluid rondom luchthavens*  
Gordijn et al. (2006)  
ISBN 90 5662 587 x

*Atlas Europa. Planet, people,  
profit, politics*  
Evers et al. (2006)  
ISBN 90 5662 586 1

*De nieuwe stad. Stedelijke centra als  
brandpunten van interactie*  
Van Engelsdorp Gastelaars &  
Hamers (2006)  
ISBN 90 5662 592 6

*Krimp en ruimte. Bevolkingsafname,  
ruimtelijke gevolgen en beleid*  
Van Dam et al. (2006)  
ISBN 90 5662 527 6

*Files en de ruimtelijke inrichting van  
Nederland*  
Hilbers et al. (2006)  
ISBN 90 5662 532 2

*Vele steden maken nog geen Randstad*  
Ritsema van Eck et al. (2006)  
ISBN 90 5662 505 5

*Bereikbaarheid van koopwoningen  
en het ruimtelijk beleid*  
Renes et al. (2006)  
ISBN 90 5662 532 2

*Economische vernieuwing en de stad.  
Kansen en uitdagingen voor stedelijk  
onderzoek en beleid*  
Van Oort (2006)  
ISBN 90 5662 551 9

*Kennishubs in Nederland. Ruimtelijke  
patronen van onderzoekssamenwerking*  
Ponds et al. (2006)  
ISBN 90 5662 508 x

*Indelen en afbakenen. Ruimtelijke  
typologieën in het beleid*  
De Vries et al. (2006)  
ISBN 90 5662 547 0

*Monitor Nota Ruimte. De opgave in beeld*  
Snellen et al. (2006)  
ISBN 90 5662 509 8

*Economische netwerken in de regio*  
Van Oort et al. (2006)  
ISBN 90 5662 477 6

*Verkenning van de ruimte 2006.  
Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*  
Van der Wouden et al. (2006)  
ISBN 90 5662 506 3

*Wegen naar economische groei*  
Thissen et al. (2006)  
ISBN 90 5662 502 0

*De prijs van de plek. Woonomgeving en  
woningprijs*  
Visser & Van Dam (2006)  
ISBN 90 5662 479 2

*Woningproductie ter tijde van Vinex.  
Een verkenning*  
Jókóvi et al. (2006)  
ISBN 90 5662 503 9

*Vinex! Een morfologische verkenning*  
Lörzing et al. (2006)  
ISBN 90 5662 475 x

*Bloeiende bermen. Verstedelijking langs  
de snelweg*  
Hamers et al. (2006)  
ISBN 90 5662 506 3

*Achtergronden en veronderstellingen bij  
het model PEARL. Naar een nieuwe regio-  
nale bevolkings- en allochtonenprognose*  
De Jong et al. (2006)  
ISBN 90 5662 501 2

*Winkelen in Megaland*  
Evers et al. (2005)  
ISBN 90 5662 416 4

*Waar de landbouw verdwijnt. Het  
Nederlandse cultuurland in beweging.*  
Pols et al. (2005)  
ISBN 90 5662 485 7

## DE GRONDMARKT VOOR WONINGBOUWLOCATIES BELANGEN EN STRATEGIEËN VAN GRONDEIGENAREN

Arno Segeren

<i>Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning.</i> Zonneveld & Verwest (2005) ISBN 90 5662 480 6	<i>Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses</i> Dammers et al. (2005) ISBN 90 5662 458 X	<i>Ex ante toets Nota Ruimte</i> CPB, RPB, SCP (2004) ISBN 90 5662 412 1
<i>Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland</i> Van Ravesteyn et al. (2005) ISBN 90 5662 481 4	<i>De markt doorgrond. Een institutionele analyse van de grondmarkt in Nederland</i> Segeren et al. (2005) ISBN 90 5662 439 2	<i>Tussenland</i> Frijters et al. (2004) ISBN 90 5662 373 7
<i>De LandStad. Landelijk wonen in de netwerkstad</i> Van Dam et al. (2005) ISBN 90 5662 440 7	<i>A survey of spatial economic planning models in the Netherlands. Theory, application and evaluation</i> Van Oort et al. (2005) ISBN 90 5662 445 8	<i>Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk</i> Dammers et al. (2004) ISBN 90 5662 374 5
<i>Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart</i> Pieterse et al. (2005) ISBN 90 5662 442 3	<i> Een andere marktwerking</i> Needham (2005) ISBN 90 5662 437 7	<i>Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte</i> Galle et al. (2004) ISBN 90 5662 372 9
<i>Verkenning regionale luchthavens</i> Gordijn et al. (2005) ISBN 90 5662 436 9	<i>Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie</i> Raspe et al. (2004) ISBN 90 5662 414 8	<i>De ongekende ruimte verkend</i> Gordijn et al. (2003) ISBN 90 5662 336 2
<i>Inkomensspreiding in en om de stad</i> De Vries (2005) ISBN 90 5662 478 4	<i>Scenario's in Kaart. Model- en ontwerpbenederingen voor toekomstig ruimtegebruik</i> Groen et al. (2004) ISBN 90 5662 377 X	<i>De ruimtelijke effecten van ICT</i> Van Oort et al. (2003) ISBN 90 5662 342 7
<i>Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex</i> Snellen et al. (2005) ISBN 90 5662 438 5	<i>Scenari'o's in Kaart. Model- en ontwerpbenederingen voor toekomstig ruimtegebruik</i> Groen et al. (2004) ISBN 90 5662 377 X	<i>Landelijk wonen</i> Van Dam (2003) ISBN 90 5662 340 0
<i>Kennisassen en kenniscorridors. Over de structurerende werking van infrastructuur in de kenniseconomie</i> Raspe et al. (2005) ISBN 90 5662 459 8	<i>Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands</i> Van Ravesteyn & Evers (2004) ISBN 90 5662 376 1	<i>Naar zee! Ontwerpen aan de kust</i> Bomas et al. (2003) ISBN 90 5662 331 1
	<i>Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd</i> Hilbers et al. (2004) ISBN 90 5662 375 3	<i>Energie is ruimte</i> Gordijn et al. (2003) ISBN 90 5662 325 7
		<i>Scene. Een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland</i> Dammers et al. (2003) ISBN 90 5662 324 9

## INHOUD

### Samenvatting 7

#### Inleiding

De grondmarkt is veranderd 13  
Grondbeleid is ruimtelijk beleid 14  
Grondbeleid is een gevoelig beleid 15  
Doelstelling en onderzoeksvragen 17  
Afbakening en onderzoeksopzet 17  
De opbouw van dit boek 20

#### Marktkenmerken en -veranderingen

Markt is een ruim begrip 23  
Grond is een bijzonder goed met specifieke kenmerken 24  
Ruimtelijk beleid creëert deelmarkten in grond 29  
De prijsvorming van woningen beïnvloedt de grondwaarde 30  
Veranderingen op de grondmarkt voor woningbouwlocaties 32  
Conclusie 38

#### Marktstrategieën van agrariërs

De oorspronkelijke situatie 41  
De nieuwe situatie 44  
Strategieën van agrariërs 49  
Conclusie 54

#### Marktstrategieën van gemeenten

De oorspronkelijke situatie 57  
De nieuwe situatie 59  
Strategieën van gemeenten 60  
Het beschikbare gemeentelijk instrumentarium 68  
Genomen risico's en democratische controle 82  
Conclusie 68

#### Marktstrategieën van eindgebruikers

De oorspronkelijke situatie 89  
De nieuwe situatie 90  
Strategieën van woningcorporaties 92  
Strategieën van projectontwikkelaars en bouwers 98  
Strategieën van institutionele beleggers 107

Strategieën van bouwers 110  
Particulier opdrachtgeverschap 111  
Conclusie 112

#### Conclusie en vooruitblik

Veranderingen op de grondmarkt 117  
De winnaars bij de huidige marktwerking 119  
De verliezers bij de huidige marktwerking 120  
Winnaars versus verliezers 122  
Actief of faciliterend grondbeleid? 122  
De nieuwe grondexploitatiewet biedt wellicht uitkomst 124  
Blik op de toekomst: aanvullende maatregelen 125  
Tot slot 134

#### Literatuur 135

#### Websites 138

#### Bijlage 139

#### Over de auteur 141

## SAMENVATTING

- Gemeenten hebben hun monopoliepositie op de grondmarkt voor woningbouw – als enige aanbieders van bouwrijpe grond – verloren. Ook andere marktpartijen zijn ruwe bouwgrond in een vroeg stadium gaan aankopen.
- Door de toenemende vraag naar grond door een toenemend aantal actoren zijn de prijzen van ruwe bouwgrond, en daarmee van landbouwgrond, enorm gestegen. Vooral op locaties waar stadsuitbreiding gaat plaatsvinden, ligt de prijs van de grond gemiddeld tot acht keer zo hoog als de gemiddelde prijs voor landbouwgrond die geen woonbestemming heeft, elders in dezelfde provincie.
- De oorspronkelijke eigenaren van de grond (agrariërs), of de andere marktpartijen die de grond in een heel vroeg stadium hebben verworven, weten een steeds groter deel van de waardeverhoging van de grond na bestemmingswijziging naar zich toe te trekken.
- De concurrentie op de woningbouwmarkt is hierdoor verplaatst naar de grondmarkt voor ruwe bouwgrond.
- Doordat het mogen bouwen van woningen is gekoppeld aan het bezit van de bouwgrond, is de grondmarkt voor woningbouw eigenlijk een markt in bouwrechten geworden.
- Bij de huidige grondmarkt moeten gemeenten steeds vaker aanvullende voorwaarden hanteren om de transactie tot stand te brengen. Deze aanvullende voorwaarden vertegenwoordigen een waarde die niet in de transactieprijs tot uitdrukking komt. Door de huidige marktverhoudingen loopt de gemeente grotere financiële risico's dan voorheen.
- Doordat gemeenten voor steeds hogere kosten wordt gesteld – zij moet bijvoorbeeld de grond voor woningbouwlocaties veelal duurder aankopen van projectontwikkelaars of andere marktpartijen – is het steeds moeilijker om haar doelstellingen, zoals een gewenst stedenbouwkundig plan op een bepaalde locatie, te realiseren. Dit kan ten koste gaan van onder andere de kwaliteit van de nieuwe woonwijk, de sociale woningbouw en de groenvoorzieningen in die wijk.
- In de huidige situatie is het legitiem om de vraag te stellen of een faciliterend grondbeleid voor een gemeente niet meer passend is dan het huidige actief grondbeleid.

### *Achtergrond*

De afgelopen 10 tot 15 jaar hebben zich op de grondmarkt, en met name waar het woningbouw betrof, aanzienlijke veranderingen voorgedaan. Zo gingen tussen 1990 en 1995 projectontwikkelaars op grote schaal grondposities innemen op de door het rijk aangewezen Vinex-locaties. Andere

marktpartijen volgden, zoals beleggers, bouwers en woningcorporaties. Deze ontwikkeling deed zich later ook voor op niet-Vinex-locaties. Daarmee zijn de Nederlandse praktijken en de posities van de spelers op de grondmarkt voor woningbouw drastisch veranderd.

In deze studie gaat het Ruimtelijk Planbureau nader op deze veranderingen in. Aan de hand van enkele casussen worden de nieuwe ontwikkelingen beschreven. Welke invloed heeft de grondmarkt op de bestemming en het gebruik van de ruimte? Welke (nieuwe) actoren zijn op deze markt actief, en wat zijn hun strategieën? Welke (nieuwe) formele en informele regels zijn van toepassing? Hoe beïnvloeden deze actoren en regels de interacties op de grondmarkt voor woningbouw? En wat zijn de ruimtelijke gevolgen van deze veranderde werking van de grondmarkt voor woningbouw? Met een beter inzicht in de marktwerking kan de overheid haar ruimtelijk beleid beter op de grondmarkt laten aansluiten, zodat ze haar doelstellingen beter kan realiseren.

#### *Samenvoeging grondmarkt en woningbouwmarkt*

Het ruimtelijk beleid van de overheid heeft grote gevolgen voor de grondmarkt. Door bestemmingswijzigingen verandert de waarde van de grond, onafhankelijk van de kenmerken van het perceel. Gemeenten zijn ongeveer 10-15 jaar geleden het effectieve monopolie op het aankopen en bouwrijp maken van grond op woningbouwlocaties kwijtgeraakt. Tot die tijd viel de waardesprong door bestemmingswijziging grotendeels aan hen toe. Projectontwikkelaars hebben dit monopolie doorbroken door in een vroeg stadium ruwe bouwgrond aan te kopen op toekomstige locaties voor woningbouw.

Het doorbreken van het monopolie is niet veroorzaakt doordat de formele regels op de grondmarkt zijn veranderd: ook in de oorspronkelijke situatie was het ontwikkelaars toegestaan ruwe bouwgrond te kopen, alleen deden zij dit niet op grote schaal. Wel zijn de informele regels op de grondmarkt veranderd: de gemeenten en projectontwikkelaars hebben hun manier van samenwerken en onderhandelen aangepast en geënt op de nieuwe situatie (onder andere ingegeven door de ontwikkelingen op de woningmarkt).

Bovendien zijn ook andere partijen (bouwers, woningcorporaties, institutionele beleggers) overgestapt op het aankopen van ruwe bouwgrond in plaats van het kopen van bouwrijp gemaakte grond. Ook zij kochten aanvankelijk bouwrijpe grond van de gemeente, maar merkten dat dit steeds moeilijker werd doordat de bouwopgave al aan de projectontwikkelaars was toegewezen. Bovendien is de aankoop van ruwe bouwgrond om dezelfde redenen als voor projectontwikkelaars voor hen financieel interessanter geworden: met het stijgen van de woningprijzen is er een grotere waardesprong ontstaan bij bestemmingswijziging van (landbouw)grond naar woningbouwgrond. Door deze toegenomen vraag stijgen de prijzen van ruwe bouwgrond verder.

Uiteindelijk zijn daardoor ook de prijzen op de markt voor landbouwgrond gaan stijgen. Op locaties waar stadsuitbreiding gaat plaatsvinden, liggen de gemiddelde prijzen die per provincie voor landbouwgrond worden betaald, gemiddeld tot acht keer zo hoog als de gemiddelde prijs voor landbouwgrond in blijvend landbouwkundig gebruik in dezelfde provincie; voor afzonderlijke percelen kan die prijs zelfs nog hoger liggen. Dit grote prijsverschil is niet zonder gevolgen gebleven. Veel marktpartijen proberen al in een vroeg stadium landbouwgronden aan te kopen op locaties waarvan ze vermoeden dat er in de toekomst woningbouw zal gaan plaatsvinden, maar waarvan dit nog niet is vastgelegd in het ruimtelijk beleid, laat staan in een bestemmingsplan. Zij zetten zo in op een deel van de waardesprong die bij de bestemmingswijziging kan ontstaan.

#### *Agrariërs en hun marktstrategieën*

Doordat de agrariërs steeds beter zijn geïnformeerd over de gewijzigde marktomstandigheden, zijn zij ook beter in staat een groter deel van de waardesprong bij bestemmingswijziging naar zich toe te trekken. Hiermee is de eigen grond voor agrariërs op mogelijke woningbouwlocaties niet alleen een productiefactor maar ook, en meer nog, een speculatieproduct geworden.

Daarnaast maken agrariërs bij de verkoop van grond steeds vaker gebruik van aanvullende voorwaarden om mede hun doelstellingen te realiseren. Deze aanvullende voorwaarden vertegenwoordigen een bedrag dat niet in de transactieprijs tot uiting komt. Denk bijvoorbeeld aan het recht om een woning op de nieuwe locatie te laten bouwen of aan ruilgrond om elders opnieuw te kunnen beginnen met een groter areaal of met betere bedrijfsgebouwen. De hoge prijs en de fiscaal gunstige betalingsvoorwaarden hebben overigens wel tot gevolg dat de grondmarkt elders wordt verstoord, omdat hervestigers meer voor de grond kunnen betalen dan lokale gegadigden.

Een andere strategie voor agrariërs ligt in de zogenaamde optiecontracten, of verkoopcontracten met uitgestelde levering, waarbij ze van marktpartijen een vergoeding krijgen voor het eerste recht tot koop; een constructie die voor de verkopende partij overigens ook ongunstig kan uitpakken.

#### *Gemeenten en hun marktstrategieën*

Van oudsher hebben gemeenten een belangrijke rol op de grondmarkt voor woningbouw; zij waren (en zijn in veel gevallen nog steeds) de enige aanbieders van bouwrijpe grond. Dit monopolie is de afgelopen decennia echter succesvol door de marktpartijen doorbroken. Toch houden gemeenten vast aan hun oude manier van werken, te weten het voeren van een actief grondbeleid. De posities die andere marktpartijen op de markt hebben ingenomen en de mede hierdoor gestegen prijzen voor ruwe bouwgrond, maken echter dat zij dit beleid steeds moeilijker kunnen handhaven. De grond is immers moeilijker en slechts tegen hoge kosten te verwerven. Die prijsstijging van ruwe bouwgrond werkt voor hen kostenverhogend. De marge die ontstaat door de realisatie van woonwijken valt voor een groter deel aan anderen toe.

Blijft de gemeente een actief grondbeleid voeren, dan moet ze veelal aanvullende afspraken maken met de oorspronkelijke grondeigenaren. Als ze grond wil aankopen van een projectontwikkelaar kan ze deze bijvoorbeeld een bouwclaim bieden; de ontwikkelaar is er dan van verzekerd dat hij een bepaald aantal woningen mag bouwen. Ook deze aanvullende afspraken vertegenwoordigen een grote waarde, die niet in de betaalde prijs tot uitdrukking komt. De werkelijke kosten voor de gemeenten liggen dan ook vaak hoger dan de feitelijke transactieprijs.

Bij de gewijzigde marktomstandigheden kunnen gemeenten hierdoor in de problemen komen: de kosten worden groter in relatie tot de potentiële winsten en het risico op verlies in de grondexploitatie neemt toe. Met name op locaties die bijvoorbeeld vanwege bodemgesteldheid of herstructurering hoge kosten met zich meebrengen, is het moeilijk om de grondexploitatie rond te krijgen en toch de gewenste – stedenbouwkundige – doelstellingen en kwaliteiten te realiseren. De gemeente zal dan sneller geneigd zijn haar doelstellingen te laten varen, of een andere bouwopgave te realiseren – één met lagere kosten of met hogere opbrengsten. Bij de huidige marktwerking blijft er van de waardestijging van de grond door bestemmingsplanwijziging dan minder over voor bijvoorbeeld sociale woningbouw, de kwaliteit van de woningen, de groenvoorzieningen of ander gemeentelijk beleid binnen of buiten de woningbouwlocatie.

Een andere optie die de gemeente heeft, is te accepteren dat er een negatieve grondexploitatie is. Het verlies komt dan ten laste van de gemeentelijke begroting of wordt gecompenseerd door inkomsten elders.

#### *Eindgebruikers en hun strategieën*

De afgelopen decennia is de aandacht van alle marktpartijen verschoven van het kopen van bouwrijpe grond naar het kopen van ruwe bouwgrond. Hiermee zijn vooral de projectontwikkelaars veel machtiger geworden in het onderhandelingsproces met de gemeente. Waren de projectontwikkelaars vroeger voor een opdracht afhankelijk van de goodwill van een gemeente, nu kunnen ze als grondeigenaar zelf woningen realiseren. De projectontwikkelaars zijn ook grondposities gaan innemen buiten de Vinex-locaties, op plekken waarvan zij vermoedden dat er in de toekomst woningbouw zou kunnen plaatsvinden. Door op potentieel geschikte plekken op grote schaal grond aan te kopen is de kans dat op een 'juiste' locatie is aangekocht, groot. En wanneer grond in een vroeg stadium wordt aangekocht, is de prijs relatief laag. Bovendien kan, zodra definitief duidelijk is dat er geen ontwikkeling op die locatie zal plaatsvinden, de grond weer worden verkocht aan agrariërs of aan de overheid voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van groene en blauwe functies.

Veel projectontwikkelaars die de grond in een later stadium verwerven, hebben er relatief veel voor betaald. Dat hoge aankoopbedrag moeten ze goedmaken door de projectontwikkeling. Dat kan door de grond voor dezelfde prijs door te verkopen aan de gemeente of een andere marktpartij. Ook kan de opbrengst worden vergroot door op de grond een groter aantal

of een ander type woningen te bouwen. Tot slot kunnen de projectontwikkelaars, wanneer ze de grond aan de gemeente verkopen – met een bouwclaim het recht bedingen om er de woningen te realiseren. Hierdoor trekken projectontwikkelaars steeds meer winstmarges die ontstaan in de productiekolom van nieuwbouwwoningen naar zich toe en zijn ze waar mogelijk actief bij het bouwrijp maken van de grond.

In navolging van de projectontwikkelaars zijn ook de woningcorporaties, de institutionele beleggers en de bouwers grondposities gaan innemen. Alleen wanneer ze grond in eigendom hebben, zijn ze er zeker van dat ze woningen kunnen gaan bouwen in een nieuwbouwplan van de gemeente.

#### *Gevolgen*

Bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de grondmarkt niet langer is verdeeld in een markt voor ruwe bouwgrond en een markt voor bouwrijpe grond, met de gemeente als enige actieve speler op de markt. Het hele productieproces van woningen en alle winstmarges die hierbij kunnen worden behaald, zijn onderdeel geworden van het spel en de onderhandelingen op de markt voor ruwe bouwgrond en zelfs op de markt voor landbouwgrond. Bij deze gecombineerde grond- en woningbouwmarkt is logischerwijs steeds meer te verdienen mét de grond dan óp de grond. De grondmarkt is zo eigenlijk een markt in bouwrechten geworden. En daarmee zijn ten opzichte van de oude situatie de winstmarges verschoven van de gemeenten naar de oorspronkelijke eigenaren van de grond.

Al met al zijn het de gemeenten die bij de huidige grondmarkt grotere financiële risico's lopen dan voorheen. De enige manier voor gemeenten om als marktpartij te blijven opereren is door in een heel vroeg stadium landbouwgrond strategisch aan te kopen, of door strategische allianties aan te gaan met andere marktpartijen. Om strategisch te kunnen handelen moeten gemeenten vaak concessies doen aan de transparantie van beleid en de democratische controle hierop. Het is legitiem om de vraag te stellen of de gemeente de dubbele rol – die van marktspeler en die van marktmeester – die ze heeft bij de huidige werking van de grondmarkt, moet handhaven. Ofwel: past een faciliterend grondbeleid niet beter bij de huidige situatie dan een actief grondbeleid? Bij zo'n faciliterend grondbeleid handelt de gemeente niet zelf in grond, maar beïnvloedt ze de handelingen van de andere partijen op andere manieren, met name via bestemmingsplannen. Dit vergt niet alleen een nieuw instrumentarium – de nieuwe grondexploitatiewet – maar ook een andere houding van de gemeenten.

## INLEIDING

Het onderwerp de 'grondmarkt' lijkt op het eerste gezicht niet erg tot de verbeelding te spreken. Toch haalt het vaak het nieuws. Wie erop let, hoort of leest in de landelijke en lokale media bijna iedere dag wel een bericht dat verband houdt met de grondmarkt. Die nieuws waarde van de grondmarkt is zo groot door de grote (hoeveelheid) belangen. De grondmarkt heeft namelijk direct of indirect een relatie met talloze andere onderwerpen. Denk aan de stijgende woningprijzen, de zoekruimte voor waterberging in het rivierengebied, bedrijfsovername in de landbouw, de kwaliteit van Vinex-locaties, bodemverontreiniging op bedrijventerreinen en de stijging van de erfpachtprijzen in Amsterdam.

Voor de grondmarkt op woningbouwlocaties houdt de gemoederen bezig. Hierover doen de nodige negatieve verhalen de ronde: over wethouders die privégrond kopen met vermeende voorkennis van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, burgers die zich achtergesteld voelen bij de koop van een woning of een bouw perceel, en verhalen over burgers en overheid die in langdurige juridische conflicten verzeild zijn geraakt over de bestemming en het gebruik van grond.

Gezien de grote ruimtelijke, financiële en daarmee politieke belangen is een grondige kennis over de huidige werking van de grondmarkt op woningbouwlocaties geen sinecure. Beschikt de overheid momenteel over voldoende inzicht in het handelen van alle actoren op de markt om te komen tot een effectief en efficiënt ruimtelijk beleid?

### De grondmarkt is veranderd

De grondmarkt in Nederland heeft de afgelopen 10 tot 15 jaar een belangrijke verandering ondergaan. Lange tijd bezaten de gemeenten een monopoliepositie op de markt: zij hadden de macht, zij kochten de ruwe bouwgrond, zij maakten die bouwrijp, en besloten vervolgens welke projectontwikkelaars op die locatie mochten gaan bouwen.

Begin jaren negentig begon het gemeentelijk bolwerk scheuren te vertonen. Andere marktpartijen raakten geïnteresseerd in de grondmarkt omdat er veel geld op te verdienen bleek. Projectontwikkelaars, bouwers, woningcorporaties en andere partijen gingen op grote schaal de nog ruwe bouwgrond aankopen op toekomstige woningbouwlocaties.

Het gemeentelijk monopolie op het bouwrijp maken van grond werd daarmee doorbroken. De winst die de gemeente bij het verkopen van de bouwgrond vrijwel altijd kon opstrijken, komt door deze veranderde marktomstandigheden niet meer vanzelfsprekend aan haar toe.

Bovendien is de nieuwe marktsituatie van invloed op het woningbouwplan van de gemeente. Gemeenten konden in het verleden middels een actief

grondbeleid zelf bepalen hoe en wat er gebouwd werd; ze kocht de grond en de bijbehorende rechten simpelweg aan. De gemeente kan nu met haar beleid een bepaalde ruimtelijke inrichting voor ogen hebben, maar is voor de uitvoering ervan mede afhankelijk van de medewerking van de nieuwe marktpartijen die de grond in bezit hebben.

Momenteel staan we aan de vooravond van weer een belangrijke verandering: naar verwachting wordt begin 2008 de nieuwe grondexploitatiewet ingevoerd. Wat de gevolgen van deze nieuwe wet zullen zijn – voor de grondmarkt en voor de ruimtelijke ordening – is nog onduidelijk.

### *Onvoldoende inzicht in de grondmarkt*

Voor bovengenoemde ontwikkelingen, de oorzaken en gevolgen ervan, heeft overheid te weinig oog. Wanneer ze bij het (uitvoeren van) haar grondbeleid onvoldoende rekening houdt met de motieven en het handelen van de verschillende marktpartijen, zoals de grondeigenaren en projectontwikkelaars, kan het overheidsbeleid andere dan de gewenste effecten sorteren.

De (rijks)overheid is zich dit soms onvoldoende bewust. Nooteboom en Needham (1995) signaleren bijvoorbeeld dat de overheid ten tijde van het Vinex-beleid onvoldoende inzicht had in de grondmarkt – getuige haar veraste reactie toen andere marktpartijen de bouwgrond aankochten. Voor de gemeenten bleven slechts de onaantrekkelijke en dure gronden over, waardoor verevening van de kosten niet mogelijk was. Volgens Nooteboom en Needham een 'miscalculatie' van de beleidsmaker.

Ook Korthals Altes en De Graaf (1998) beschrijven dat marktpartijen zich genoodzaakt zagen grondposities in te nemen op de Vinex-locaties. Daarbuiten was dit door het stringente ruimtelijk beleid dat daar gold niet mogelijk. Bij marktpartijen ontstond het beeld dat wanneer ze geen grond zouden aankopen, ze buiten spel zouden komen te staan en dat hiermee de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar zou komen. Het niet door de overheid ingecalculeerde gevolg hiervan is dat gemeenten moeilijker een actief grondbeleid kunnen voeren, omdat ze de gronden minder makkelijk in bezit krijgen.

Groetelaars (2005) ten slotte vraagt zich af of de politieke discussies en het ontwikkelde beleid wel aansluiten bij wat er in de praktijk gebeurt. De politiek maakt steeds nieuwe wetten om veronderstelde hiaten in de instrumenten te repareren, maar hierdoor wordt het locatieontwikkelingsproces steeds ingewikkelder. Doelstellingen op het gebied van woningproductie worden niet gerealiseerd, terwijl toch verondersteld mag worden dat de instrumenten niet de bedoeling hebben dit te frustreren.

### **Grondbeleid is ruimtelijk beleid**

De overheid heeft op de grondmarkt dus altijd een belangrijke vinger in de pap gehad. Dat kan ook niet anders, als ze de bestemming van de ruimte moet ordenen en het menselijk gebruik van de ruimte wil beïnvloeden. Met het ruimtelijk beleid grijpt de overheid in op de werking van de grond-

markt. Grondbeleid, 'overheidsbeleid dat gericht is op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht' (www.vrom.nl), is in die zin dan ook ruimtelijk beleid.

Het grondbeleid krijgt in Nederland vooral vorm op rijksniveau en op gemeentelijk niveau. De rijksoverheid ontwikkelt de instrumenten voor grondbeleid die de andere overheden kunnen hanteren, zoals het bestemmingsplan en de onteigeningsmogelijkheden. Daarnaast bepaalt het ruimtelijk en het woonbeleid van het rijk en de provincie samen welke beperkingen er gelden voor een bepaalde locatie en het aantal te bouwen woningen (De Vries & Louw 2006).

De gemeenten bepalen hoe en in welke mix zij de instrumenten van grondbeleid gebruiken. De rol van de gemeente op de grondmarkt is daarmee bijzonder en wijkt af van andere landen. De gemeentelijke overheid is namelijk zowel 'marktspeler' als 'marktmeester'. Als marktspeler speelt de gemeente zoals gezegd zelf mee op die markt: ze koopt grond, maakt die bouwrijp en verkoopt de bouwrijpe grond aan andere partijen, zoals projectontwikkelaars, bouwers, institutionele beleggers, woningcorporaties en particulieren. Maar tegelijkertijd is ze marktmeester en staat ze boven de markt, ze bepaalt het beleid, de regels, verleent bouwvergunningen en legt bestemmingswijzigingen vast.

Al met al hebben de verschillende overheden vier manieren om met het grondbeleid op de grondmarkt in te grijpen (Needham 2005):

1. Marktregulering. De overheid stuurt met ge- en verboden de actoren op de grondmarkt in de gewenste richting. Voorbeeld hiervan is het aanwijzen van woningbouwlocaties.
2. Marktstimulering. De overheid geeft subsidies en heft belastingen om de ruimtelijke ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. Ze kan bijvoorbeeld het bouwen op een bepaalde locatie stimuleren door een locatiesubsidie te verstrekken. Andere niet door geld gestuurde vormen van marktstimulering zijn bijvoorbeeld de aanmaning of het aanbieden van coördinatie.
3. Markthandelingen. De overheid treedt zelf actief op de markt op. Het kopen van ruwe bouwgrond en verkopen van de bouwrijp<sup>1</sup> gemaakte grond vormt hiervan een voorbeeld.
4. Marktstructurering. De overheid stelt de regels en rechten vast die verbonden zijn aan onroerende zaken. Deze rechten structureren de vrijwillige interactie tussen particulieren. Een voorbeeld is de verhandelbaarheid van erfpachtrechten en het juist niet verhandelbaar zijn van huurrechten.

### **Grondbeleid is een gevoelig beleid**

Het grondbeleid is een politiek gevoelig onderwerp door de grote ruimtelijke en financiële belangen. De overheid heeft met het ruimtelijk beleid grote invloed op de hoogte van de grondprijzen. Wanneer de overheid een bestemmingsplanwijziging doorvoert, waarbij grond met een landbouwkundige

1. Hoewel er geen eenduidige definitie voor te geven is, gaat het er hierbij om ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk gebouwd kan worden: het ophogen van grond, de waterhuishouding aanpassen, het aanleggen van hoofdleidingen voor riolering, elektriciteit en water en het aanleggen van infrastructuur.

bestemming een stedelijke bestemming krijgt<sup>2</sup>, gaat de waarde van de grond met sprongen omhoog. Stedelijke grond is namelijk bouwgrond, en schaarser dan grond met een agrarische bestemming. Het opbrengend vermogen van de grond wordt dus hoger, en dit wordt grotendeels bepaald door het beleid en niet door de kenmerken van het perceel.

De politiekgevoeligheid ligt dan in de vraag aan wie de winst toevalt. Aan de eigenaar, die de eigendomsrechten van de grond bezit en in de uitoefening van die rechten tot dan toe beperkt wordt door de overheid. Of valt de winst-marge toe aan de maatschappij (i.c. de overheid), omdat de waardeverandering ontstaat door bestemmingsplannen en wijzigingen daarin, en deze een gevolg zijn van de maatschappelijke wens om de schaarse ruimte te ordenen of open ruimte in stand te houden.

Over een dergelijke discussie is al eens een kabinet gevallen: op 22 maart 1977 viel het kabinet Den Uyl over het grondbeleid. Het kabinet kon het niet eens worden over de vergoeding voor landbouwers bij onteigening ten behoeve van woningbouw. De KVP en ARP waren voorstander van een prijs die in de buurt lag van de marktwaarde van bouwgrond. De andere partijen (PvdA, PPR, D66), die samen de meerderheid in het kabinet vormden, vonden dat bedrag te hoog en wilden slechts de agrarische gebruikswaarde gebruiken als basis voor een vergoeding bij onteigening. De ministers van KVP en ARP boden hun ontslag aan en de overige ministers stelden hun portefeuilles ter beschikking. Op 28 maart 1977 besloot het kabinet in zijn geheel in demissionaire status aan te blijven tot de vorming van een nieuw kabinet.

### Grote financiële belangen

In de praktijk tot begin jaren negentig profiteren vooral gemeenten van de meerwaarde van de bouwgrond door het voeren van een actief grondbeleid; het zelf aankopen van de ruwe bouwgrond, deze bouwrijp maken en vervolgens verkopen aan andere partijen. Zij weten de grondopbrengst te maximaliseren door de veel gebruikte residuele grondwaardemethode toe te passen. Door van de waarde in het nieuwe gebruik (de verkoopprijs van woningen) alle kosten af te trekken, ontstaat de prijs voor bouwrijpe grond<sup>3</sup>. Wanneer gemeenten de ruwe bouwgrond voor een niet te hoge prijs hebben aangekocht, kunnen ze op deze manier vrijwel de volledige waardesprong (door bestemmingswijziging) naar zich toetrekken. De waardesprong komt op die manier ten bate van de maatschappij.

Residueel rekenen is niet alleen voorbehouden aan gemeenten. Ook andere grondeigenaren kunnen deze rekenmethode toepassen. Door bijvoorbeeld ook de kosten van het bouwrijp maken in de berekening te betrekken kan de waarde van ruwe bouwgrond in plaats van bouwrijpe grond berekend worden.

Alle formele en informele regels op de grondmarkt bepalen aan welke partij de waardesprong in de praktijk toevalt. Die regels kunnen worden aangepast, waardoor de uitkomsten kunnen veranderen. Het wijzigen van de regels is een gevoelig politiek onderwerp met enorme financiële en ruimtelijke belangen. Het grondbeleid gaat niet alleen over de grootte van de

2. Of beter: waarbij een deel van de beleidsmatige inperking ten aanzien van bestemmingen wordt opgeheven.

3. Discussies over grondprijzen en grondwaarde zijn niet alleen van deze tijd. De residuele grondwaardemethode is ontleend aan Ricardo (1772-1823). Volgens Ricardo wordt het verschil in grondwaarde bepaald door verschillen in opbrengend vermogen van de grond. Zijn beroemde redenering luidt dat de graanprijs niet hoog is vanwege de grondprijs, maar dat de grondprijs hoog is door de graanprijzen.

financiële koek, maar ook over hoe de koek verdeeld wordt. Zoals Ton Rietbergen in zijn column 'Grondpolitiek' voor ROM schrijft: 'Ik durf de stelling wel aan dat het in ons land een stuk rustiger bij de Porsche-dealer zou zijn als we ons RO-beleid iets anders zouden vorm geven' (Rietbergen 2006).

### Ruimtelijke effecten van grondbeleid

Het grondbeleid en de grondmarkt hebben bovendien grote ruimtelijke effecten. Ze bepalen in belangrijke mate (mede) de plek van woningen, bedrijventerreinen, landbouwgronden en natuur- en recreatiegebieden. En binnen de locatie van deze functies ook de morfologie ervan.

Als we ons beperken tot de plek van woningen, dan hebben het grondbeleid en de grondmarkt invloed op het tempo van de woningbouwproductie (zie ook Jókovi e.a. 2006), het type woningen (koop- dan wel huurwoningen, eengezinswoningen of meergezinswoningen, grondgebonden of niet-grondgebonden), de bouwstijl, het voorzieningenniveau, de omvang van de groenvoorzieningen, de ontsluiting en infrastructuur, enzovoort. Bovendien zijn deze functies onderling van invloed op elkaar, en hebben het beleid en de markt ook dáár invloed op.

### Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit boek verschaft inzicht in de werking van de grondmarkt op woningbouwlocaties. Ook de uitkomsten van de grondmarkt komen aan bod. Maar die staan niet centraal. De marktuitkomsten worden gebruikt om inzicht te krijgen in de werking van de markt. Het onderzoek is beschrijvend van aard en laat zien wat de nieuwe ontwikkelingen op de grondmarkt voor woningbouw zijn. Welke invloed hebben de grondmarkten op de bestemming en het gebruik van de ruimte? Met een beter inzicht in de marktwerking kan de overheid het ruimtelijk beleid beter laten aansluiten op de grondmarkten.

Hieruit volgen de onderstaande vier onderzoeksvragen:

- Welke (nieuwe) actoren zijn actief op de grondmarkt voor woningbouw en wat zijn hun (veranderende) strategieën?
- Welke (nieuwe) formele en informele regels zijn van toepassing op de grondmarkt voor woningbouw?
- Op welke wijze beïnvloeden de (nieuwe) actoren en regels de interacties op de grondmarkt voor woningbouw?
- Wat zijn de ruimtelijke gevolgen van deze veranderde werking van de grondmarkt voor woningbouw?

### Afbakening en onderzoeksopzet

Bij een onderzoek naar de grondmarkt op woningbouwlocaties is het onmogelijk alle locaties te bestuderen. We hebben ons daarom beperkt tot de grondmarkt op grootschalige locaties (woningbouwprogramma van minimaal 500 woningen), waarvan bekend is dat de bestemming gewijzigd



is (of zeer binnenkort wordt) in woningbouw, en die tot op dat moment (grotendeels) een groene bestemming hadden (bijvoorbeeld landbouw, natuur, recreatie). Dit soort locaties wordt ook wel nieuwe uitleglocaties genoemd.

Daarnaast moesten de locaties onlangs bouwrijp gemaakt zijn, of moest het bouwrijp maken in de zeer nabije toekomst starten. Zo waren we er zeker van dat de ontwikkeling op een bepaalde locatie ook daadwerkelijk zou doorgaan, en dat de grondtransacties er niet te ver in het verleden hebben plaatsgevonden<sup>4</sup>.

Woningbouwlocaties die niet in het onderzoek zijn opgenomen zijn de binnenstedelijke locaties in de vorm van inbreidings-, herbestemmings- of herstructureringslocaties.

### Casussen

Om gedegen inzicht te verkrijgen in de marktwerking en marktprocessen hebben we een aantal casussen gedetailleerd onderzocht. Die vier casussen zijn zo gekozen dat ze een grote diversiteit aan marktsituaties omvatten. Daarnaast is ervoor gekozen om zowel kleine als grote gemeenten op te nemen, die verspreid over het land liggen.

Gemeenten kunnen er bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties voor kiezen met hun (grond)beleid op verschillende manieren in te spelen op de uiteenlopende marktsituaties. Deze verschillende werkwijzen hebben we samengevoegd tot onderstaande vierdeling (zie ook De Greef 2005):

1. Actief grondbeleid: de grondexploitatie is geheel in handen van de gemeente; de gemeente heeft de gronden zonder tussenkomst van een projectontwikkelaar kunnen aankopen;
2. Bouwclaim-overeenkomst: marktpartijen kopen grond aan en verkopen deze aan de gemeente in ruil voor het recht een aantal woningen te bouwen. De projectontwikkelaar heeft een verwervingsrisico door het in een vroeg stadium verwerven van gronden, afhankelijk van de afnameplicht door de ontwikkelaar ligt het risico van gronduitgifte bij de marktpartijen of bij de gemeente;
3. PPS-overeenkomst: gemeente en marktpartijen kopen gezamenlijk grond aan en delen opbrengsten en risico middels een PPS-overeenkomst<sup>5</sup>;
4. Faciliterend grondbeleid: de marktpartijen zijn verantwoordelijk voor de integrale ontwikkeling van grond- en vastgoedexploitatie. De gemeente faciliteert slechts de private ontwikkeling, bijvoorbeeld door het (laten) aanleggen van wegen<sup>6</sup>.

Behalve een bouwclaim- en een PPS-overeenkomst zijn er ook andere verdelingen van risico in verschillende stadia van het proces mogelijk. In de praktijk bestaan er veel meer verschillende tussenvormen, gebaseerd op verschillen in samenwerking tussen publieke en private partijen. Dit zijn twee uitersten die overigens ook in combinatie voor kunnen komen.

4. Het Kadaster heeft geen systematisch overzicht (digitaal) van grondtransacties van vóór 1996. Bovendien zouden de betrokken actoren bij oudere transacties meer moeite hebben om zich voldoende te herinneren.

5. Bij het aankopen van de grond bestaat er in de praktijk van een PPS-overeenkomst verschil tussen het juridisch en het economisch eigendom. De juridisch eigenaar, meestal de gemeente, staat ingeschreven bij het Kadaster, maar contractueel kan deze met een andere partij een verdeling van rechten en plichten ten aanzien van een onroerend goed bepaald hebben. Bij deze economische overdracht worden alle rechten en plichten overgedragen, maar het onroerend goed wordt niet geleverd.

6. Een veel gebruikt synoniem voor 'faciliterend grondbeleid' is 'passief grondbeleid' (VROM 2001). Hoewel 'niets doen' volgens Winsemius (2007) een belangrijke strategie voor gemeenten op de grondmarkt kan zijn, suggereert de term passief grondbeleid in onze ogen te veel dat de overheid geen rol zou hebben en aan de kant staat toe te kijken.

Tabel 1. Casussen met enkele algemene kenmerken.

Gemeente (aantal inwoners)	Dongen (25.500)	Nijkerk (38.500)	Leeuwarden (92.000)	Tilburg (199.000)
Naam woningbouw-locatie	De Beljaart	De Terrassen	De Zuidlanden	Koolhoven West en Oost
Provincie	Noord-Brabant	Gelderland	Friesland	Noord-Brabant
Werkwijze	Actief grondbeleid	Bouwclaim-overeenkomst	PPS-overeenkomst	Faciliterend grondbeleid
Aantal woningen	840	800	6.500	2.000
Oppervlakte	30 ha	28 ha	600 ha	115 ha
Start bouwrijp maken	2007	2007	2006	2004
Looptijd	8-10 jaar	6-9 jaar	20 jaar	5 jaar

Elke casus staat model voor een van de vier hierboven genoemde marktsituaties (zie tabel 1). De casussen vormen een aanvulling op de informatie uit literatuuronderzoek en geven meer inzicht in de grondmarkt in de praktijk – over het handelen en de strategieën van de diverse typen actoren. Hierdoor is het mogelijk gedetailleerde uitspraken te doen over de werking van de grondmarkt voor woningbouw. Het gebruik van casussen kent echter ook beperkingen. Door per marktsituatie slechts één casus te onderzoeken, is het niet verantwoord om algemeen geldende uitspraken te doen over de vier marktsituaties. Maar de algemene bevindingen zijn wel overeenkomstig de bevindingen van andere onderzoekers. Per onderwerp worden deze genoemd. Wat dit onderzoek toevoegt, is gedetailleerd inzicht in de werking van de grondmarkt in dergelijke gevallen.

#### *Werkwijze*

Op de locaties hebben we interviews gehouden met de verschillende personen die betrokken zijn bij de woningbouw, te beginnen met de contactpersoon/projectleider in de betreffende gemeente. Een overzicht van de geraadpleegde personen is opgenomen in de bijlage. Daarnaast zijn de vragers en aanbieders van de grond systematisch geanalyseerd op basis van informatie uit het Kadaster, zoals de eigendomssituatie, transactiegegevens en notariële akten. Ook hebben we secundaire bronnen bestudeerd als nota's en plannen (nota's grondbeleid, ruimtelijke visies, structuur-, bestemmings-, bouw- en beeldkwaliteitsplannen, enz.). De verschillende informatiebronnen van het Kadaster hebben we eerst 'opgeschoond' – bijvoorbeeld door de transacties te verwijderen zonder of met slechts een minimale hoeveelheid grond – en vervolgens onderling gekoppeld.

#### **De opbouw van dit boek**

In het eerstvolgende hoofdstuk bespreken we de grondmarkt voor woningbouwlocaties. We beschrijven de specifieke karakteristieken van 'grond', laten zien welke regels van invloed zijn, hoe de prijs tot stand komt en welke veranderingen er op de markt zijn opgetreden. In de daarop volgende hoofdstukken bespreken we de betrokken actoren, hun handelen en de strategieën die ze hanteren om in de markt te opereren. Achtereenvolgens komen aan bod: de agrariërs (derde hoofdstuk), de gemeenten (vierde hoofdstuk) en de verschillende eindgebruikers van woningbouwgrond, de andere marktpartijen zoals daar zijn woningcorporaties, projectontwikkelaars, institutionele beleggers en bouwers (vijfde hoofdstuk). In het laatste hoofdstuk eindigen we met de conclusies en geven we een vooruitblik, door te kijken op welke wijze de werking van de grondmarkt voor woningbouw kan worden aangepast.

# Marktkenmerken en -veranderingen

Voor we de grondmarkt op woningbouwlocaties kunnen gaan analyseren, moeten we de bijzondere omstandigheden van die markt verduidelijken. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op het begrip 'markt', we zetten de bijzonderheden van het verhandelde economische goed 'grond' uiteen, en leggen uit waarom er deelmarkten in grond bestaan. Vervolgens laten we zien hoe prijsvorming op de grondmarkt voor woningbouwlocaties tot stand komt en wat hierop van invloed is.

In Nederland heeft zich de laatste tijd een belangrijke verandering voorgedaan. Marktpartijen hebben op grote schaal grond aangekocht op woningbouwlocaties en het gemeentelijke monopolie op het bouwrijp maken van grond is doorbroken. Deze veranderingen en de ruimtelijke gevolgen hiervan zijn leidend voor de rest van het boek en worden beschreven in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

### Markt is een ruim begrip

In dit boek gaan we ervan uit dat er een markt voor grond op woningbouwlocaties bestaat. Je zou ook kunnen beargumenteren dat er geen sprake is van een markt – door de vele overheidsbeperkingen. Maar hoewel die overheidsregels van grote invloed zijn op de grondmarkt, wordt de marktwerking er weliswaar door gestructureerd, maar niet door uitgeschakeld. Indien kopers en verkopers van grond met elkaar in zee willen gaan, maken zij nog steeds uit vrije wil een overeenkomst<sup>1</sup>. Dat is het belangrijkste kenmerk van een markt (Needham 2004).

Een markt kan worden bestudeerd door alleen te kijken naar de markt-*uitkomsten*. Bij vrije handel komt de marktprijs tot stand waar vraag- en aanbodcurven elkaar snijden. Beperkingen aan de vrije handel, bijvoorbeeld in de vorm van door de overheid opgelegde beperkingen, worden in dat geval geanalyseerd als exogeen. Dit is een smalle definitie van de markt.

Voor de bestudering van de manier waarop de transactie plaatsvindt, de *marktwerking*, zoals bedoeld in dit boek, is het echter noodzakelijk om een brede definitie van de markt te hanteren. Een markt definiëren we als 'het geheel aan transacties van een goed of dienst, waarbij de transacties vrijwillig plaatsvinden en waar iedereen in principe aan mee kan doen' (Segeren e.a. 2005: 19). Hiervoor hanteren we de volgende redeneerlijn:

- Markten werken niet zonder regels, zelfs zogenaamde vrije markten kennen regels ten aanzien van handel, de betaling, enz.
- De werking van alle afzonderlijke regels moet in ogenschouw worden genomen; we beoordelen dus niet één regel die als exogeen van de 'vrije

markt' wordt beschouwd en waarvan de werking wordt afgezet tegen de ideaal veronderstelde situatie, maar we beoordelen alle regels gezamenlijk (en als endogeen).

- Bovendien moet de werking van al deze regels in samenhang worden geanalyseerd; de ene regel is van invloed op de andere regel.
- Actoren die te maken krijgen met deze regels reageren ieder op een specifieke wijze.
- Na verloop van tijd ontstaan hierin gewoonten die door de andere partijen worden meegenomen in hun beslissing. Dit is geen irrationeel, maar rationeel gedrag gegeven de informatie die actoren hebben.
- Dit alles heeft grote invloed op de marktuitskomsten: het gebruik en de prijs van de grond op een bepaalde locatie.

In onze definitie van het begrip markt behoren dus niet alleen het verhandelde goed, maar ook alle betrokken actoren met hun specifieke kenmerken, én de regels en gewoonten die van invloed zijn op de marktuitskomsten, tot de markt. Het is dientengevolge ook onjuist om over 'de markt' te spreken als tegenhanger van 'de overheid'; de overheid maakt deel uit van de markt. Bovendien zijn markt en overheid onvergelykbare grootheden: de markt is een structuur en de overheid is een organisatie.

De overheid als organisatie heeft een dubbelrol: ze bepaalt de formele regels op de markt en maakt ook gebruik van de markt om haar doelstellingen te bereiken. Daarnaast kan de overheid om haar doelstellingen te realiseren, gebruik maken van andere structuren, zoals het netwerk en de hiërarchie. Deze structuren voldoen niet aan onze definitie van een markt. Bij een netwerkstructuur is deelname beperkt tot uitgenodigde of aangewezen personen; bij een hiërarchie bepaalt diegene met de macht wie in het proces wordt toegelaten (Buitelaar 2003; Needham & De Kam 2004).

De 'optimale' of 'volledige' markt heeft gegeven onze uitgangspunten geen betekenis. Bij de beoordeling van de marktuitskomsten kan dit dan ook niet als afwegingskader dienen. De beoordeling van de marktuitskomsten moet plaatsvinden door een vergelijking van haalbare alternatieven, waarbij alle hierboven genoemde onderdelen van de markt (verhandelde goed, actoren met hun kenmerken, formele en informele regels) betrokken moeten worden.

### Grond is een bijzonder goed met specifieke kenmerken

Grond is een bijzonder goed met heel specifieke kenmerken. We bespreken achtereenvolgens de locatiegebondenheid van grond en de gevolgen die dit heeft voor de prijsvorming; de externe effecten die optreden bij het gebruik van grond; en de deelrechten waaruit het economische goed grond is opgebouwd. Vanuit de specifieke eigenschappen heeft de overheid ten slotte bovendien gemeend specifieke fiscaliteiten op grond van toepassing te laten zijn. Ook dit is van invloed op de prijsvorming.

### Locatiegebondenheid

Anders dan bij veel andere economische goederen, zoals auto's of brood, zijn bij grond twee percelen vrijwel nooit uitwisselbaar. Geen enkel perceel en geen enkele daarop gebouwde woning is hetzelfde: grond en de eventuele bebouwing is een heterogeen goed. De grond en de daarop gebouwde woningen zijn locatiegebonden, en de prijs wordt sterk beïnvloed door lokaal verschillende eigenschappen en verschillende beleidsmatige beperkingen. Bovendien is het aanbod beperkt. En het aanbod kan slechts langzaam worden uitgebreid (bijvoorbeeld door inpoldering, landaanwinning).

De prijs van grond kan worden beschouwd als de som van de prijzen van de afzonderlijke eigenschappen. Dit wordt de hedonische prijstheorie genoemd. Bij landbouwgrond bepaalt bijvoorbeeld de vruchtbaarheid van de bodem, de verkaveling, de ontwatering en de ligging ten opzichte van bebouwd gebied de prijs (Buurman 2003). De afzonderlijke eigenschappen zijn ook van belang bij de prijs van bouwgrond en van de huizen die erop staan. Van huizen is bekend dat meer dan de helft van de prijs wordt bepaald door de woonomgeving. Belangrijk bij huizen is bijvoorbeeld de aanwezigheid van groen en water, de status van de buurt en vooral de bereikbaarheid van werkgelegenheid (Visser & Van Dam 2006).

In de praktijk wordt de prijs van grond die op woningbouwlocaties tot stand komt, afgeleid van de huizenprijs<sup>2</sup>. Bij grond op woningbouwlocaties wordt de waarde namelijk bepaald door de belangrijkste eigenschap van de grond: het type en de hoeveelheid huizen die er gebouwd mogen worden en de andere voorzieningen die er worden gerealiseerd. De waarde van grond wordt hiermee bepaald door het opbrengend vermogen van de grond<sup>3</sup>. Of er gebouwd mag worden staat in het bestemmingsplan. Bij wijziging van het bestemmingsplan en eventueel aanvullende eisen, verandert het opbrengend vermogen en hiermee de waarde van de grond.

### Uitskomsten van marktwerking

De kenmerken van grond en de kenmerken van de grondmarkt leiden tot bepaalde marktuitskomsten. Kivell (1993) beschrijft een waslijst aan kenmerken die ervoor zorgen dat de werking van de grondmarkt niet altijd tot gewenste uitskomsten leidt: het niet uitwisselbaar zijn van percelen, de imperfecte marktkennis bij zowel kopers als verkopers, de verschillende motieven en marktmacht van de actoren, de kosten en complexiteit van grondtransacties, de omvang en reikwijdte van aan grond gebonden rechten, de rol van niet-economische factoren zoals sentiment, symboolwaarde en trots van de eigenaar, de problemen bij het vaststellen van een marktprijs bij weinig transacties, en het langzame aanpassen van de markt aan veranderende omstandigheden door onder andere de lange levensduur van gebouwen.

Met name door de locatiegebondenheid leidt het gebruik van de grond tot grote (en specifieke) externe effecten (Buurman 2003; Korthals Altes & de Graaf 1998; CPB 1999). De beslissing van persoon A over het gebruik van de

2. Soms komt er op een andere manier dan deze 'residuele grondwaardemethode' een prijs tot stand. Gemeenten vergelijken de prijs met die in andere gemeenten (de vergelijkende methode) of kijken enkel naar de kosten van het bouwrijp maken (de kostprijsmethode). Beide alternatieven zijn steeds minder in zwang.

3. De *grondprijs* komt in onderhandeling tot stand tussen koper en verkoper en kan afwijken van de *grondwaarde*. Hoe verder de *grondprijs* ligt onder de *grondwaarde* hoe *groter* het potentiële voordeel voor de koper. De mate van voordeel is onder andere afhankelijk van de *grondkosten*.

## Erfpacht

Een bijzonder deelrecht is erfpacht. Erfpacht is het recht om de grond van een ander te gebruiken. Hier staat een jaarlijkse vergoeding tegenover. Dit bedrag (het 'canon') wordt periodiek, vaak halfjaarlijks, of in één keer betaald ('eewigdurend afgekocht'). Erfpacht is een beperkt recht, dat wil zeggen dat de eigenaar voorwaarden stelt aan het gebruik dat de gebruiker ('erfpachter') van de grond mag maken.

Een bekende bepaling is het 'beding van zelfbewoning', ofwel 'antispeculatiebeding'. Dat beding verplicht de erfpachter om een nieuwe woning gedurende een aantal jaren zelf te bewonen. Deze bedingen zijn bedoeld om speculatie met nieuwe woningen tegen te gaan. Een specifieke vorm van erfpacht komt alleen in Groningen voor: 'beklemming'. In de beklemming is geregeld dat bij splitsing steeds toestemming van de eigenaar nodig is. Op deze manier werden boerderijen altijd door één kind overgenomen.

De voorwaarden van de eigenaar zijn opgenomen in de akte die de notaris opmaakt, als de erfpachter het recht van erfpacht koopt. Een erfpachter kan een recht van erfpacht (zonder medewerking van de eigenaar) aan een ander verkopen. Met name een aantal grote gemeenten geeft de grond 'in erfpacht' uit, of heeft dit in het verleden gedaan. Sommige gemeenten hebben op een bepaald moment de grond aan de zittende erfpachter te koop aangeboden. Niet alle erfpachters hebben hier gebruik van gemaakt, waardoor er in de betreffende gemeenten nog 'restanten' van erfpacht bestaan. In het vierde hoofdstuk beschrijven we het gebruik van erfpacht door gemeenten.

### Geschiedenis van erfpacht

Erfpacht is een oud instrument. Al in het oude Egypte werd staatsgrond onder voorwaarden van 'cultuurplicht' of 'bebouwingsplicht' in erfpacht uitgegeven. De introductie in Nederland had te maken met de ontginning van woeste grond. De eerste uitgiften van erfpacht in Amsterdam dateren uit de vijftiende en zestiende eeuw. Toen de gronden voor stadsuitbreiding niet snel genoeg werden verkocht, werden ze in erfpacht uitgegeven voor tuinbouwdoeleinden (de Plantagebuurt). Later werden ook aan ondernemers gronden in erfpacht uitgegeven. Deze konden het kapitaal op deze manier in hun bedrijf investeren in plaats van in de grond. Erfpacht werd bij wet in 1824 geregeld. In 1896 voerde het liberale raadslid Treub in Amsterdam het erfpachtstelsel in zoals dat nu in gewijzigde vorm nog steeds bestaat. Hij voorzag grondwaardestijgingen als gevolg van de bevolkingsgroei en de industriële revolutie (bron: [www.erfpacht.amsterdam.nl](http://www.erfpacht.amsterdam.nl)).

grond heeft positieve of negatieve effecten op het gebruik en de prijs van het aanliggende perceel door persoon B (en andersom). Persoon A hoeft hier geen rekening mee te houden door persoon B te compenseren voor negatieve effecten, en krijgt andersom geen vergoeding van persoon B wanneer het gebruik door A voor B positieve effecten heeft.

Denk bijvoorbeeld aan de negatieve invloed die de aanwezigheid van een bedrijventerrein heeft op de huizenprijs (Visser & Van Dam 2006). Of aan de zogenaamde schaduwwerking van natuurgebieden in de buurt van landbouwgebieden, die de waarde verlagen doordat beheersmaatregelen (verhogen waterpeil; wildschade; onkruidverspreiding) in het natuurgebied beperkingen opleggen aan de mogelijkheden van de aangrenzende percelen. Andersom kan de waarde van grond ook worden vergroot. Infrastructuur kent naast de negatieve externe effecten (geluidsoverlast, luchtverontreiniging) ook positieve externe effecten doordat ze de bereikbaarheid van een gebied vergroot.

Dit soort externe effecten vormt voor de overheid een belangrijke reden om in te grijpen. Dit overheidsingrijpen kent verschillende gedaantes. De overheid probeert de negatieve effecten tegen te gaan en de positieve effecten te bevorderen door belasting te heffen of te subsidiëren, door te zoneren of op een andere manier te reguleren, of door zelf grond te kopen of te verkopen.

### Deelrechten

Wat de grondmarkt tevens bijzonder maakt, is dat het eigenlijk gaat om een markt in rechten. Een koper kan het gekochte goed als het ware niet in zijn binnenzak steken, maar koopt het recht om de grond te gebruiken, door te verkopen, te verpachten, enz. Eigendom bestaat uit allemaal rechten die behoren tot de volledige *bundle of rights*, waarvan het overigens nooit iemand gelukt is een volledig overzicht te geven. Ook kan het zijn dat er van de gekochte grond rechten zijn afgesplitst die anderen toebehoren. Deze rechten zijn dan als het ware niet in het verkochte en hiermee – theoretisch – niet in de prijs opgenomen. Iemand anders kan bijvoorbeeld een pachtrecht, het 'bloot eigendom' in de vorm van een erfpacht, het recht van overpad of het jachtrecht hebben (Segeren e.a. 2005a)<sup>4</sup>. In ons rechtssysteem (Romaans recht) kan niet onbeperkt gevarieerd worden in de bundel rechten die iemand ter beschikking heeft, dit in tegenstelling tot het Angelsaksische rechtssysteem waarbij over elke deelbundel aparte afspraken kunnen worden gemaakt. De in ons rechtssysteem neergelegde inbreuken op het eigendomsrecht zijn in hoofdzaak te vinden in het burgerlijk wetboek.

### Fiscaliteiten

Vanwege de bijzondere eigenschappen van grond en vanwege de bijzondere positie van grond in het productieproces in de grondgebonden landbouw, zijn er specifiek aan grond gekoppelde fiscaliteiten ontwikkeld (zie ook: Segeren e.a. 2005a)<sup>5</sup>:

4. Om markten goed te laten functioneren moeten deze eigendomsrechten 'passend' zijn. Door rechten anders te verdelen kunnen de marktwerking en de marktuitkomsten beïnvloed worden (Needham 2005). Polman (2005) signaleert bijvoorbeeld gebrekkige eigendomsrechten bij grond die een ander coördinatiemechanisme dan de prijs noodzakelijk maken bij het beheer van natuur en landschap.
5. De fiscaliteiten op de woningmarkt komen later aan bod.

– De *landbouvvrijstelling* is een specifiek op de landbouw toegesneden fiscaliteit die beoogt inflatiewinsten op grond vrij te stellen van inkomstenbelasting. Een agrariër hoeft geen inkomstenbelasting te betalen over de waardevermeerdering van landbouwgrond tussen het moment van aankoop en verkoop. Wel belast wordt de waardevermeerdering door bestemmingswijziging, bijvoorbeeld van landbouw naar woningbouw. Een deel van de opbrengsten uit verkoop zal de boer derhalve met de belastingdienst moeten afrekenen.

– Voor dit deel van de waardevermeerdering is echter een aanvullende fiscaliteit in het leven geroepen: de *herinvesteringsreserve*. Bij overheidsingrijpen kan onder voorwaarden, bijvoorbeeld (minnelijke) onteigening of verkoop ter voorkoming van onteigening, de waardevermeerdering fiscaal geruisloos worden doorgeschoven en pas bij bedrijfsbeëindiging worden afgerekend. De voorwaarde is wel dat een agrariër binnen drie jaar herinvesteert door elders grond of bedrijfsgebouwen te kopen. Bij een transactie zal een verkopende agrariër proberen deze voorwaarden op te laten nemen om hiermee verzekerd te zijn van de mogelijkheden van deze fiscaliteit. In geval van onduidelijkheid wordt aanvullend op de prijs ook wel overeengekomen dat eventuele ‘belastingschade’ als gevolg van niet voldoen aan de voorwaarden, voor rekening van de kopende partij komen.

– De *cultuurgrondvrijstelling* zorgt ervoor dat er voor landbouwgrond geen onroerendezaakbelasting (ozb) betaald hoeft te worden.

– Agrariërs zijn bij de aankoop van grond ten behoeve van structuurverbetering van de landbouw onder voorwaarden vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Balkenende III heeft bepaald dat wanneer de grond minimaal nog 10 jaar in de landbouw blijft, er geen overdrachtsbelasting betaald hoeft te worden. Voor deze beleidswijziging was de vrijstelling enkel van toepassing indien naburige percelen werden gekocht. Ook bij kavelruil, landinrichting, het ontwikkelen en in stand houden van bos en natuur (bijvoorbeeld hervestiging na aankopen EHS) hoeft geen overdrachtsbelasting betaald te worden, maar die regeling geldt al langer. Andere kopers betalen 6 procent overdrachtsbelasting.

Al met al hebben deze fiscaliteiten invloed op het ‘level-playing-field’ op de grondmarkt. Niet alle kopers en verkopers van grond kunnen gebruik maken van dezelfde fiscale mogelijkheden. Hierdoor heeft ook niet iedereen dezelfde kans om grond daadwerkelijk aan te kopen. Bovendien zorgen de fiscaliteiten voor een prijsopdrijvend effect binnen de grondmarkt voor landbouwgrond. Doordat agrariërs de winst belastingvrij ontvangen en een belastingclaim kunnen doorschuiven naar de toekomst, hebben zij een voordeel op de grondmarkt op het moment dat ze elders grond terugkopen: de maximale biedprijs van hen ligt hoger (ministerie van Financiën 2002; zie ook: Segeren e.a. 2005b).

Deze fiscaliteiten zijn ook van belang op woningbouwlocaties, omdat ze van invloed zijn op de betaalde prijs voor landbouwgrond en daarmee op de prijs van grond op toekomstige woningbouwlocaties. Maar bovendien bepalen ze mede de randvoorwaarden waarbinnen een agrariër zijn grond

kan en wil verkopen en elders kan herinvesteren. Wanneer een potentiële koper tevens behulpzaam kan zijn met het vinden van grond elders, is dit voor agrariërs een pré.

### Ruimtelijk beleid creëert deelmarkten in grond

Zoals in de inleiding al even kort is aangegeven, bestaat dé grondmarkt niet. Er bestaan duidelijk los van elkaar opererende grondmarkten voor onder andere landbouw, natuur, bedrijventerreinen en woningen. Deze deelmarkten ontstaan voornamelijk door het ruimtelijk beleid.

In bestemmingsplannen is vastgelegd welk gebruik op een bepaalde locatie mag plaatsvinden; die bestemmingsverschillen creëren derhalve deelmarkten. Door een wijziging van het bestemmingsplan verandert een stuk grond definitief van deelmarkt. Met de nadruk op definitief. Want om die reden wordt er voorafgaand aan de definitieve wijziging vaak door de betrokken actoren al geanticipeerd op een bestemmingswijziging<sup>6</sup>. Zij gaan al zo vroeg tot actie over omdat er met een bestemmingswijziging een waardesprong te verwachten is; positief wanneer er sprake is van een bestemmingswijziging van landbouwgrond in woningbouw of bedrijventerrein; negatief wanneer er sprake is van een bestemmingswijziging in natuur of water.

De waarde van de grond is dus in hoge mate afhankelijk van wat erop gerealiseerd mag worden, het gebruik. En een waardeverandering komt al voor de bestemmingswijziging tot stand. Die *verwachtingswaarde* van grond is de waarde bij het gewijzigde gebruik maal de door de koper ingeschatte kans hierop. Zo zal een koper die de kans op bestemmingswijziging inschat als 50 procent, maximaal slechts de helft van de waarde van de grond in gewijzigd gebruik willen betalen. Op deze manier beïnvloedt de ene grondmarkt de andere. Van volledige segmentatie tussen de grondmarkten is dus geen sprake (Segeren e.a. 2005a). Om die reden spreken we ook in dit boek over (op locatie gebaseerde) ‘deelmarkten’.

Dat er verbanden zijn tussen de deelmarkten zal ook in de rest van dit boek blijken. Als we ons beperken tot de grondmarkt voor woningbouw, wordt bijvoorbeeld meteen duidelijk dat de prijsvorming op woningbouwlocaties van grote invloed is op de markt voor landbouwgrond.

Ondanks de onderlinge beïnvloeding is het verstandig de deelmarkten afzonderlijk te onderzoeken. Een markt kan namelijk niet bestaan zonder regels (zowel publieke als private regels; zowel geschreven als ongeschreven regels) en juist de regels zijn op de afzonderlijke deelmarkten heel verschillend. Maar ook de betrokken actoren en hun motivatie om te handelen is onder invloed van de regels heel verschillend. Het is dus verstandig om de deelmarkten los van elkaar te onderzoeken en eventueel later te kijken wat de onderlinge verbanden zijn.

6. Zoals David Hamers in zijn boek *Niemandland* schrijft: ‘Te koop. Zonder bordjes in de tuin. Verkocht. Zonder dat je ook maar enige verandering ziet in het landschap. Op papier zijn die veranderingen al wel te zien. De plankaarten van de provincie en de gemeente zijn van kleur verschoten’ (Hamers 2006, p. 68).

## De prijsvorming van woningen beïnvloedt de grondwaarde

### *Een afgeleide markt*

De grondmarkt op woningbouwlocaties en de woningmarkt zijn nauw met elkaar verweven. De waarde van grond is afhankelijk van de waarde van de goederen en diensten die er kunnen worden voortgebracht. Prijzen voor bouwrijpe grond zijn een afgeleide van de verkoopprijs van de woning en niet andersom. Om de waarde en hiermee de maximale prijs voor bouwgrond te kunnen bepalen, moeten de kosten om die woningen te realiseren (plus een kleine vergoeding voor risico en winst van de realisator), worden afgetrokken van de verkoopprijs van de te bouwen woning<sup>7</sup>. Dit heeft enkele implicaties.

Ten eerste zullen sterke prijsstijgingen op de woningmarkt, zoals de afgelopen jaren, ook sterk doorwerken in de ontwikkeling van de grondwaarde en de -prijs die tot stand komt voor ruwe bouwgrond, en voor landbouwgrond waarvan verwacht wordt dat de bestemming in de toekomst zal wijzigen in woningbouw. De waardestijging van de grond kan hierdoor groter zijn dan de rentekosten van het in bezit hebben van de grond en vormt hiermee een stimulans voor het innemen van grondposities en het opbouwen van een grondportefeuille. Ten tweede zal wanneer de hoeveelheid bouwgrond en het aantal te bouwen woningen worden beperkt, de prijs van een woning stijgen, en hiermee de prijs van bouwgrond. Ten derde zal bij een toename van de bouwkosten die niet in de woningprijs tot uiting komt, de prijs van bouwgrond moeten dalen. Kwaliteitseisen die niet door de potentiële kopers worden gewaardeerd, zullen op die manier leiden tot pleidooien voor aanpassing van de grondprijzen.

### *Effecten van toevoegingen aan de woningvoorraad*

De ontwikkeling van de prijs van de totale 'bestaande' voorraad woningen, is bepalend voor de verkoopprijs van de nieuwgebouwde woningen, en bepaalt daardoor ook de grondprijs op nieuwbouwlocaties. Nieuwbouw zelf heeft dus slechts een heel beperkt effect op de prijs van de bestaande voorraad (en daarom op de prijs van nieuwbouw).

Die kleine invloed op de prijzen komt ten eerste doordat het aantal nieuwbouwwoningen beperkt in omvang is. Hoe beperkt de nieuwbouwomvang is, blijkt uit de volgende cijfers: het aantal nieuwbouwwoningen nam de afgelopen jaren af van 93.800 in 1995 tot 67.000 in 2005 (met een laagtepunt van 59.600 in 2003). Hiermee vormt de jaarlijkse nieuwbouw slechts 0,9 tot 1,5 procent van de totale voorraad woningen. We willen hiermee niet suggereren dat er helemaal geen prijseffecten van nieuwbouw mogelijk zijn. In gebieden met in een kort tijdbestek sterke groei ten opzichte van de voorraad zijn wel prijseffecten zichtbaar. Zo becijferen De Vries & Boelhouwer (2004) voor de regio Haaglanden in de Vinex-periode 1998-2002, een lagere prijsstijging dan voor de rest van Nederland (reëel 2,2 procent minder groei). Hier heeft het grote aantal gebouwde woningen er dus voor gezorgd dat de prijsstijging werd gedrukt. Maar in andere gevallen zullen de effecten gering zijn.

7. De econoom Ricardo is de grondlegger van deze 'residuele grondwaardemethode' (zie Inleiding).

Ten tweede zorgt een bijzonder kenmerk van de woningmarkt in Nederland ervoor dat het bouwvolume nauwelijks reageert op prijsstijgingen: de woningbouwproductie gaat veel minder snel dan gepland. Een belangrijke oorzaak van deze achterblijvende woningbouwproductie zijn de institutionele wijzigingen (Jókövi e.a. 2006); tussen de verschillende partijen moest nog een nieuwe samenwerking van de grond komen, terwijl de grote woningbouwlocaties, die sowieso al lange voorbereidingstijden vergen, al waren aangewezen. Hierdoor verliep de woningbouwproductie ook in tijden van prijsstijgingen erg langzaam. De prijselasticiteit van het aanbod op middellange termijn in Nederland is door Swank e.a. (2003) becijferd op 0,3. De betekenis hiervan is: 'Stijgt de prijs van woningen met 1 procent, dan zal het volume van nieuwbouwwoningen op de middellange termijn toenemen met 0,3 procent' (Renes e.a. 2006; p. 64). Deze waarde is volgens de auteurs in vergelijking met het buitenland, laag.

De voorgaande bespiegelingen over de beperkte invloed van nieuwbouwwoningen op de prijs, gelden in het huidige Nederland met zijn restrictieve ruimtelijk beleid. Met een ander beleid, dat bijvoorbeeld meer woningbouwlocaties zou aanwijzen, zouden er meer woningen gebouwd kunnen worden en zouden de prijzen van koopwoningen op de lange termijn wel kunnen dalen. De lage aanbodelasticiteit wordt dus deels veroorzaakt door het restrictieve ruimtelijk beleid.

Het beleid uit het verleden is echter niet zomaar te keren. Renes e.a. (2006) noemen het aanbieden van meer woningbouwlocaties een noodzakelijke voorwaarde om de woningprijs te doen dalen. Maar deze voorwaarde is nog niet voldoende. Het is niet zeker dat er dan ook daadwerkelijk meer woningen gebouwd gaan worden; het is namelijk niet in ieders belang dat de prijzen van koopwoningen zouden dalen. Daarnaast gaat er, als ze al gebouwd gaan worden, veel tijd overheen. Een soepeler ruimtelijkeorderingsbeleid heeft dan ook pas op de lange termijn effect op de woningprijzen en hiermee op de waardesprong op de grondmarkt.

### *Invloed van fiscaliteiten op de woningmarkt*

De woningmarkt is niet alleen afhankelijk van het ruimtelijkeorderingsbeleid, maar ook van ander beleid; en de fiscaliteiten die zich richten op de woningmarkt zijn van invloed op de grondmarkt. De hypotheekrenteaftrek heeft geleid tot een grotere vraag naar woningen. Huishoudens kunnen door deze aftrek eerder een woning kopen en kunnen zich een duurdere woning veroorloven. Normaal gesproken zou het aanbod van koopwoningen hierop moeten reageren; er zouden meer en duurdere woningen op de markt moeten komen en er zou een nieuw evenwicht van vraag en aanbod moeten ontstaan. Binnen een gerantsoeneerde markt als de woningmarkt kan het aanbod echter niet in die mate reageren als in een niet-gerantsoeneerde markt. Een toename van de vraag zal dan ook vooral leiden tot hogere woningprijzen.

We hebben eerder besproken dat de prijs van grond op woningbouwlocaties afhankelijk is van de woningprijs. Aangezien de hypotheekrenteaftrek van invloed is op de woningprijs, is deze indirect ook van invloed op de grondprijs (Conijn 2006). De grondprijs stijgt dus evenzeer. Het omgekeerde, maar in mindere mate, geldt voor de onroerendezaakbelasting (ozb). De ozb werkt kostenverhogend voor huizenbezitters. Hierdoor leidt deze tot een verkleining van de vraag, een verlaging van de huizenprijs en een lagere grondprijs.

### Veranderingen op de grondmarkt voor woningbouwlocaties

Gemeenten hebben van oudsher een belangrijke actieve rol bij het bouwrijp maken van grond op woningbouwlocaties: zij waren (en zijn in veel gevallen nog steeds) de enige aanbieders van bouwrijpe grond. Deze werkwijze, waarbij de gemeenten zorg dragen voor verwerving, ontwikkeling en uitgifte van grond op woningbouwlocaties, is ontstaan door het gesubsidieerde woningbouwprogramma (de rijksoverheid gaf locatiesubsidies aan de gemeenten). De afgelopen jaren/decennia hebben zich echter veranderingen op de grondmarkt voorgedaan, waardoor de positie van de gemeente is veranderd.

#### De oorspronkelijke situatie

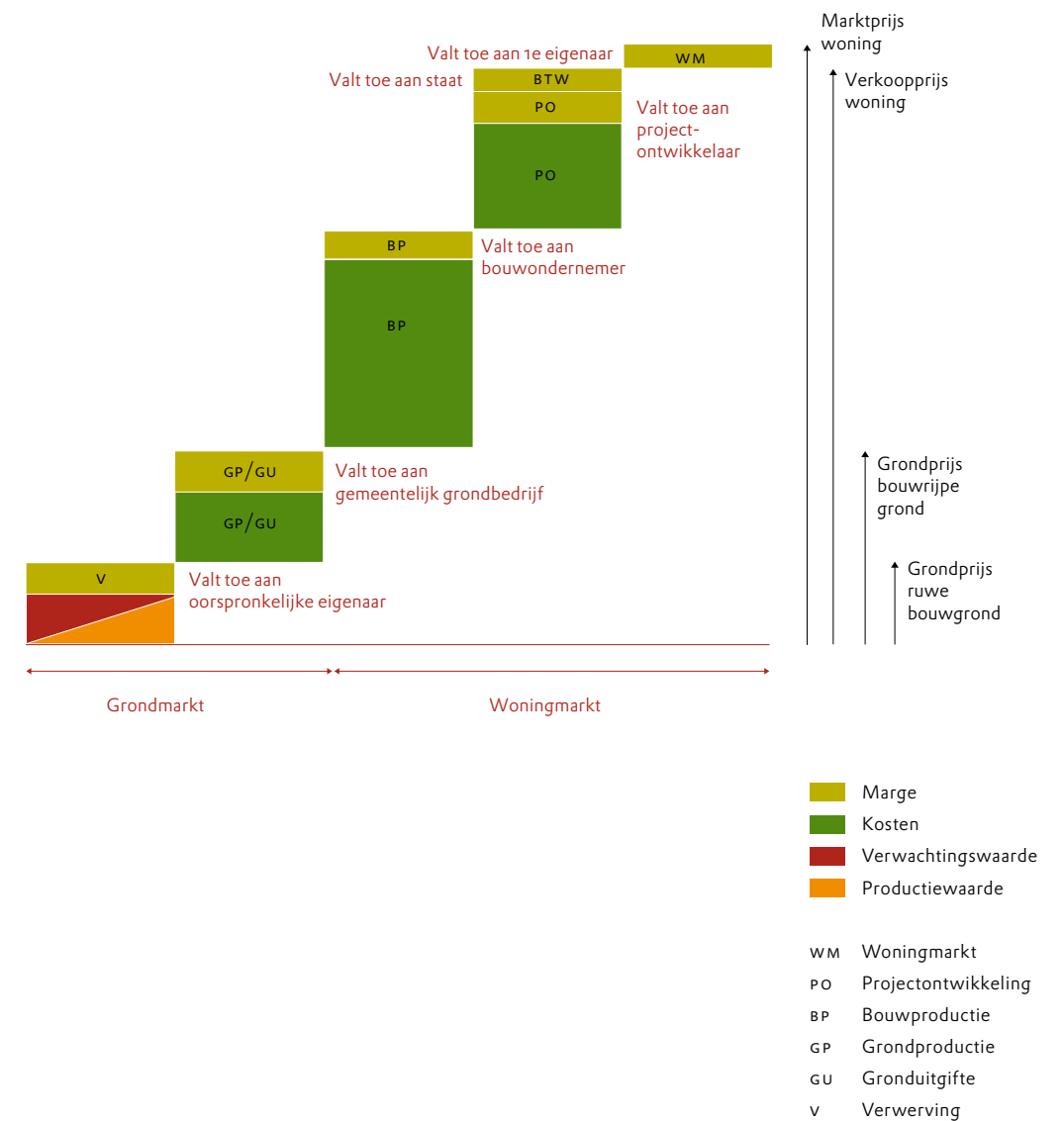
Wanneer een gemeente woningbouw wil gaan plegen op een locatie in het buitengebied, moet zij die grond aankopen van de boeren. De prijs op deze markt voor ruwe bouwgrond komt tot stand door vrije onderhandeling. In de loop van de tijd zijn echter prijzen ontstaan die wel als 'redelijk' worden beschouwd, maar die in werkelijkheid lager zijn dan de waarde van de toekomstige bestemming (waar de eigenaar met beroep op zelfrealisatie aanspraak op zou kunnen maken). Als agrariërs niet vrijwillig mee willen werken, kan de gemeente overgaan tot onteigening. In dat geval vindt prijsvorming plaats volgens de regels van de onteigeningswet<sup>8</sup>.

Na aankoop zorgt de gemeente ervoor dat de grond bouwrijp wordt gemaakt (denk aan ophoging, aanleg van toegangswegen, aanleg van rioleering, elektriciteit en water) en verkoopt de grond daarna aan ontwikkelaars, bouwers, woningcorporaties, beleggers of particulieren (die zelf een woning voor eigen gebruik willen bouwen).

De prijsvorming voor bouwrijpe grond vindt over het algemeen plaats via de residuele grondwaardemethode<sup>9</sup>. De prijs voor de grond wordt dan bepaald door van de waarde in het nieuwe gebruik (de verkoopprijs van woningen) alle kosten af te trekken: de verkoopprijs van de te bouwen woningen wordt verminderd met de bouwkosten en een vergoeding voor risico en winst. Voor de socialewoningbouw kunnen woningen met een lagere prijs worden gecreëerd; door een relatief hoge prijs te vragen voor de grond voor dure woningen kunnen gemeenten tot verevening van de kosten komen: de prijzen van sociale woningbouw kunnen dan omlaag ten laste van prijzen voor vrijesectorwoningen. Deze manier van werken wordt tot op de dag van vandaag gehanteerd<sup>10</sup>.

8. Daarbij wordt een vergoeding gegeven voor alle schade die rechtstreeks en noodzakelijk uit de onteigening voortkomt. Uitgangspunt is dat de eigenaar na onteigening in een gelijke vermogens- en inkomenspositie moet verkeren als voor de onteigening. Ook eenmalige kosten als verhuis- en herinrichtingskosten worden vergoed.
9. Althans in de loop van de tijd wordt deze methode steeds vaker gehanteerd.
10. Gemeenten kunnen grond ook in erfpacht uitgeven (zie Erfpacht, blz. 26). Het canon (de pachtsom) wordt bepaald aan de hand van de waarde in toekomstig gebruik. Ook hiervoor wordt de residuele grondwaardemethode gehanteerd (CPB 1999).

Figuur 1. De productiekolom in de oorspronkelijke situatie. Bron: De Greef (1997), bewerking RPB





Met de residuele grondwaardemethode kan de grondexploitant, hier de gemeente, de grondopbrengsten maximaliseren. De exploitant heeft vooral voordeel als de kosten voor de grondproductie (kosten voor verwerven, bouwrijp maken, groenvoorzieningen en infrastructuur) veel lager zijn dan de maximaal te realiseren opbrengsten van de verkoop van uitgeefbare bouwrijpe grond. Hierdoor is het ook mogelijk de kosten van verschillende projecten te verevenen: de winst die wordt gemaakt op eenvoudige projecten, zoals nieuwbouwwoningen in uitleggebieden, kan gebruikt worden voor complexere, verliesgevende projecten, bijvoorbeeld in binnenstedelijk gebied waar sprake is van kosten voor sloop of bodemsanering.

Als er na deze verevening nog winst overblijft, verschuift die naar de gemeentelijke begroting en kan worden aangewend voor alternatieve doeleinden. In economisch goede tijden wordt het grondbedrijf hiermee de melkkoe van de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft hiermee een dubbele pet: de gemeente neemt de beslissing bestemmingswijziging (binnen randvoorwaarden) en incasseert ook een groot deel van de daardoor veroorzaakte winst.

Toch weten in deze uitgangssituatie niet alleen de gemeenten, maar ook de andere actoren een marge naar zich toe te trekken<sup>11</sup>. De boer verkoopt zijn grond tegen een hoger bedrag dan de agrarische waarde, de gemeente incasseert een marge op de grondmarkt, projectontwikkelaars behalen hun marge middels projectontwikkeling op de woningbouwmarkt en bouwers in het bouwproces op de woningmarkt. En de eerste koper van een woning kan, afhankelijk van afspraken over tussentijdse aanpassing van de grondprijzen en de vrij-op-naamprijs (VON), een marge op de woningmarkt naar zich toe trekken (althans in een situatie van stijgende woningprijzen). Een schematische verdeling van de kosten en marges in deze uitgangssituatie staat in figuur 1. De hoogte van de marges is voor een belangrijk deel afhankelijk van de marktsituatie, de lokale omstandigheden, de onderhandelingen tussen de partijen en de efficiency in het proces.

#### *De nieuwe situatie*

Tussen 1990 en 1995 heeft zich een belangrijke verandering op de grondmarkt voorgedaan: projectontwikkelaars gingen op grote schaal grondposities innemen<sup>12</sup>. Allereerst was het voor hen financieel aantrekkelijk om ruwe bouwgrond te kopen. De prijs van koopwoningen was enorm gestegen en met het afschaffen van de locatiesubsidies vond er een omslag plaats in het bouwprogramma op nieuwbouwlocaties<sup>13</sup>. Het verschil tussen de kosten van het bouwrijp maken en het bouwen van de woningen met de opbrengsten uit de verkoop van woningen werd hierdoor groter. Ten tweede is het juridisch niet mogelijk de grond te onteigenen als de eigenaar zelf de woningen kan en wil realiseren. Dit gaf projectontwikkelaars zekerheid dat ze met het innemen van een grondpositie ook een deel van de bouwproductie konden realiseren. Ten derde zochten sommige gemeenten zelf de samenwerking met projectontwikkelaars omdat ze niet voldoende geld hadden om alle grond aan te kopen op de door het rijk aangewezen Vinex-locaties. Al met al

<sup>11</sup>. In Engelse literatuur wordt ook wel het woord *rent* gebruikt. Maar het is niet eenduidig wat hieronder wordt verstaan (zie CPB 1999: p. 54). De Greef (1997, 2005) gebruikt het woord 'residu'. Hier gebruiken we het woord 'marge' om aan te geven dat het gaat om de verschillen tussen kosten en opbrengsten, waarin ook een vergoeding voor risico en winst is opgenomen.

<sup>12</sup>. Al sinds de jaren zeventig kochten projectontwikkelaars grond aan op mogelijke woningbouwlocaties, maar nog niet op dezelfde schaal als in de jaren negentig.

<sup>13</sup>. Voortaan circa 70 procent van het bouwprogramma in de vrije sector.

hebben projectontwikkelaars, maar in hun kielzog ook de andere marktpartijen, vanaf die Vinex-periode in toenemende mate grond aangekocht. Het is hierbij belangrijk om in het achterhoofd te houden dat het innemen van grondposities door projectontwikkelaars en bouwers met name gericht was op het in stand houden van de (bouw)productie van de eigen onderneming. Veelal werd de grond bijvoorbeeld tegen een lagere prijs aan de gemeente doorverkocht dan dat deze van de boer gekocht was. Een indicatie dat het hen niet te doen was om winst te halen door verkoop van de grond, maar om de winst die het hele productieproces van woningen kan opleveren. Ze werkten dus wel mee aan het actieve gemeentelijke grondbeleid. Het verschil in prijs, ook wel 'disagio' genoemd, moet door de ontwikkelaars in een later stadium worden goedge maakt.

Deze 'invasie' van projectontwikkelaars heeft de Nederlandse praktijken op de grondmarkt voor woningbouwlocaties drastisch veranderd. Door het innemen van de grondposities zijn de andere marktpartijen veel machtiger geworden in het onderhandelingsproces met de gemeente. Waar ze vroeger voor een opdracht afhankelijk waren van de goodwill van een gemeente, kunnen ze nu als grondeigenaar bedingen dat zij de opdracht krijgen, en ook nog mede de voorwaarden bepalen waaronder ze aan ontwikkeling mee willen werken. Ook trekken ze meer onderdelen van de productiekolom van nieuwbouwwoningen naar zich toe en zijn ze waar mogelijk actief bij het bouwrijp maken van de grond.

Hierdoor is de grondmarkt niet langer 'opgeknipt' in ruwe bouwgrond en bouwrijpe bouwgrond met de gemeente als actieve speler op de markt (zoals in figuur 1). De marges in de hele productiekolom zijn onderdeel van 'het spel' op de grondmarkt geworden, ook bij de huidige praktijk waarbij de gemeente zo veel mogelijk vasthoudt aan een actief grondbeleid. Figuur 2 geeft deze veranderende (tussen)situatie weer. Evenals de eerdere figuur is het een theoretisch model. In de praktijk zijn de definitieve marges pas achteraf te berekenen, worden er afspraken gemaakt over tussentijdse aanpassingen van de kosten en over verdeling van hogere opbrengsten. De waardesprong kan tussentijds immers groter worden door stijging van de woningprijzen. Ook bestaat er nog wel een 'inbrengwaarde' van grond als prijs voor ruwe bouwgrond en bestaat in die zin de 'knip' tussen grond- en woningmarkt nog steeds, maar deze waarde komt tot stand na afspraken tussen de partijen en kan zoals we eerder al aangaven zelfs lager liggen dan de prijs die aan de oorspronkelijke eigenaar is betaald.

#### *De gevolgen van de veranderende situatie*

De veranderingen gaan verder dan alleen het vroegtijdig innemen van grondposities door projectontwikkelaars. De samenvoeging van de grond- en woningbouwmarkt en de bijbehorende marges heeft een aantal gevolgen:

Ten eerste ontstaat er een prijsopdrijving voor ruwe bouwgrond, doordat niet langer alleen de prijs van bouwrijpe grond residueel wordt berekend (figuur 3). Ook de prijs van ruwe bouwgrond kan in toenemende mate

volledig residueel worden berekend. Dit werkt als volgt: doordat de marges uit de hele productiekolom samenkomen bij nu nog maar twee eigenaren (de oorspronkelijke eigenaar en de koper van de ruwe bouwgrond die gaat ontwikkelen en bouwen), kunnen projectontwikkelaars uitrekenen wat ze maximaal voor de grond aan de oorspronkelijke eigenaar willen én kunnen betalen. De onderhandelingsmacht van beide partijen bepaalt de verdeling van de marge en de uiteindelijke prijs die wordt betaald, maar de oorspronkelijke eigenaar zal altijd een deel van de extra marge naar zich toetrekken. Dit heeft grote invloed op de prijs van ruwe bouwgrond en hiermee op de markt voor landbouwgrond (zie derde hoofdstuk). De prijs van ruwe bouwgrond is nog steeds relatief beperkt in de totale kosten verbonden aan een woning, maar doordat de marges potentieel allemaal neerslaan op die ruwe bouwgrond zit hier vrijwel de volledige onderhandelingsmarge. De andere kosten staan namelijk min of meer vast. De opbrengsten zijn door de gestegen huizenprijzen natuurlijk wel gestegen. De extra marge die is ontstaan doordat de opbrengsten sneller zijn gestegen dan de bouwkosten, zorgt ervoor dat er nog meer ruimte is voor het bieden van een hogere prijs voor ruwe bouwgrond. Dit is niet in figuur 3 opgenomen.

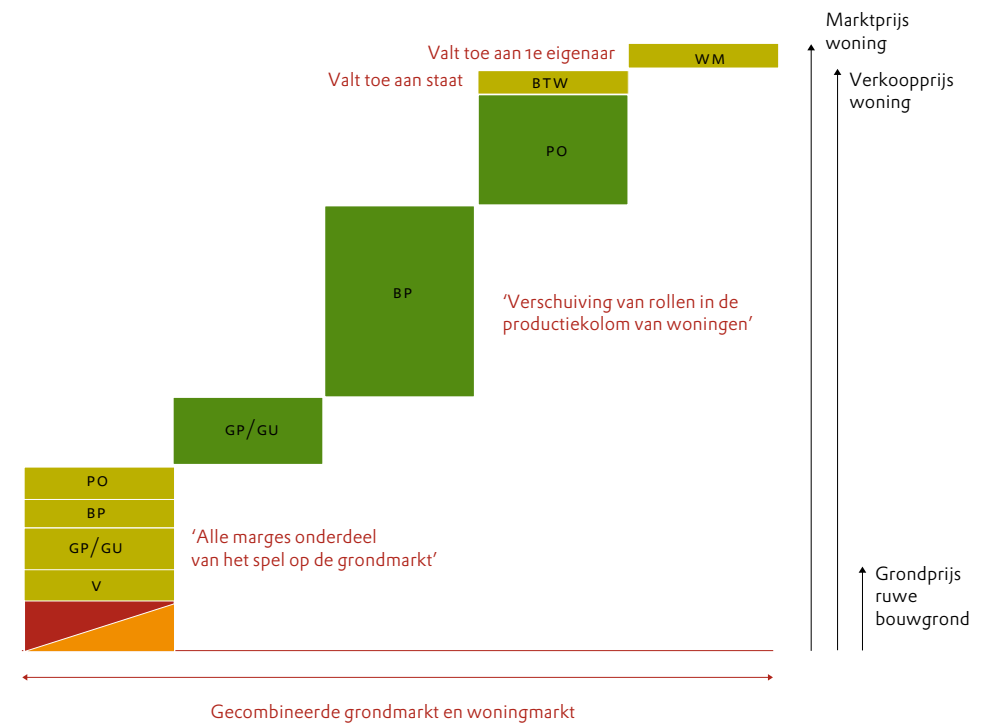
Ten tweede verliezen de gemeenten hun dominante positie op de grondmarkt. Zij zijn steeds minder in staat om de ontwikkelingen in eigen hand te hebben met een actief grondbeleid. Houden ze vast aan een actief grondbeleid, dan moeten ze in toenemende mate grond tegen hoge prijzen kopen en gaat er een groter deel van de potentiële marge (uit bestemmingswijziging) naar de oorspronkelijke eigenaren van de grond (of eventuele tusseneigenaren). Daarnaast zijn de kosten gestegen door eisen ten aanzien van bijvoorbeeld gescheiden rioolstelsels en de energieprestatienorm. Hierdoor blijft er minder ruimte over voor voorzieningen, voor lagere grondprijzen voor sociale woningbouw, enz. Bovendien lopen gemeenten met een actief grondbeleid een groter risico op de grondmarkt; de potentiële marge en de kans om een deel van deze marge succesvol te innen, zijn kleiner (zie vierde hoofdstuk). Slechts door de sterke stijging van de huizenprijzen en de relatief vroegtijdig en goedkoop ingenomen grondposities in ongeveer dezelfde periode, zijn de opbrengsten sneller gestegen dan de kosten en is het mogelijk gebleken deze strategie vol te houden.

Ten derde zijn projectontwikkelaars ook grondposities gaan innemen buiten de Vinex-locaties, op plekken waarvan zij vermoedden dat er in de toekomst woningbouw zou gaan plaatsvinden. Ook andere marktpartijen zoals beleggers, bouwers en woningcorporaties, gaan door de gewijzigde marktomstandigheden en regelgeving over tot het kopen van ruwe bouwgrond. Vroeger konden ze nog bouwrijpe grond van de gemeente kopen, maar dit is bij de gewijzigde omstandigheden niet meer mogelijk.

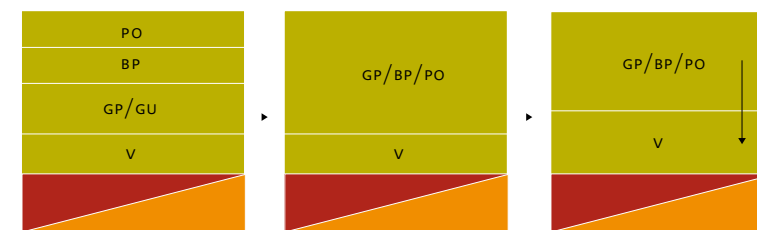
De nieuwe eigenaren van ruwe bouwgrond kunnen 'zelf realiseren' (zelf tot realisatie van het bestemmingsplan over gaan en de grond niet aan de gemeente verkopen) of ze bedingen met een bouwclaim het recht om de

- Marge
  - Kosten
  - Verwachtingswaarde
  - Productiewaarde
- 
- WM Woningmarkt
  - PO Projectontwikkeling
  - BP Bouwproductie
  - GP Grondproductie
  - GU Gronduitgifte
  - V Verwerving

**Figuur 2.** Samenvoeging grond- en woningbouwmarkt



**Figuur 3.** Grondprijsstijging ruwe bouwgrond



Alle marges worden onderdeel van het spel op de grondmarkt ...

... en vallen meer en meer toe aan dezelfde actor ...

... hierdoor is het mogelijk meer te betalen voor ruwe bouwgrond.

woningen te realiseren bij verkoop van de grond aan de gemeente. Ook dit leidt wederom tot een andere verdeling van de marges en prijsopdriving bij ruwe bouwgrond (zie vijfde hoofdstuk).

### Conclusie

Op de grondmarkt voor woningbouwlocaties is veel veranderd. Nieuwe spelers zijn tot de markt toegetreden en de strategieën van bestaande spelers zijn aangepast. Bovendien zijn de formele en informele regels gewijzigd. Hierdoor is ook het spel op de markt veranderd, de interacties tussen vraag en aanbod.

Dit heeft ertoe geleid dat het volledige productieproces van woningen is samengevoegd; de grond- en woningmarkten zijn niet langer gescheiden. Alle marges zijn nu in principe terug te rekenen naar de prijs voor ruwe bouwgrond en deze prijs stijgt dan ook. De gewijzigde marktsituatie zorgt naar alle waarschijnlijkheid voor andere marktuitskomsten in de vorm van kwaliteit en kwantiteit van de woningbouw.

# Marktstrategieën van agrariërs

## MARKTSTRATEGIEËN VAN AGRARIËRS

Hoewel dit boek gaat over de grondmarkt op woningbouwlocaties, is een beschrijving hiervan niet mogelijk zonder een korte introductie van de agrarische grondmarkt. De grondmarkt op woningbouwlocaties heeft namelijk een sterke invloed op de agrarische grondmarkt en op de agrarische bedrijfsvoering: de waarde van de agrarische grond in de buurt van de steden groeit gestaag. Agrariërs met grond op de juiste locatie weten de waardesprong bij bestemmingswijziging steeds doeltreffender naar zich toe te trekken.

Andersom beïnvloedt de werking van de agrarische grondmarkt ook de grondmarkt op woningbouwlocaties. Wanneer landbouwgrond wordt verkocht ten behoeve van woningbouw, bepaalt de strategie en het handelen van de agrariërs namelijk in belangrijke mate wie, wanneer de grond in handen kan krijgen. Op de prijsvorming van grond op woningbouwlocaties is de puur agrarische grondmarkt echter van geringe invloed. De prijzen die betaald worden voor landbouwgrond kunnen (met uitzondering van wellicht glastuinbouw) immers niet concurreren met de prijzen op de stedelijke grondmarkt.

### De oorspronkelijke situatie

De wederzijdse beïnvloeding van de beide delen van de grondmarkt wordt niet zozeer veroorzaakt door de productiewaarde, maar door de zogenaamde verwachtingswaarde van de grond. Door de waarde van landbouwgrond c.q. van ruwe bouwgrond te splitsen in de productiewaarde en de verwachtingswaarde kan de marktwerking beter begrepen worden<sup>1</sup>.

#### *Productiewaarde*

Jarenlang was de markt voor landbouwgrond redelijk overzichtelijk: boeren verkochten hun grond onderling wanneer de bedrijfssituatie daar aanleiding toe gaf. De prijs op deze agrarische grondmarkt was gebaseerd op de productie- of opbrengstwaarde van de grond in agrarisch gebruik.

De productiewaarde geeft aan wat er door de agrariër op de grond kan worden verdiend met de agrarische productie: met het verbouwen van aardappelen, bieten, graan bijvoorbeeld, of met het houden van koeien en schapen. Die waarde is uiteraard gebaseerd op kenmerken van de grond: vruchtbaarheid, ontwatering, ligging (bijvoorbeeld ten opzichte van afzetkanalen), perceelgrootte, enz.

Toch zullen verschillende ondernemers een verschillende prijs kunnen en willen<sup>2</sup> betalen, dan wel genoeg nemen met een hogere of lagere prijs bij verkoop. Dit is afhankelijk van het bedrijfstype, de situatie op de lokale grondmarkt, de bedrijfsstijl en de omvang van het agrarische bedrijf:

1. Voor een vollediger beschrijving van de agrarische grondmarkt en alle regels die hierop van invloed zijn, zie *De markt doorgrond* (Segeren e.a. 2005a).
2. Dit is afhankelijk van hun optimistische of pessimistische toekomstverwachtingen.

– Grote bedrijven hebben over het algemeen een grote financieringscapaciteit en hiermee de mogelijkheid om grond daadwerkelijk aan te kopen. Luijt (2002) laat voor de periode 1998-2000 zien dat bedrijven die daadwerkelijk grond aankopen, gemiddeld anderhalf tot twee keer zo groot zijn als bedrijven die geen grond aankopen. Dit geldt voor alle bedrijfstypen.

– Bedrijfstypen met een hoge intensiteit van het grondgebruik realiseren een relatief hoog saldo per hectare. Hierdoor is de maximale biedprijs per hectare voor bijvoorbeeld glastuinbouwbedrijven relatief hoog.

– Een deel van de agrarische bedrijven probeert (bij dalende prijzen voor landbouwproducten) het inkomen op peil te houden door de kostprijs te reduceren middels schaalvergroting<sup>3</sup>. De mogelijkheden hiervoor en de drijvende krachten erachter, en daardoor de betaalde prijs, op de grondmarkt zijn verschillend per bedrijf.

– De grondmarkt heeft in het buitengebied een lokaal karakter. Grondprijzen zijn hoger in gebieden met veel potentiële kopers in verhouding tot het aantal verkopen op de lokale markt.

– De grondprijzen kunnen stijgen en dalen, niet alleen onder invloed van de markt, maar ook door de introductie van mest- en productiequota. Boeren gingen relatief goedkope gronden aankopen die ver van het eigen bedrijf liggen, om daarmee mest- en productiequota te verwerven. Niet alle bedrijven hebben echter op een gelijke wijze toegang tot de quota, en de invloed op de grondprijzen is bovendien tweeledig. Enerzijds levert de introductie een grondprijzdaling op, omdat voor de aankoop van quota ook vermogen nodig is. Dit concurreert met de aankoop van grond. Anderzijds zorgt ze voor een grondprijsstijging, omdat er een extra functie ontstaat voor landbouwgrond: dumpplek voor mest.

– Het hebben van een opvolger en hiermee een op continuïteit en winst gerichte strategie zorgt ervoor dat een boer andere beslissingen neemt over de aan- en verkoop van grond en bereid is een hogere prijs voor grond te betalen dan zijn collega zonder bedrijfsopvolging, die minder belang heeft bij het laten overleven van zijn bedrijf. Door het hebben van een bedrijfsopvolger wordt de terugverdientijd op een investering in grond langer. Hierdoor stijgt de contante waarde en daarmee de maximale biedprijs. (Schnabel 2001; Luijt 2002; Luijt e.a. 2003; Cotteleer & Luijt 2007; Segeren e.a. 2005b)

#### *Verwachtingswaarde*

De waarde van landbouwgrond is echter niet meer alleen gebaseerd op de productiewaarde. Sinds de vraag naar ruimte voor niet-agrarische functies is toegenomen, bepaalt de verwachtingswaarde voor een groot deel de waarde van grond en die is hiermee van grote invloed op de grondprijsvorming.

De verwachtingswaarde komt boven op de productiewaarde en is te omschrijven als de waardestijging van grond in een alternatief gebruik maal de door de koper ingeschatte kans op dit alternatieve gebruik door een bestemmingswijziging. Het gaat hier om eigenschappen van grond die waarde hebben buiten de landbouw, maar die pas bij bestemmingswijziging in de waarde en hiermee in de prijs tot uitdrukking komen.

*3. In de periode 2000-2006 is het aantal agrarische bedrijven gedaald met 18.000 (van 97.500 naar 79.500 bedrijven), maar is de gemiddelde oppervlakte grond per bedrijf gestegen met vier hectare (van 20 naar 24 hectare).*

Een deel van de verwachtingswaarde komt door de zogenaamde inktvlekwerking ook op andere locaties terecht. Boeren die uitgekocht worden moeten om aan fiscale regelgeving te voldoen, herinvesteren in grond of bedrijfsgebouwen. Doordat ze relatief veel geld voor hun grond hebben ontvangen, kunnen ze relatief veel geld bieden bij de aankoop van grond op een andere locatie en stijgt de grondprijs ook elders, dus buiten het direct door een bestemmingswijziging aangewezen gebied (Segeren e.a. 2005a, 2005b).

In 1999 werd aangenomen dat voor heel Nederland de verwachtingswaarde gemiddeld de helft uitmaakt van de waarde van landbouwgrond (Polman e.a. 1999). Bij vergelijkbare prijzen in 1999 en 2005 en dalende prijzen voor landbouwproducten, zal het aandeel van de verwachtingswaarde in de prijs eerder zijn gestegen dan gedaald. Bovendien gaat het om een gemiddelde en is het aandeel in de prijs in stedelijke gebieden veel hoger dan in rurale streken. Ongeveer driekwart van de prijsverschillen van landbouwgrond blijkt te verklaren door in een (hedonische) prijsvergelijking de afstand tot de omliggende steden en dorpen en het aantal inwoners ervan op te nemen. Met het toenemen van de afstand en het afnemen van de omvang van de bevolkingskernen, neemt de prijs af (Cotteleer & Luijt 2007).

Deze toegenomen verwachtingswaarde vormt de basis voor de grotere veranderingen die zich op de agrarische grondmarkt hebben voorgedaan, met name voor de dicht bij bestaande bebouwing gelegen percelen. Tot een aantal decennia geleden was het over het algemeen de overheid die grond aankopen deed voor stedelijke ontwikkeling; de overheid had hier de facto een monopolie. De directe invloed van woningbouw op de prijsvorming van landbouwgrond beperkte zich tot de woningbouwlocatie en kwam pas tot stand bij bestemmingswijziging. Hierdoor was de inktvlekwerking ook beperkter van omvang. Maar zoals in het tweede hoofdstuk al beschreven, is dit monopolie op de grondmarkt voor woningbouw succesvol aangevochten door andere marktpartijen. Door de stijgende woningprijzen en daardoor stijgende marges werden zij ertoe verleid om toe te treden tot de markt.

#### *Prijsniveau van landbouwgrond*

De laatste jaren stabiliseert de prijs van landbouwgrond zich, na een vrij sterke stijging tussen 1995 en 2001 (zie figuur 4) en de daling in de jaren daarna. In de periode 1995-2001 verdubbelde de gemiddelde prijs van agrarische grond<sup>4</sup>. Met name in 1999 en 2000 stegen de prijzen sterk (met 20 tot 25 procent per jaar). In 2005 was de prijs van landbouwgrond met gemiddeld 31.000 euro per hectare terug op het niveau van 1998-1999 (cijfers: DLG 2006; ook cijfers van de NVM ondersteunen het beeld dat een stabilisatie is opgetreden).

Agrarische makelaars verwachten dat in een dichtbevolkt land als Nederland de gemiddelde prijzen verder zullen stabiliseren. Wel kunnen de regionale verschillen toenemen door een verschil in aantal en oppervlakte van courante percelen grond. Incourante percelen kunnen verder in prijs dalen en courante percelen in prijs toenemen. Ook de vraag naar complete bedrijven houdt aan. De makelaars benadrukken de prijsverhogende effecten van wat zij noemen 'warme' grond, grond waar in de toekomst wellicht bebouwing is toegestaan ([www.nvm.nl](http://www.nvm.nl)).

*4. Het gaat hierbij om pachtvrije losse gronden (zonder bebouwing, quota, schadevergoedingen, toeslagen, enz.), van agrariër naar agrariër. Familietransacties in het kader van bedrijfsovername zijn buiten beschouwing gelaten, evenals verpachte gronden en transacties van gehele bedrijven (DLG 2005).*

Regionale verschillen in agrarische grondprijzen ontstaan bijvoorbeeld door de agrarische structuur, de vruchtbaarheid van de gronden en de aanwezigheid van grootschalige stadsuitbreidingen. De invloed van die stadsuitbreidingen blijkt onder andere uit de verschillen per provincie. De provincie met de duurste landbouwgrond in Nederland is Zuid-Holland – tevens de enige provincie in Nederland die al enkele jaren langer duidelijk stijgende prijzen laat zien. De gemiddelde prijs bedraagt er 43.300 euro per hectare in 2005. Zuid-Holland is ook de provincie met de meeste nieuwe woningbouwlocaties en heeft een zeer hoge bevolkingsdichtheid. Andere provincies met veel stadsuitbreidingen en met hoger dan gemiddelde prijzen zijn Flevoland<sup>6</sup>, Noord-Brabant en Utrecht. De laagste prijzen worden betaald in de drie noordelijke provincies, waar de stedelijke druk relatief laag is. Hier liggen de prijzen tussen 20.000 en 22.500 per hectare; ongeveer de helft van wat een hectare kost in de vier provincies met gemiddeld de hoogste prijzen.

### De nieuwe situatie

De agrarische grondmarkt is de laatste jaren aan veranderingen onderhevig, met name in dicht bij bestaande bebouwing gelegen gebieden. Grondbezit op toekomstige woningbouwlocaties is een lucratieve zaak geworden, doordat de woningprijzen zijn gestegen en door het aanhoudende restrictieve ruimtelijk beleid (waardoor er slechts een beperkt aanbod is van ruwe bouwgrond). Veel marktpartijen proberen al in een vroeg stadium landbouwgronden aan te kopen op locaties waarvan ze vermoeden dat er in de toekomst woningbouw zal gaan plaatsvinden, maar waarvan dit nog niet in het ruimtelijk beleid, laat staan een bestemmingsplan, is vastgelegd. Door deze nieuwe elkaar beconcurrerende actoren is de prijs van landbouwgrond op woningbouwlocaties, maar ook ver daar buiten, nog verder gestegen.

### Grond kopende partijen

Van alle actoren op de agrarische grondmarkt kopen agrariërs nog steeds het grootste deel van de landbouwgrond. Behalve transacties binnen de familie bij bedrijfsopvolging, zijn de economische noodzaak tot schaalvergroting en het verplaatsen van volledige agrarische bedrijven voor stadsuitbreiding, natuurontwikkeling of ruimte geven voor water, redenen voor agrariërs om grond te kopen.

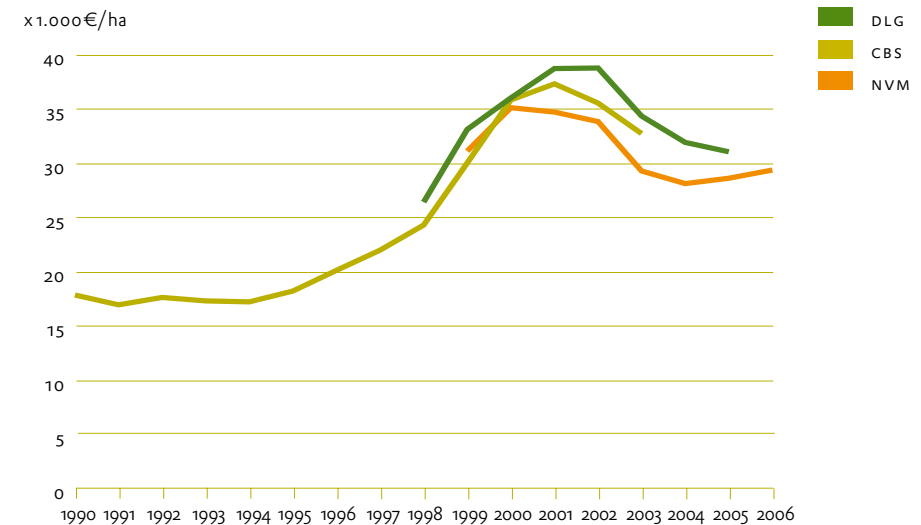
Een tweede belangrijke landbouwgrond kopende partij is de gemeente. Gemeenten kopen grond aan ten behoeve van verschillende functies. Afhankelijk van de toekomstige functie vormen gemeenten al dan niet de belangrijkste aankopende partij.

– Bij een bestemmingswijziging naar bedrijventerreinen is dit zeker het geval. De markt voor bouwrijpe grond op bedrijfslocaties is namelijk nog nauwelijks aangevochten door marktpartijen. Dit komt omdat het aanbod van bouwrijpe grond groot is en de prijzen door elkaar beconcurrerende gemeenten laag zijn. De andere marktpartijen schatten het risico in verhouding tot de mogelijke winst blijkbaar niet gunstig in (Segeren e.a. 2005b).

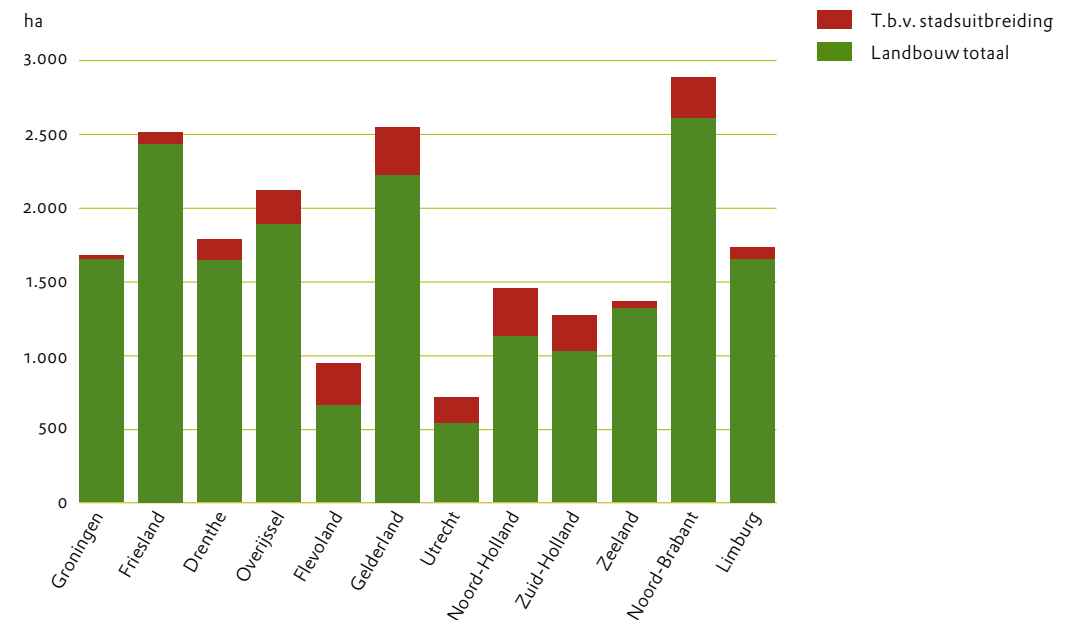
5. Er zijn verschillende statistieken en rapportages die de grondprijzen in beeld brengen. De statistiek die het verst in de tijd teruggaat is die van het CBS. Deze op Kadastergegevens gebaseerde statistiek is in 2003 gestopt en kreeg een vervolg in de rapportages van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) aan de Tweede Kamer op basis van dezelfde Kadastergegevens. Ook de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) publiceert prijzen voor landbouwgrond. Hun cijfers zijn actueler dan de Kadastercijfers omdat er ongeveer een kwartaal tijdsverschil zit tussen de transactie en de aanmelding/verwerking bij het Kadaster. Een nadeel is uiteraard dat alleen transacties van bij de NVM aangesloten makelaars worden opgenomen en dat boeren lang niet altijd een makelaar inschakelen. De grafiek geeft de werkelijk betaalde prijzen, dus niet de voor inflatie gecorrigeerde prijzen.

6. De provincie Flevoland kent bovendien hoge prijzen door de bodemvruchtbaarheid en de goede verkaveling van de agrarische percelen.

**Figuur 4.** Ontwikkeling prijs landbouwgrond met blijvend landbouwkundig gebruik in Nederland (1990-2006)<sup>5</sup>. Bron: CBS/DLG/NVM, bewerking RPB



**Figuur 5.** Mobiliteit van landbouwgrond per provincie (gemiddeld 2003-2005). Bron: DLG, bewerking RPB



## Grondmobiliteit

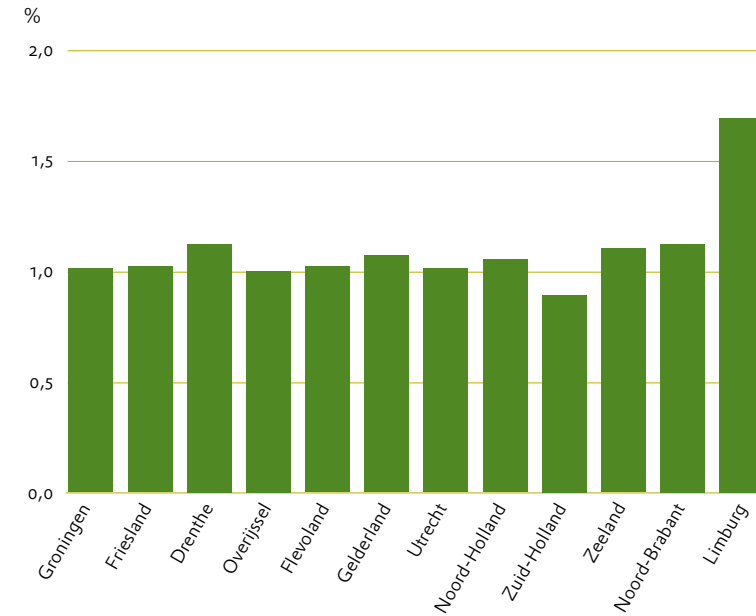
Een indicator voor het verhandelde areaal is de grondmobiliteit. Grondmobiliteit is de jaarlijks verhandelde oppervlakte als percentage van de totale oppervlakte cultuurgrond. De grondmobiliteit fluctueert in de tijd. De grondmobiliteit per provincie ligt tussen 2003 en 2005 gemiddeld tussen 0,9 en 1,7 procent. Het gemiddelde voor heel Nederland is 1,1 procent (zie figuur 6). De genoemde percentages zijn sterk afhankelijk van de afbakening die DLG maakt en zijn hierdoor een onderschatting van de werkelijke hoeveelheid verhandelde grond. Luijt (2002) komt bijvoorbeeld tot een grondmobiliteit die varieert tot meer dan 8,5 procent per jaar over de periode 1998-2000. Bij hem vindt er dan ook geen afbakening plaats en worden alle transacties, ook van pachtgronden en van familieoverdrachten, mee genomen.

Ook is er, zeker regionaal, een belangrijke invloed van het overheidsbeleid. Het tijdelijk stoppen van de grondaankopen van de overheid voor de Ecologische Hoofdstructuur in 2003 verlaagde bijvoorbeeld de grondmobiliteit. Een ander voorbeeld is de gronduitgifte door de Dienst Domeinen in de IJsselmeerpolders. Toen die stopte, enerzijds omdat er geen uit te geven gronden meer waren en anderzijds omdat de overheid besloot geen verpachte gronden meer te verkopen, is de grondmobiliteit gedaald (Korthals Altes & Van Rij 2005).

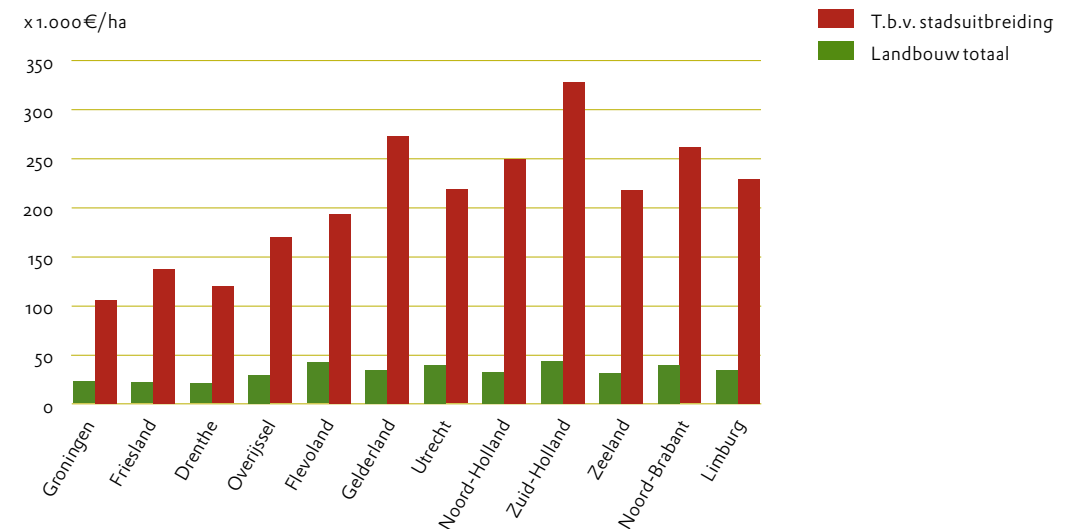
Korthals Altes en Van Rij (2005) concluderen verder dat de grondmobiliteit in Nederland gedaald is en al enkele jaren op hetzelfde lagere niveau blijft. Verkopers en kopers van landbouwgrond blijken volgens Luijt (2007) te anticiperen op verwachtingen ten aanzien van de verandering van de grondprijs. Een fenomeen dat overigens ook voorkomt bij grond die braak ligt in stedelijk gebied (Mori 1998). Hierdoor is een lage grondmobiliteit in de Nederlandse geschiedenis volgens Luijt al twee keer een voorbode geweest van grondprijstijgingen. In eerste instantie houden verkopers de grond langer vast in verwachting van een hogere toekomstige prijs en vervolgens, als de prijs te ver is doorgeschoten, staken de kopers – met een nog verdere daling van de grondmobiliteit als gevolg. De huidige lage grondmobiliteit zou in dat geval een voorbode zijn van grondprijstijgingen in de nabije toekomst<sup>7</sup>. De grondmobiliteit is het laagst in de provincie met de hoogste grondprijzen (zowel binnen de landbouw als ten behoeve van stadsuitbreiding); de provincie Zuid-Holland (zie figuur 7). De grondmobiliteit in Limburg is opvallend hoger dan in de andere provincies. Hier bestaat dan ook een veel lagere ruimtedruk.

7. Overigens is de grondmobiliteit in 2005 aanmerkelijk hoger dan in 2003 en 2004. Volgens het markt-cycli-concept van Luijt zou er in de nabije toekomst dus een grondprijstijging moeten optreden.

**Figuur 6.** Grondmobiliteit landbouwgrond als percentage van de totale oppervlakte landbouwgrond per provincie (gemiddeld 2003-2005). Bron: DLG/CBS-Landbouwtelling, bewerking RPB



**Figuur 7.** Gemiddelde prijs verhandelde landbouwgrond per provincie (2005). Bron: DLG, bewerking RPB



– Ook in geval van aankopen voor woningbouw vormden gemeenten vroeger de belangrijkste aankopende partij (zie hoofdstuk 4). Deze positie is echter met succes door de andere marktpartijen aangevochten.

De derde groep van landbouwgrond aankopende partijen bestaat uit: woningcorporaties, projectontwikkelaars, bouwers, institutionele beleggers in gebouwen en grondspeculanten (zie vijfde hoofdstuk). Ook op locaties waarvan de toekomstige bestemming nog niet duidelijk is kopen deze partijen landbouwgrond. Wanneer de definitieve bestemming bekend is, wordt de grond aan de gemeente verkocht of vormt de grond onderdeel van de totale onderhandelingen.

Een vierde belangrijke koper van landbouwgrond is de rijksoverheid. Deze koopt grond aan ten behoeve van de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur en infrastructuur. De grondaankopen voor dit soort doeleinden zijn de laatste jaren uitgebreid met aankopen voor waterberging of rivierverruiming. Hoewel onteigening voor al deze doelen tot de mogelijkheden behoort, kiest de overheid eigenlijk alleen bij infrastructuur voor deze vorm. Veel van dit beleid wordt op dit moment gedecentraliseerd naar de provincies. Steeds meer provincies willen daarom, in samenwerking met de Dienst Landelijk Gebied (DLG), een actief grondbeleid gaan voeren. Indien mogelijk probeert de overheid de gronden minnelijk in bezit te krijgen<sup>8</sup>.

Een vijfde en laatste groep van kopers zijn de institutionele beleggers in landbouwgrond. Sommige institutionele beleggers (bijv. Fortis Vastgoed Landelijk) zien grond als een solide langetermijnbelegging met een laag risico, die prima past als ‘diversificator’ in hun mix van aandelen, obligaties en overig vastgoed. Institutionele beleggers kopen bij voorkeur courante percelen grond. Ze zijn eerder op zoek naar klanten, ondernemers waarvoor ze de grond kunnen financieren, dan naar grond. Ze zoeken dus liever grond voor een klant, dan dat ze grond kopen waar ze een klant bij moeten zoeken. In dit laatste geval is door de specifieke ligging van de grond de kans namelijk groot dat er niet zoveel vragers zijn en dat de belegger met de grond blijft zitten.

Belangrijkste drijfveer achter hun aankoop is de Pachtwet. Beleggers kopen de grond in verpachte staat voor ongeveer de helft van de vrije marktprijs, of verpachten de grond aan de oorspronkelijke eigenaar in ruil voor aankoop tegen de helft van de vrije marktprijs. Bij bedrijfsbeëindiging door overlijden van de eigenaar of door het ontbreken van een opvolger (ontpachting) incasseren de beleggers de vermogenswinst en kan de grond – inmiddels niet meer in verpachte staat – worden verhandeld.

Grond kopen op een plek waar een bestemmingswijziging gaat plaatsvinden, is hierbij niet zozeer hun doel, maar dergelijke winsten zijn uiteraard ‘mooi meegenomen’. Ze vormen naast pacht, waardevermeerdering door ontpachting en de normale waardevermeerdering de vierde opbrengstenbron voor institutionele beleggers.

#### Prijs en grondmobiliteit

Stadsuitbreiding is van steeds grotere invloed op de grondmarkt voor landbouwgrond. Met name in de drie Randstadprovincies en de provincie

8. De toevoeging in de verkoopakte ‘ter voorkoming van onteigening’ zorgt hierbij voor gunstige fiscale voorwaarden voor de agrariër (bij herinvestering van de ontvangen som).

Flevoland wordt een groot deel van de grondmobiliteit beheerst door aankopen ten behoeve van stadsuitbreiding (DLG 2006). Het gaat hierbij in deze provincies om een vijfde tot bijna een derde van het verhandelde oppervlak (zie figuur 5).

In Nederland is de grondmobiliteit gedaald; of we in Nederland een (te) lage grondmobiliteit kennen, is volgens Korthals Altes en Van Rij (2005) moeilijk te zeggen. De cijfers ontbreken om een goede internationale vergelijking te maken. Wel levert het huidige niveau van de grondmobiliteit volgens hen problemen op, omdat hierdoor de grondprijs stijgt<sup>9</sup> en gewenste functieveranderingen van agrarische grond naar bijvoorbeeld natuur en recreatie moeilijk tot stand komen. Hoewel de potentiële bestemmingswinst bij verstedelijking zo hoog is dat iedere hectare landbouwgrond ‘mobiel’ wordt, heeft de grondmobiliteit op woningbouwlocaties mogelijk toch invloed op de prijs voor ruwe bouwgrond. De vooruitzichten van een nog verdere stijging van de grondprijs zorgt ervoor dat boeren wachten met verkoop van de grond. Bovendien zijn bedrijven die zich willen hervestigen afhankelijk van de mogelijkheid om elders grond te kopen. Bij een lage grondmobiliteit zijn de mogelijkheden hiervoor beperkt.

Zo kunnen de gemiddelde prijzen die per provincie betaald worden voor landbouwgrond, op locaties waar stadsuitbreiding gaat plaatsvinden, gemiddeld tot ruim acht keer zo hoog liggen als de gemiddelde prijs voor landbouwgrond in blijvend landbouwkundig gebruik in dezelfde provincie. Maar er zullen voor afzonderlijke percelen zeker hogere verschillen voorkomen. Het grootste verschil is te vinden in de provincie Zuid-Holland, dit ondanks het feit dat ook de prijs voor landbouwgrond hier gemiddeld al het hoogst is van heel Nederland. Ook in provincies waar het verschil minder groot is, is nog steeds sprake van gemiddeld bijna een verviervoudiging van de prijs bij bestemmingswijziging ten behoeve van stadsuitbreiding (zie figuur 7).

#### Strategieën van agrariërs

Het grote prijsverschil tussen de landbouwgrond en de prijs van bouwrijpe grond is niet zonder gevolgen gebleven. In toenemende mate worden agrariërs benaderd door allerlei andere aankopende partijen, allemaal op zoek naar een deel van de waardesprong die kan ontstaan bij een bestemmingswijziging van landbouw naar woningbouw. Hiermee is de eigen grond voor agrariërs op mogelijke woningbouwlocaties, niet alleen een productiefactor, maar ook en nog meer een speculatieproduct geworden. Een boer verdient in dat geval meer *met* de grond dan *op* de grond. Of zoals Hamers (2006; p. 68) het typerend beschrijft: ‘Niet wat er op deze bodem groeit, bloeit en melk geeft, maar de grond zelf is markt geworden. Handjeklap tussen handelaren nieuwe stijl. Hier hangt groot geld in de lucht’. Het komt zelfs voor dat een boer meerdere keren achter elkaar wordt uitgekocht, hoewel niet altijd voor woningbouw en niet vanuit een bewuste strategie van de agrariër. Ook weten de boeren op verschillende manieren een voor henzelf zo goed mogelijk resultaat uit de verkoop van grond te bereiken.

9. Deze oorzaak-en-gevolgrelatie van grondmobiliteit en grondprijs staat overigens haaks op de conclusie van Luijt die uitgaat van een markt met een dynamisch karakter (zie Grondmobiliteit, blz. 46).



### *Residueel rekenen*

Agrariërs kunnen net als tussenhandelaren en grondspeculanten de waarde-stijging van grond, als gevolg van huizenprijsontwikkeling en bestemmings-wijziging, naar zich toetrekken. De waarde van de grond wordt bepaald door de toekomstige bestemming, ongeacht wie eigenaar is. Basis hiervoor is het recht op zelfrealisatie: 'Het zelfrealisatiebeginsel verwijst naar het beginsel dat de eigenaar van grond het gebruik ervan zelf mag veranderen mits dat gebruik overeenkomt met bepalingen die overheidsinstanties voor die grond hebben vastgesteld en mits het niet noodzakelijk kan worden bewezen dat de overheidsinstantie zelf de grond moet bezitten teneinde haar beleid te realiseren' (Needham & Geuting 2006; p. 1).

Inmiddels, geven respondenten in interviews aan, adviseren de in de agrari-sche wereld actieve belangenorganisaties en adviseurs de boeren ook steeds beter over dit recht, over de veranderende marktomstandigheden en de mogelijkheden die deze bieden. Zoals eerder aangegeven rekenen boeren en hun adviseurs ook steeds meer op een 'residueel' manier (zie eerste en tweede hoofdstuk). Ze beseffen dat de maximale waarde van de grond voor een ontwikkelaar of bouwer te berekenen is uit de mogelijkheden die een bestemmingswijziging biedt. Dit is moeilijk omdat de werkelijke bereke-ningen ondoorzichtig zijn, maar agrariërs zijn zich ervan bewust dat 'warme grond' veel meer opbrengt per vierkante meter, dat de winst geoptimaliseerd kan worden door rekening te houden met juridische en fiscale aspecten en dat er meerdere gegadigden zijn die tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden.

Er zijn hierbij natuurlijk beperkingen. De zekerheid van een bestemmings-wijziging is er lang niet altijd. Ook is vaak niet duidelijk wat en hoeveel er gebouwd mag worden, en uiteraard ontbreekt het agrariërs ook aan kennis over de kosten en opbrengsten van het te bouwen vastgoed. Desalniettemin is er volgens de respondenten in de advisering van de verkopende agrariër een duidelijke verschuiving waarneembaar: van een berekening uitgaande van de opbrengsten in landbouwkundig gebruik en bijkomende kosten die gemaakt moeten worden (een prijsberekening gebaseerd op de vervangings-waarde), naar een meer opbrengst gerelateerde berekening van de prijs van grond in het toekomstige gebruik.

### *Aangaan van optiecontracten*

Als tweede strategie kunnen boeren zogenaamde 'optiecontracten' of verkoopcontracten met uitgestelde levering aangaan, waarbij ze van markt-partijen een vergoeding krijgen voor 'het eerste recht tot koop'. Vaak wordt er in twee stappen afgerekend. Een prijs voor de grond en daar bovenop een extra betaling als de grond wordt omgezet in woningbouwgrond.

Niet al dit soort constructies hebben een gunstige uitkomst gehad voor de betrokken boeren. Voorbeeld daarvan zijn optieovereenkomsten zonder betalingsverplichting tot het moment van levering. De boer is in dat geval met handen en voeten gebonden aan de marktpartij met wie een overeenkomst is gesloten en kan niet meer verder onderhandelen met andere geïnteresseerde partijen. Gedurende lange trajecten, waarbij de gemeente om wat voor reden dan ook niet besluit tot een bestemmingsplanwijziging, ontvangt de eigenaar

geen geld. Andersom, als de bestemmingswijziging uiteindelijk wel door-gaat, is er vaak al wel een bedrag vastgelegd waartegen de marktpartij de grond kan aankopen. Bij snel stijgende huizenprijzen en hieruit resulterende prijzen voor ruwe bouwgrond blijken deze boeren achteraf een relatief beperkt bedrag te ontvangen<sup>10</sup>.

### *Grond als middel om andere doelen te bereiken*

Boeren zijn steeds beter in staat om met hun grond andere doelen te bereiken. Eigendom geeft macht en die wordt in toenemende mate daad-werkelijk gebruikt om aanvullende voorwaarden te bedingen bij de verkoop van grond (voortgezet gebruik, fiscaal gunstige betalingsvoorwaarden, ruilgrond, bouwvergunning, recht tot koop van een bouwkegel na bouwrijp maken). Dit soort aanvullende voorwaarden zijn niet slechts de 'smeerolie' in het hele onderhandelingsproces, ze vormen een wezenlijk bestanddeel van de overeenkomst.

Boeren die geen opvolger hebben, gebruiken de grond om hun aanvullend pensioen te regelen, maar ze hebben hierbij geen haast. De verkoop van productiemiddelen (bijvoorbeeld vee en machines) en productierechten (bijvoorbeeld melkquota) levert in eerste instantie voldoende op om van te leven. Hierdoor kan grond lang 'passief' te koop liggen. Grond wordt pas daadwerkelijk verkocht als aan de eisen van de verkoper wordt voldaan (zie ook: Pyle 1986; Adams & May 1991).

Luijt (2007) laat zien dat er potentieel veel meer grond vrij zou moeten vallen (de som van opheffing en inkrimping van de bedrijven) dan dat er daad-werkelijk op de markt verkocht wordt. Hij concludeert dan ook dat langzaam stoppen bij agrariërs blijkbaar populairder is dan in een keer stoppen, maar laat ook zien dat er grote verschillen zijn in strategieën tussen bedrijven. Dit heeft volgens hem alles te maken met de eigen doelstellingen van de agrariër, maar ook met de verschillen in de fiscale mogelijkheden en de kans om indi-recte opbrengsten te incasseren (verwachtingswaarde en waardestijging door beëindigen van pachtovereenkomst). Deze grond moet ooit een keer echt op de markt komen, ultimo bij het overlijden van de eigenaar. De grond-mobiliteit zal overigens niet altijd stijgen in gebieden onder stedelijke druk. Eerder zal de eigenaar de grond in bezit houden en via kortlopende pacht-contracten verhuren aan boeren met een schaalvergrotingsstrategie.

### *Strategieën agrariërs in de casussen*

Van alle strategieën zijn we in de casussen voorbeelden tegengekomen. Het in toenemende mate residueel rekenen van boeren bij de verkoop van ruwe bouwgrond kwam in meerdere interviews naar voren.

Ook voorbeelden van optiecontracten vonden we in alle casussen; meestal wordt ernaar verwezen in de uiteindelijke akte van levering zoals opgemaakt bij de notaris. Het meest treffende voorbeeld van de problemen die zich bij optiecontracten kunnen voordoen, komt voor in de casus Leeuwarden, waar een boer een overeenkomst heeft afgesloten met een projectontwikkelaar, maar pas betaald krijgt bij bestemmingswijziging. Deze boer zal naar ver-wachting in totaal minimaal twintig jaar moeten wachten, voor hij zijn geld

10. Dit is uiteraard ook alleen achteraf door hen te bepalen. Wanneer de prijsstijgingen sterker zijn dan de alternatieve opbrengs-ten van het eerder ontvangen bedrag zullen agrariërs achteraf concluderen dat ze te weinig voor hun grond hebben gekregen.

## Veel voorkomende typen aanvullende afspraken

### *Voortgezet gebruik ter voorkoming van betaling bestemmingswijzigingswinst*

De verkoper heeft het recht om het verkochte om niet te blijven gebruiken op dezelfde wijze als thans geschiedt, binnen het kader van de uitoefening van enig landbouwbedrijf, gedurende een periode van minimaal 73 maanden. Indien evenwel op enig tijdstip de koper door onafwendbaar overheidsingrijpen (onteigening of dreigende onteigening) wordt gedwongen dit voortgezet gebruik geheel of gedeeltelijk te beëindigen, zal de koper aan de verkoper een boete verschuldigd zijn ter grootte van de door de Inspecteur der directe belastingen/ondernemingen alsdan van verkoper te heffen inkomstenbelasting over de belaste bestemmingswijzigingswinst en premieheffing.

### *Aanvullende betaling bij bestemmingswijziging*

Indien uiterlijk tien jaren na de juridische levering de bestemming van het verkochte zodanig is gewijzigd, dat op meer dan 50 procent van het verkochte een onherroepelijk, niet meer voor bezwaar of schorsing vatbare bestemmingsplanwijziging heeft plaatsgevonden, waardoor het verkochte kan worden aangewend voor woningbouw en de daarbij behorende infrastructuur, zal de koper een aanvulling op de koopsom betalen van tien gulden per centiare.

### *Zekerheid over beroep op landbouvvrijstelling*

Indien de verkoper geen beroep kan doen op de landbouvvrijstelling, casu quo een beroep op de hiervoor bedoelde vrijstelling niet wordt gehonoreerd, dan zal de op laatst bedoelde grond door vervreemder verschuldigde belasting (verschil bruto koopprijs-netto koopprijs) – onder overlegging van de daarop betrekking hebbende bescheiden – op eerste vordering van vervreemder door verkrijger aan vervreemder worden vergoed.

### *Uitzonderingen op de verkoop*

De verkoper is gerechtigd om voor de feitelijke levering voor eigen rekening een aantal (on)roerende zaken, namelijk, keerwanden van de stalmostopslagplaats, stalinrichting, installatie voor de melkwinning, kunstmestsilo, circa 1.000 vierkante meter klinkerbestrating (uitgezonderd naar en om het woonhuis), elektrowandkast in de veldschuur, twee glas-in-loodramen in het woonhuis (mits daarna afgedicht) en veekerende afrasteringen, van c.q. uit het sub A genoemde object te verwijderen.

### *Bouwvergunning en nieuw te bouwen woning*

Een gedeelte van het perceel ter grootte van 1.500 vierkante meter blijft in eigendom van de verkoper. Dit gedeelte is thans gesitueerd direct achter de huidige bebouwing en minimaal 1.000 vierkante meter zal over de volle breedte van het perceel gevestigd zijn. Deze koop is gesloten onder de uitdrukkelijke voorwaarde, dat de koper ervoor zal zorg dragen dat deze 1.500 vierkante meter ook bouwrijp opgeleverd wordt en ook wordt voorzien van een woonbestemming en bouwvergunning. De nieuw te bouwen woning voor de verkoper, kan door de koper worden gebouwd, doch de verkoper heeft het

recht een of meerdere offertes op te vragen bij het NVOB en GIW aangesloten bouwbedrijven en bij evt. afwijkingen een van deze bedrijven te laten bouwen. Partijen zijn wel overeengekomen dat de koper als laatste bouwbedrijf een aanbieding kan uitbrengen.

### *Medewerking*

De verkoper verklaart op geen enkele wijze handelingen te (laten) verrichten die de realisatie van de hiervoor bedoelde plannen van de koper zouden kunnen belemmeren of onmogelijk zouden kunnen maken. Bij overtreding van hetgeen in deze alinea is bepaald, verbeurt de verkoper ten behoeve van de koper een direct opeisbare boete ter grootte van voormelde koopsom ad drie miljoen gulden.

### *Geen bezwaar maken tegen bestemmingswijziging*

De comparant sub 1 genoemd handelend voor zich als eigenaar van het naastgelegen perceel, verklaarde met de comparanten onder twee genoemd een overeenkomst te zijn aangegaan, waarbij hij zich jegens de comparanten onder twee genoemd verbindt nimmer enig bezwaar aan te zullen tekenen (in welke vorm dan ook) tegen wijziging van het huidige bestemmingsplan ter zake het verkochte (thans agrarische bestemming) in een niet-agrarische bestemming.

### *Afspraken eerdere koopovereenkomst*

Door de inschrijving van deze akte zal de inschrijving van de koopovereenkomst, voor zover dat al niet door tijdsverloop is gebeurd, waardeloos worden. De bepalingen van de koopovereenkomst blijven van kracht voor zover daarvan in deze akte niet wordt afgeweken.

### *Gebruik om niet*

De verkoper behoudt het gebruik om niet tot aan de datum waarop de koopster het verkochte nodig heeft ten behoeve van het door haar beoogde gebruik, doch uiterlijk tot 31 december 2000 (akte d.d. 21 juli 1996).

### *Terugkopen bouwkaavel*

In het kader van de onderhavige levering en de daaraan ten grondslag liggende koopovereenkomst is overeengekomen dat bij de uitgifte door de verkrijger van de bouwkaavels ten behoeve van woningbouw binnen het plangebied waarin het verkochte is gelegen, de verkrijger verplicht is tot het verlenen aan de vervreemder van een eerste optie tot aankoop van een bouwkaavel gelegen binnen het hiervoor bedoelde plangebied en met een oppervlakte van ongeveer vijftien are, een en ander ten behoeve van het bouwen – overeenkomstig de bepalingen van het alsdan geldende bestemmingsplan – van één vrijstaande woning met bijgebouw, zulks, wat de hiervoor bedoelde optieverlening betreft – voor een koopprijs welke de verkrijger alsdan voor soortgelijke bouwkaavels binnen het hiervoor bedoelde plangebied in rekening brengt aan derden.

ziet; de gemeente neemt (in samenwerking met door hen geselecteerde marktpartijen) het plan namelijk gefaseerd in ontwikkeling en kiest er hierbij voor om de gronden die reeds in bezit zijn eerst in ontwikkeling te nemen en pas later of zelfs helemaal niet over te gaan tot ontwikkeling van de locaties die in bezit zijn van andere marktpartijen. En dan gaan we er ook nog van uit dat er tussentijds geen vertragingen plaatsvinden als gevolg van procedures of marktontwikkelingen. Het is vrij zeker dat wanneer de betreffende boer aan de gemeente verkocht zou hebben, zijn land eerder in ontwikkeling was genomen. Maar belangrijker voor hem: hij zou direct bij verkoop geld ontvangen hebben.

De bij de transacties behorende akten in de onderzochte casussen laten vele voorbeelden zien van voorwaarden die worden bedongen om met de grond andere doelen te bereiken. De tekst op blz. 52-53 geeft een kleine bloemlezing met letterlijke teksten uit de akten<sup>11</sup>.

### Conclusie

De stedelijke grondmarkten, waaronder de grondmarkt op woningbouwlocaties, zijn van steeds grotere invloed op de agrarische grondmarkt. De prijzen voor ruwe bouwgrond stijgen door de toenemende vraag van een steeds diversere groep actoren die grondposities innemen. Bovendien worden agrariërs beter geïnformeerd over de gewijzigde marktomstandigheden en de mogelijkheden van het residueel berekenen van de waarde van hun grond. Hierdoor zijn ze steeds beter in staat een groter deel van de waarde-sprong bij bestemmingswijziging naar zich toe te trekken. In het verleden namen ze nogal eens genoegen met een lagere prijs. Daarnaast maken agrariërs bij de verkoop van grond steeds vaker gebruik van aanvullende voorwaarden om mede hun doelstellingen te realiseren. Deze aanvullende voorwaarden vertegenwoordigen een bedrag dat niet in de transactieprijs tot uiting komt.

Voor degenen met grond op woningbouwlocaties, biedt de prijsstijging voordelen. De prijsstijging kan gebruikt worden om elders met een groter areaal of betere bedrijfsgebouwen opnieuw te beginnen. Voor degenen die dit vanwege hun leeftijd of het ontbreken van een bedrijfsopvolger niet doen, verbetert de vermogenspositie van de onderneming en zorgt het vermogen voor een beter aanvullend pensioen na bedrijfsbeëindiging. Overigens moet er bij bedrijfsbeëindiging wel 'met de fiscus worden afgerekend'. Hierdoor is het voor agrariërs in de buurt van de stad in veel gevallen makkelijker om met de grond geld te verdienen dan op de grond. Een agrariër handelt op dat moment als het ware als speculant met zijn eigen grond.

Toch zijn er niet alleen maar winnaars. Een te verwachten waardeverhoging doet de grondmobiliteit dalen. De prijsstijgingen en de lage grondmobiliteit vormen een probleem voor de agrariërs met te weinig grond. Voor agrariërs die grond willen kopen (schaalvergroting) liggen in de grondprijzen belangrijke obstakels voor hun bedrijfsstrategie. In dat geval is bedrijfsverplaatsing naar een gebied met lagere prijzen in veel gevallen de enige optie. Ook is toetreding tot de (grondgebonden) bedrijfstak eigenlijk alleen mogelijk wanneer in familieverband een bedrijf overgenomen kan worden.

<sup>11</sup>. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn wel kleine tekstuele aanpassingen gedaan.

# Marktstrategieën van gemeenten

# Marktstrategieën van gemeenten

De belangrijkste spelers op de grondmarkt voor woningbouw zijn de gemeenten. Jarenlang maakte hun werkwijze het mogelijk om niet alleen de woningbouw te sturen, maar ook om met de winst van woningbouwlocaties gemeentelijk beleid te financieren. Hoewel in de veranderde marktsituatie deze werkwijze moeilijker te handhaven is, houden gemeenten vast aan hun oude gewoonten; ze proberen nog steeds een actief grondbeleid te voeren. Ter ondersteuning daarvan zetten ze ook publiekrechtelijke instrumenten in. Met dit beleid hebben gemeenten potentieel veel macht. Hun pogingen om veronderstelde winsten naar zich toe te trekken kunnen echter ook uitlopen op verlies. Bovendien is een negatief bijeffect van deze werkwijze dat het een ontransparant en moeilijk controleerbaar gemeentelijk beleid is.

### De oorspronkelijke situatie

In de uitgangssituatie die in het tweede hoofdstuk is geschetst, voeren de gemeenten een actief grondbeleid. Bij een actief grondbeleid gedraagt de overheid zich als marktpartij (de overheid als marktspeler). Als ze die private rol volledig weet te benutten, heeft de overheid alle grond in handen en draagt ze zelf zorg voor het bouwrijp maken en de uitgifte van bouwrijpe grond. Veel gemeenten hebben dit uitgangspunt overigens nog steeds in hun nota's grondbeleid staan. Daarnaast hebben gemeenten in deze uitgangssituatie uiteraard een publieke taak in het bepalen van de regels van het ruimtelijk beleid en hieraan gelieerde beleidsterreinen (de overheid als marktmeester).

### Private rol

In deze uitgangssituatie werkt de overheid in haar private rol op de grondmarkt als volgt. Gemeenten bepalen waar ze woningen willen laten bouwen, ze kopen de grond op die locaties aan van boeren, ze maken de grond bouwrijp, en verkopen deze grond aan de ontwikkelaar, bouwer, woningcorporatie, belegger of particulier.

De (aankoop)prijs die de gemeente betaalt voor de ruwe bouwgrond komt tot stand op de markt en is doorgaans min of meer een afgeleide van de prijs van landbouwgrond. De prijs die de gemeente kan bieden, ligt echter veel hoger dan de prijs voor grond in blijvend agrarisch gebruik; hierdoor zal een boer, onder voorwaarden, de grond vrijwel altijd verkopen. Let op, we hebben het hier nog steeds over de door ons geschetste uitgangssituatie; de boer verkoopt in dat geval vrijwel altijd aan de gemeente.

De (verkoop)prijs van de bouwrijpe grond daarentegen wordt door de gemeente over het algemeen bepaald via de residuele grondwaarde-

methode. Door van de verkoopprijs van de woningen alle kosten af te trekken ontstaat de prijs voor bouwrijpe grond (zie figuur 1, blz. 33). De door de gemeente gehanteerde verkoopprijs van grond vormt hiermee een afspiegeling van de woningprijs en de bouwkosten. Het bepalen van de verkoopprijs van grond via de residuele grondwaardemethode is te omschrijven als het ‘maximaliseren’ van de grondopbrengsten. De in deze berekening vastgestelde grondprijzen worden bovendien jaarlijks geactualiseerd. Immers, in de loop van het project kunnen de woningprijzen en de bouwkosten veranderen. Bij woningprijzen die sneller stijgen dan de bouwkosten, stijgt de door de gemeente gehanteerde verkoopprijs van grond.

#### *Publieke taak*

De gemeente kan niet alleen maar een private rol spelen op de markt; ze heeft daarnaast ook een publieke taak om de afweging tussen verschillende belangen te maken (wonen, werken, natuur, recreëren, enz). Of ergens gebouwd wordt hangt af van het door de gemeente opgestelde bestemmingsplan. Via bestemmingsplannen stelt de gemeente publiekrechtelijke beperkingen aan bebouwing en gebruik van de ruimte. Met andere woorden: de grondeigenaar wordt beperkt in zijn gebruik van eigendom. Wanneer de gemeente een bestemmingsplan wijzigt, heeft dat gevolgen voor de ligging en de omvang van toekomstige woongebieden<sup>1</sup>. Als daardoor het aanbod van gebieden met een woonbestemming wordt beperkt, stijgen de grondprijzen. Zoals we eerder zagen in het tweede hoofdstuk hebben bestemmingsplannen ook externe effecten: het aanwijzen van een bestemming beperkt of versterkt de mogelijkheden voor naburige percelen (Korthals Altes & De Graaf 1998).

Met een aanvullend beleid kan de gemeente zich richten op bepaalde doelgroepen. Ze kan er bijvoorbeeld voor willen zorgen dat ook inwoners met lagere inkomens een geschikte woning kunnen betrekken. Daarvoor kan de gemeente een deel van de grond op bouwlocaties voor een gereduceerde prijs verkopen aan woningcorporaties om zo sociale woningbouw mogelijk te maken. Immers, bij maximalisering van de grondprijs op basis van de residuele grondwaardemethode kunnen er geen sociale huurwoningen tegen een lagere prijs tot stand komen zonder dat de corporatie verlies lijdt<sup>2</sup>. Door het verkopen van grond tegen een lagere prijs kan een gemeente het beleid voor een bepaald percentage sociale woningbouw in een plan met behulp van de woningcorporaties realiseren. Een tweede doelgroep zijn de mensen die graag zelf een huis willen bouwen. Voor hen kan de gemeente vastleggen dat er een bepaald percentage kavels moet worden uitgegeven voor particulier opdrachtgeverschap.

Een andere vorm van aanvullend beleid is het gebruiken van de winst die wordt gemaakt bij de verkoop van bouwrijpe grond. De gemeente kan winst maken als de prijzen voor de aankoop van ruwe bouwgrond niet zo hoog zijn en de doorlooptijd van het plan beperkt is (in verband met de rentekosten). Het project heeft dan een ‘positieve grondexploitatie’. Zijn de kosten hoger dan de opbrengsten, dan heeft het project een negatieve grondexploitatie.

1. Behalve een locatie worden in bestemmingsplannen ook allerlei bouwvoorschriften en bebouwingsdichtheden vastgelegd.

2. Binnen een plan, bij aanneming van gelijke bouwkosten voor sociale huurwoningen en koopwoningen. Wel wordt er door de verschillende politieke partijen gekeken naar de mogelijkheden om het veronderstelde vermogen van corporaties in te zetten (zie o.a. Segeren & Janssen 2006a en 2006b).

De gemeente kan de winst gebruiken voor publieke doelen binnen en buiten de bouwlocatie. Ook kan ze met die winst een eventueel verlies op andere locaties compenseren (de zogenaamde tussenplanse verevening).

#### *De nieuwe situatie*

Zoals in het tweede hoofdstuk beschreven, zijn er in de uitgangssituatie twee belangrijke veranderingen opgetreden. Marktpartijen nemen grondposities in en gaan steeds vaker zelf de grond bouwrijp maken. En de prijs stijgt door de toegenomen activiteit op de markt (meer vragers) en door een andere manier van rekenen (de marges in de hele bouwkolom kunnen worden gebruikt).

#### *Ingenomen grondposities*

Vanaf de jaren negentig begonnen marktpartijen op grote schaal grondposities in te nemen op potentiële uitbreidingslocaties. De gemeenten hadden toen onvoldoende middelen en vroegen daarom ontwikkelaars om de gronden te verwerven<sup>3</sup>, of gemeenten waren te laat om de ruwe bouwgrond op Vinex-locaties aan te kopen.

Deze ontwikkeling betekende het begin van een groter veranderingsproces. Marktpartijen zagen nu in dat het aankopen van ruwe bouwgrond voordelen kan opleveren – met name om de eigen bouwproductie op peil te houden – en gingen daardoor ook buiten de Vinex-locaties grondposities innemen. Gemeenten visten steeds vaker achter het net en konden steeds minder makkelijk grond in bezit krijgen door rechtstreeks van de boeren te kopen.

Door deze veranderingen op de grondmarkt is het voor gemeenten een stuk moeilijker geworden een actief grondbeleid te voeren. De grond is immers moeilijker en slechts tegen hoge kosten te verwerven. Hierdoor blijft er minder geld over voor de aanleg van openbare voorzieningen.

Toch blijven veel gemeenten een (vorm van) actief grondbeleid voeren. Het alternatief, het voeren van de regie zonder de grond in bezit te hebben, is in hun ogen namelijk nog moeilijker. Om de grond toch in bezit te krijgen, kopen gemeenten steeds vaker van de projectontwikkelaars, bouwers en/of speculanten die de grond al vroegtijdig hebben aangekocht. Deze partijen verkopen aan de gemeente in ruil voor een zogenaamde bouwclaim, het recht om een aantal woningen in het plangebied te bouwen. De prijzen van de grond zijn door deze ontwikkeling wel gestegen. Gemeenten kopen ruwe bouwgrond nu tegen prijzen tot gemiddeld meer dan tien keer de agrarische waarde (zie figuur 8)<sup>4</sup>.

#### *Prijs en mobiliteit*

De prijs van bouwrijpe grond varieert sterk en is afhankelijk van de bestemming. De gemiddelde grondprijs voor bedrijventerreinen in 2004 varieert per provincie bijvoorbeeld tussen 39 en 196 euro per vierkante meter. De prijs voor woningbouw is ingewikkelder. Behalve de bestemming ‘woningbouw’

3. Dit is mede een gevolg van de crisis die begin jaren tachtig zorgde voor grote gemeentelijke verliezen op de grondexploitaties.

4. Mori (1998) geeft aan dat in Groot-Brittannië (met een sterk restrictief ruimtelijk beleid) en Japan (met extreme grondspeculatie) nog veel hogere prijsstijgingen van gemiddeld 50-200 keer gevonden worden. Ten tijde van het onderzoek vond Mori voor Nederland een nog veel lagere factor van 2 tot 3 maal de agrarische waarde.

wordt de grondprijs beïnvloed door de locatie en het type woningbouw (sociale huur, vrijesector kavels) dat er gepleegd gaat worden. Gemeenten geven aan dat ze voor beroepsmatige bouwers of particuliere opdrachtgevers dezelfde vierkantemeterprijs hanteren, maar ze geven meestal wel een korting aan corporaties voor de realisatie van socialehuurwoningen. De prijzen die particulieren betalen voor bouwrijpe grond voor woningbouw varieert tussen 128 en 493 euro per vierkante meter (prijzen 2004) (De Vries & Van der Heijden 2005). Deze prijzen hanteren we bij gebrek aan beter als indicatie voor de grondprijzen die beroepsmatige bouwers betalen voor bouwrijpe grond op alle woningbouwlocaties. Die prijs is gemiddeld dus tussen 2,5 en 3,5 keer hoger dan de prijs voor bouwrijpe grond op bedrijventerreinen<sup>5</sup>.

Deze gemeentelijke gronduitgifteprijs geven echter geen compleet beeld meer van de praktijk, doordat de context waarin de grondprijzen in Nederland tot stand komen erg is veranderd (De Greef 2005). Zo is het lang niet meer vanzelfsprekend dat gemeenten de gronden uitgeven. Een overzicht van gemeentelijke grondprijzen, zoals tot 2000 geactualiseerd in het 'grondprijzenonderzoek' in opdracht van VROM (Tauw 2000), heeft om die reden veel minder waarde. Bovendien laat De Greef zien dat het niet mogelijk is om een prijs als dé gronduitgifteprijs aan te wijzen; verschillende complexe afspraken tussen gemeenten en projectontwikkelaars maken het onmogelijk om vooraf of achteraf de uiteindelijke grondprijs per woning uit te rekenen. Ook Segeren & Breedijk (2005) signaleren dat het niet goed mogelijk is om uit transactiegegevens van het Kadaster de grondprijzen te destilleren. Om die reden moeten we ons voor de prijs voor grond op woningbouwlocaties beperken tot de kavels voor particulier opdrachtgeverschap (zie ook figuur 8). Zodra de nieuwe grondexploitatiewet in werking zal treden, zal ook deze truc om de prijs van bouwrijpe grond op woningbouwlocaties in beeld te brengen niet meer werken. De grondopbrengsten voor particulier opdrachtgeverschap gaan dan onderdeel vormen van de hele grondexploitatie en zijn op die manier niet meer afzonderlijk bekend.

Het verschil tussen de prijs van landbouwgrond en de prijs van bouwrijpe grond voor woningbouw is groot. In het westen van het land is de prijs van landbouwgrond in blijvend agrarisch gebruik naar schatting gemiddeld slechts 1/60e tot 1/75e deel van de prijs voor bouwrijpe grond voor woningbouw<sup>6</sup>. Op specifieke plekken, in afzonderlijke gemeenten, zijn die verschillen waarschijnlijk nog veel groter. We hebben het weliswaar over een andere soort grond; het gaat nu immers om bouwrijpe grond, waarvoor kosten zijn gemaakt om deze bouwrijp te maken. Toch geeft de verhouding een indicatie van het aandeel van de prijs van landbouwgrond in de totale kosten.

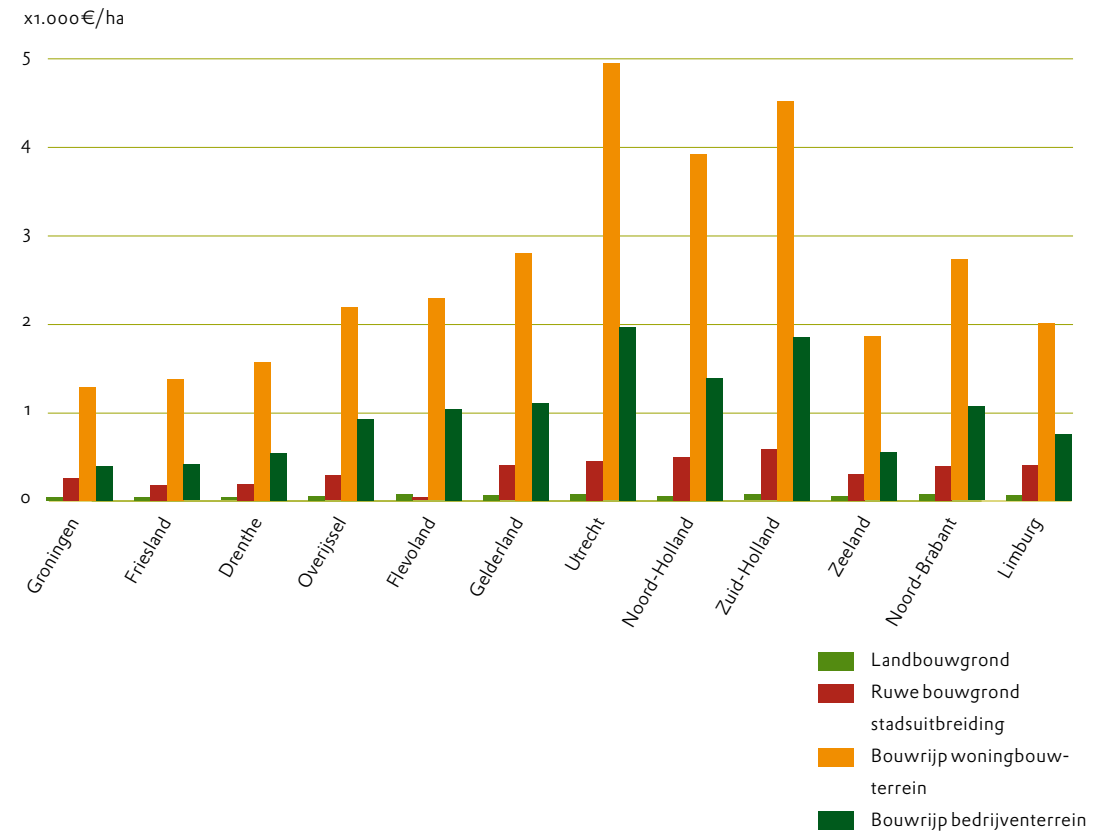
### Strategieën van gemeenten

Gemeenten kunnen op de grondmarkt verschillende strategieën toepassen, zowel in hun publieke rol (regelgeving) als in de private rol (grond kopen en verkopen). Ze kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een actief of voor een

5. Door het grote gemeentelijke aanbod van bouwrijpe grond en de lage prijzen die gemeenten hanteren bij de verkoop, is het voor marktpartijen niet aantrekkelijk om te concurreren. De potentiële winst van de toekomstige bouwontwikkeling weegt blijkbaar niet op tegen het risico dat ze moeten nemen (Segeren e.a. 2005).

6. Hierbij wordt aangenomen dat maar 60 procent van de ruwe bouwgrond daadwerkelijk als woningbouwgrond of als grond voor bedrijventerreinen wordt uitgegeven. De gemiddelde prijzen voor landbouwgrond en voor ruwe bouwgrond voor stadsuitbreiding zijn om die reden in de figuur met 1,67 (= 1/0,6) vermenigvuldigd.

**Figuur 8.** Gemiddelde grondprijzen in de verschillende stadia van het ontwikkelingsproces per provincie (2004). Bron: DLG/IBIS/OTB, bewerking RPB



faciliterend grondbeleid. Het actieve grondbeleid is al meermaals naar voren gekomen; de gemeente speelt hierbij een rol op de markt door zelf grond te kopen en verkopen. Een faciliterend grondbeleid komt in Nederland niet veel voor, hierbij is de gemeentelijke rol op de markt beperkt tot het stellen van regels en het houden van toezicht.

Zuiver actief of zuiver faciliterend gemeentelijk grondbeleid zijn als twee uitersten te beschouwen van een continuüm. In die zin is het hierboven omschreven handelen van gemeenten een karikatuur. Er zijn ook allerlei tussenliggende mogelijkheden, waarbij de gemeente met de grondeigenaren samenwerkt. Zo heeft actief grondbeleid altijd elementen van faciliterend grondbeleid (de overheid als regelgever) en gaat faciliterend grondbeleid vrijwel altijd samen met het deels actief handelen van de gemeentelijke overheid op plekken waar ze de grond in handen wil hebben, bijvoorbeeld voor infrastructuur.

We bespreken eerst een voorbeeld van actief grondbeleid en vervolgens drie alternatieve werkwijzen voor zuiver actief grondbeleid die zijn ontstaan als reactie op de veranderende marktomstandigheden: de bouwclaimovereenkomst, de PPS-overeenkomst en het faciliterend grondbeleid<sup>7</sup>.

De gemeentelijke strategieën illustreren we in deze paragraaf met voorbeelden uit de casussen. In de paragrafen hierna komen het beschikbare instrumentarium en de al dan niet ingecalculerde risico's aan bod.

#### *Actief grondbeleid*

Aan de ene kant van het continuüm vinden we dus het actief grondbeleid. Op plekken waar de gemeente woningbouw wil laten realiseren, koopt ze zelf in een vroeg stadium grond aan. De gemeente laat deze grond vervolgens bouwrijp maken en verkoopt de bouwrijp gemaakte grond weer aan de eindgebruikers van bouwgrond: projectontwikkelaars, bouwers, woningbouwcorporaties en particulieren. Regie en zeggenschap liggen bij een actief grondbeleid grotendeels bij de gemeente, maar die krijgt hiervoor in ruil ook het financiële risico op haar bord.

#### *Casus De Beljaart – Dongen*

De situatie van een actief grondbeleid komt het meest overeen met de casus De Beljaart in Dongen. Hoewel de gemeente ook hier afspraken over bouwclaims had gemaakt met ontwikkelaars, had ze een groot deel van de grond al heel vroeg in bezit. Het grootste deel van de grond is aangekocht in de periode 1996-2000 (figuur 9)<sup>8</sup>. De verkopende partijen zonder bouwclaim zijn agrariërs, de kerk en een bouwer die na planologische vertraging door aanvankelijke afkeuring van de locatie door de provincie, besloten heeft de grond aan de gemeente te verkopen.

De partijen met een bouwclaim zijn een ontwikkelaar, een ontwikkelende bouwer (Van der Ven – laatste perceel grond wordt begin 2007 geleverd) en een woningcorporatie. Deze partijen bezaten kleine delen van de grond. Eén partij had geen grondbezit in het gebied, maar heeft in ruil voor de door-

**7.** Deze vier vormen hebben ook ten grondslag gelegen aan het kiezen van de casussen (zie eerste hoofdstuk).

**8.** Uit een krantenbericht van 6 december 2006 blijkt dat de gemeente deze strategie nog steeds gebruikt. Hoewel er nog geen ruimtelijk plan voor het betreffende gebied ligt en de gemeente nog jaren vooruit kan met woningbouw in het dorp, heeft de gemeente een glastuinbouwbedrijf aangekocht: 'De berekening toont aan dat de investering door een woningbouwontwikkeling terug te verdienen is', aldus B&W (BN De Stem; 6-12-2006). Maar wat als er geen woningbouw gaat plaatsvinden?

verkoop van een buiten het plangebied gelegen kerk aan de gemeente (voor het symbolische bedrag van 1 euro), een bouwclaim gekregen. De verwachting is dat de partijen die nu nog grond in bezit hebben, hun grond ook aan de gemeente zullen verkopen nadat ze een bouwclaim overeen zijn gekomen. In het zuidelijke deel van het plangebied liggen nog veel verspreid liggend eigendom en bestaande bebouwing die grotendeels ook in het nieuwe plan gehandhaafd blijven.

#### *De bouwclaimovereenkomst*

Bij een bouwclaimovereenkomst verkoopt de eigenaar de ruwe bouwgrond aan de gemeente, die de grond bouwrijp maakt en delen reserveert voor de openbare ruimte. Vervolgens krijgt de voormalige eigenaar het recht om voor een equivalent van de oppervlakte verkochte grond, woningen te bouwen en hiervoor kavels grond terug te kopen (tegen de door de gemeente vastgestelde prijs, of met de gemeente na onderhandeling overeengekomen). Derhalve ligt er over het algemeen geen relatie tussen de locatie van de oorspronkelijke grond en de locatie van de uiteindelijke bouwkvavels.

Bij de overeenkomst kunnen nog verschillende andere afspraken worden gemaakt, met ieder een andere verdeling van risico's tussen gemeente en marktpartijen. Als de marktpartijen bijvoorbeeld geen afnameplicht hebben, ligt het risico van gronduitgifte bij de gemeente (De Greef 2005). Bij de prijsafspraken over de ruwe bouwgrond komt het voor dat ontwikkelaars de grond voor een lager bedrag doorverkopen aan de gemeente dan waarvoor ze de grond zelf aangekocht hebben. Dit verschil moeten ze dan in de ontwikkeling goed weten te maken. Blijkbaar schatten ze de kansen dat dit lukt hoog in, anders zouden ze deze afspraken immers niet maken.

#### *Casus De Terrassen – Nijkerk*

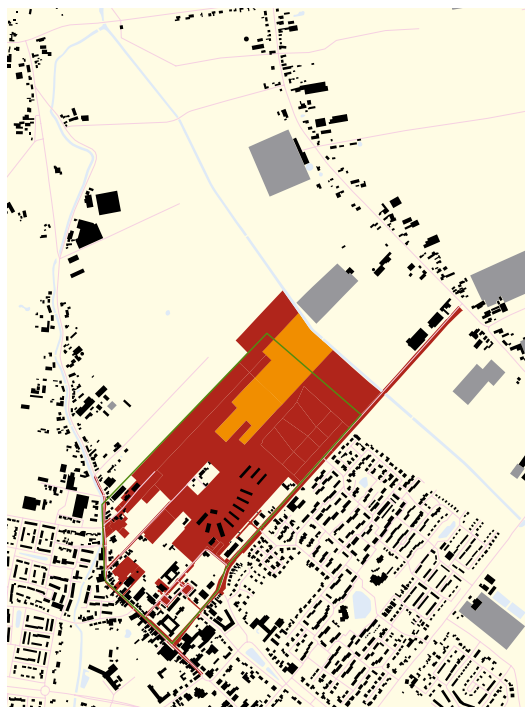
In de casus De Terrassen in Nijkerk vinden we een voorbeeld van de bouwclaimovereenkomst. Om het plan voor De Terrassen te kunnen realiseren via een actief grondbeleid heeft de gemeente vrijwel alle grond moeten aankopen van een projectontwikkelaar en een institutionele belegger (die samen met een bouwer een deel van de grond heeft aangekocht). De gemeente heeft dus vrijwel geen grond direct van agrariërs gekocht, maar die gronden zijn al wel in een vroeg stadium verworven (te traceren vanaf 1996). Inmiddels is alle grond in het plangebied, met uitzondering van twee woningen, in bezit van de gemeente (figuur 10). Die twee woningen worden in het plan De Terrassen ingepast.

De gemeente heeft met de ontwikkelaar geen afnameplicht afgesproken, maar het risico dat zij niet zullen afnemen, is niet groot<sup>9</sup>. De ontwikkelaar heeft van de gemeente wel een lager bedrag ontvangen dan waarvoor hij de grond had aangekocht, maar hier stond een bouwclaim van een groot aantal woningen tegenover. In een gespannen markt voor koopwoningen heeft de ontwikkelaar hierdoor ruime mogelijkheden om dit 'verlies' goed te maken. Bovendien is er binnen het plan nauwelijks concurrentie doordat de ontwikkelaar vrijwel alle grond in bezit heeft (gehad). De concurrentie

**9.** Renes e.a. (2006) laten zien dat er in de betreffende regio vanwege de economische groei een grote vraag naar koopwoningen bestaat.

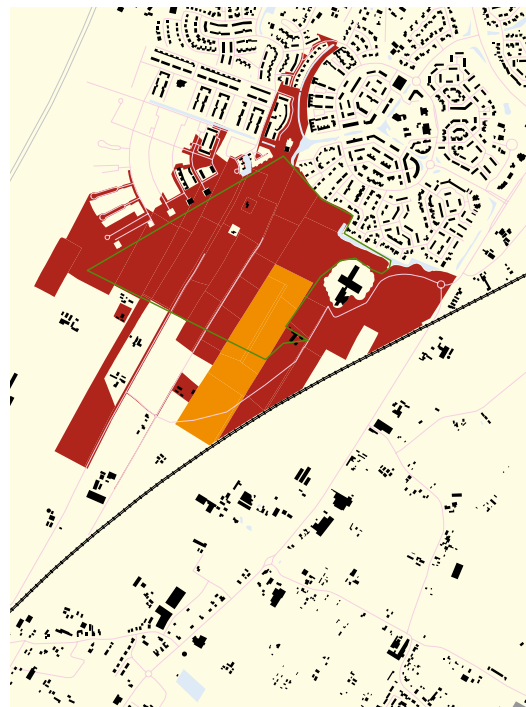


**Figuur 9.** Grondposities Gemeente Dongen. Bron: Kadaster, bewerking RPB



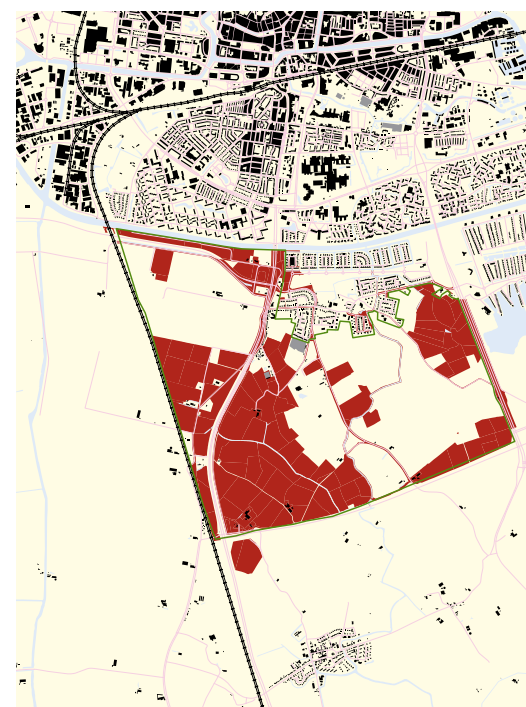
- Gemeente Dongen
- Gekocht van Van der Ven
- Globale grens De Beljaart

**Figuur 10.** Grondposities Gemeente Nijkerk. Bron: Kadaster, bewerking RPB



- Gemeente Nijkerk
- Gekocht van Interpolis
- Globale grens De Terrassen

**Figuur 11.** Grondposities Gemeente Leeuwarden.<sup>10</sup> Bron: Kadaster, bewerking RPB



- Gemeente Leeuwarden
- Globale grens De Zuidlanden

<sup>10</sup> Let op: het plangebied De Zuidlanden in Leeuwarden is groter dan de andere drie casussen. De schaal van de afbeelding is hierdoor anders.

**Figuur 12.** Grondposities Gemeente Tilburg Bron: Kadaster, bewerking RPB



- Gemeente Tilburg
- Globale grens Koolhoven

binnen het plangebied wordt gevormd door een institutionele belegger en de woningcorporatie, maar die opereren beide grotendeels op een ander segment van de markt en hebben samen maar een beperkt deel van de woningbouwproductie in handen. De institutionele belegger heeft de grond inmiddels in ruil voor een bouwclaim ook aan de gemeente verkocht. De woningproductie van de woningcorporatie komt via afspraken met de andere partijen tot stand.

Door de omvang van de toegekende bouwclaim heeft de ontwikkelaar ook op andere locaties binnen de gemeente een heel prominente positie. De gemeente Nijkerk heeft bij het zoeken van een bouwlocatie niet veel keus. Uit de interviews blijkt dat ook op andere mogelijke bouwlocaties binnen de gemeente de gronden veelal sinds lange tijd in bezit van andere marktpartijen zijn.

#### *De PPS-overeenkomst*

In een publiekprivate samenwerkingsovereenkomst (PPS-overeenkomst) opereren gemeenten en marktpartijen gezamenlijk in het locatieontwikkelingsproces. De risico's en winsten worden gedeeld, maar niet alleen op basis van afspraken over de procentuele verdeling. De verdeling van het risico ontstaat vooral door te bepalen wie verantwoordelijk is voor het aankopen van de ruwe bouwgrond en wanneer de grond in de gezamenlijke exploitatie wordt ingebracht. De gemeente kiest de partijen waarmee wordt samengewerkt. Soms zijn dit partijen met grondposities, soms ook niet. Bij een dergelijke samenwerking is het belangrijk dat de partijen elkaar (gaan) vertrouwen, omdat ze dan goede afspraken kunnen maken over de spreiding van het risico, elkaars expertise kunnen gebruiken en onzekerheden kunnen wegnemen (Korthals Altes e.a. 2004).

Toch kleven er aan PPS-constructies ook nadelen. Doordat de financiële risico's bij gebiedsontwikkeling groot zijn, zullen slechts enkele grote ondernemingen kunnen participeren. Het ene monopolie (van de gemeente) wordt dan vervangen door het andere (van de private partij). Een ander nadeel is de concentratie van de kennis bij deze partijen. Met name kleinere gemeenten zouden onder druk van deze partijen moeite kunnen hebben hun regisserende rol te blijven spelen.

#### *Casus De Zuidlanden – Leeuwarden*

In de bij deze werkwijze behorende casus De Zuidlanden in Leeuwarden heeft de gemeente de grond gekocht voor de samen met drie marktpartijen opgezette grondexploitatie maatschappij (GEM). Het grootste deel van de grond is al in een betrekkelijk vroeg stadium (te traceren vanaf 1999) rechtstreeks aangekocht van de boeren (figuur 11). Een aantal van deze verkopers (met een groot areaal) waren overigens stichtingen die de grond in bezit hadden en verpachtten aan agrariërs.

Het risico voor de grondaankopen ligt tot het moment van inbreng in de GEM, dat wil zeggen tot na de afronding van de planologische procedures, voor 100 procent bij de gemeente. Volgens de overeenkomst geldt derhalve

dat wanneer het bestemmingsplan niet wordt goedgekeurd (door de provincie of doordat er burgers bezwaar maken en deze bezwaren gegrond verklaard worden), de eventuele verliezen voor rekening van de gemeente komen. Na de procedures worden de gronden in de samenwerking ingebracht en worden de risico's en winsten gedeeld: 50 procent voor de gezamenlijke marktpartijen en 50 procent voor de gemeente. De drie marktpartijen in de GEM hebben ieder een bedrag van 1,5 miljoen euro in de GEM ingebracht en de bouwproductie wordt onder hen verdeeld.

Ook andere marktpartijen met grond kunnen nog een stuk bouwproductie krijgen, mits ze hun grond tegen bepaalde voorwaarden inbrengen. Dit soort afspraken zijn nog maar weinig gemaakt, en leiden uiteraard wel tot mindering van de bouwproductie door de huidige drie participanten in de GEM. Contractueel zijn er in het consortium afspraken gemaakt over afdrachten aan de gemeente voor een limitatieve lijst van bovenwijkse voorzieningen (ontsluitingsweg/ringweg; stedelijke vernieuwing, openbaar vervoer en 'algemeen bovenwijkse'). Die afdrachten komen neer op een winstafroming van 13,61 euro per vierkante meter. Bij een negatief resultaat van de ontwikkeling kan het bedrag gehalveerd worden.

#### *Faciliterend grondbeleid*

Bij een faciliterend grondbeleid speelt de overheid niet zelf mee op de markt, maar laat de grondverwerving, ontwikkeling en uitgifte over aan private partijen. Ze is alleen bezig met voorwaarden scheppen, randvoorwaarden stellen en toezicht houden, en gebruikt hiervoor middelen zoals het bestemmingsplan en de bouwvergunning. In een eerdere publicatie hebben we dit de overheid als 'marktmeester' genoemd (Segeren e.a. 2005a).

Een puur faciliterend grondbeleid komt in Nederland nog niet vaak voor en wordt meestal ingegeven door de beperkingen om een actief grondbeleid te voeren. Wanneer een gemeente geen of slechts een beperkte grondpositie heeft, maar een stuk grond wel wil (laten) ontwikkelen, kan ze de randvoorwaarden stellen waaraan een ontwikkeling moet voldoen en de uitvoering aan marktpartijen overlaten. De gemeente kan hiermee geen winst maken, maar loopt ook niet het risico op verlies. Kosten die een gemeente moet maken voor de planontwikkeling of voor voorzieningen die buiten het plangebied liggen, kunnen nog steeds onderdeel uitmaken van de randvoorwaarden die publiekrechtelijk aan de andere marktpartijen worden opgelegd (artikel 42 WRO) of van de afspraken die privaatrechtelijk met ze gemaakt worden.

#### *Casus Koolhoven – Tilburg*

De casus Koolhoven in Tilburg is een voorbeeld van een faciliterend grondbeleid. De gemeente had zelf een plan opgesteld voor de nieuwe woonwijk, maar de marktpartijen met grondposities gingen hier niet mee akkoord. Ze vonden de architectuur te 'modern' en vreesden dat daar geen markt voor zijn.

Het project dreigde hierdoor te stranden, omdat de gemeente niet voldoende macht (lees: grondposities) had om het plan vlot te trekken. De marktpartijen hadden de grond op de beste locaties in bezit; de gemeente had weliswaar in een vroeg stadium grondposities ingenomen (te traceren vanaf 1996), maar die grond bevond zich voornamelijk aan de rand van de wijk, waar geen woningbouw zou plaatsvinden en slechts groenvoorzieningen en infrastructuur waren gepland (figuur 12).

Deze patstelling tussen de gemeente en de marktpartijen werd doorbroken door de bemiddelende en trekkende rol van de directeur van de samenwerkende lokale partijen.

De andere marktpartijen – met grondposities – wilden graag zelf het volledige productieproces, dus inclusief het bouwrijp maken, in handen nemen, en zochten daarvoor samenwerking met lokale bouwers en lokale woningcorporaties en vormden de grondexploitatie maatschappij Koolhoven (GEM Koolhoven). De gemeente was van dit idee gecharmeerd, omdat de lokale partijen – die geen grondposities hadden – zo wel konden participeren in het bouwproces en daarmee de lokale werkgelegenheid en economie konden stimuleren.

De verschillende partijen maakten gezamenlijk nieuwe afspraken. Belangrijk onderdeel hiervan was het nieuwe stedenbouwkundig plan, inclusief een zeer gedetailleerd beeldkwaliteitsplan. Dit nieuwe plan werd geënt op de op dit moment zeer populaire jaren dertig-architectuur. Bovendien werd afgesproken dat de gemeente een bijdrage van 15.000 euro per woning zal ontvangen als vergoeding van de plankosten en als bijdrage in de aanleg van de extra infrastructuur die nodig is om de wijk op de rest van de stad aan te sluiten.

### Het beschikbare gemeentelijk instrumentarium

De instrumenten voor het gemeentelijk handelen op de grondmarkt kunnen zijn gebaseerd op twee soorten formele regels: de privaatrechtelijke en de publiekrechtelijke. Onder het privaatrecht vallen bijvoorbeeld regels die bepalen wat mag worden verhandeld en de regels die bepalen hoe deze handel mag plaatsvinden. Voorbeelden die relevant zijn voor de grondmarkt zijn regels over rechten in onroerende zaken (bijvoorbeeld erfpacht) en regels over contracten, zoals de huurovereenkomst en de grondakte. Publiekrechtelijke regels worden door de overheid opgelegd en kennen veelal de vorm van een vergunning (voorbeelden zijn een bouwvergunning of een milieuvergunning) of een beperking of uitschakeling in het gebruik van rechten (zoals het bestemmingsplan of de Wet voorkeursrecht gemeenten).

Het privaatrecht geeft de gemeente – in haar hoedanigheid van eigenaar/erfverpachter – meer mogelijkheden om in detail de bestemming en het gebruik van grond te regelen dan het publiekrecht. In de grondakte kan de gemeente zaken regelen waartoe ze niet bevoegd is in een bestemmingsplan, bijvoorbeeld de verdeling van type en prijs van het aantal koop- en huurwoningen, het type detailhandel dat zich mag vestigen in het winkelcentrum,

het type bedrijven op een bedrijventerrein, betalingsverplichtingen ten aanzien van gezamenlijke voorzieningen, het gebruik van duurzame materialen en de datum waarop de bouwwerkzaamheden starten en klaar moeten zijn (Needham 2003).

De gemeente kan kiezen welke zaken ze laat vastleggen, maar die keuze is wel beperkt. Ten eerste moeten de voorwaarden die in de grondakte worden opgenomen, wel een relatie hebben met de locatie. Zo kunnen gemeente geen voorwaarden opnemen over zaken die niets met de grond te maken hebben (bijvoorbeeld het reguleren van de arbeidsomstandigheden). Een tweede voorbeeld is de jurisprudentie van de ‘tweewegenleer’ die stelt dat de gemeente in beginsel kan kiezen tussen de publiekrechtelijke weg en de privaatrechtelijke weg, maar dat de gemeente bij het gebruik van het privaatrecht niet het publiekrecht op onaanvaardbare wijze mag doorkruisen. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de inzetbaarheid van erfpacht als beheerinstrument. Zo kunnen gemeenten op grond van bepalingen in de Woningwet geen bouwvergunningvrije bouwwerken tegengaan op grond van erfpachtvoorwaarden.

De veranderende positie van de marktpartijen en gemeenten op de grondmarkt is ook door de rijksoverheid gesignaleerd. Het rijk heeft daarom de instrumenten voor zowel een actief als een faciliterend grondbeleid aangepast (afkomstig uit zowel het publiek- als het privaatrecht). Het nieuwe instrumentarium hinkt in onze ogen echter te veel op twee gedachten. De rijksoverheid had niet goed voor ogen welk probleem van de gemeenten ze ermee wil oplossen: de afgenomen mogelijkheden voor grondvererving, of de beperkte mogelijkheden om kosten te verhalen (Groetelaars 2004; 2005). Waar het gemeenten om zou moeten gaan en het instrumentarium op gericht zou moeten zijn, is het realiseren van het gewenste ruimtelijk beleid.

We bespreken eerst een oud instrument uit het privaatrecht, de erfpacht. Samen met een instrument uit het publiekrecht, de Wet voorkeursrecht gemeenten (wvg), is dit te beschouwen als een ondersteuning van een actief grondbeleid. Daarna bespreken we twee instrumenten uit het publiekrecht die ondersteunend zijn voor een faciliterend grondbeleid: om een faciliterend grondbeleid te voeren heeft de gemeente allereerst het bestemmingsplan als belangrijk instrument. En in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (wro) worden de mogelijkheden nog eens extra aangescherpt via de grondexploitatie wet.

#### Erfpacht

We bespreken eerst de argumenten voor en tegen het gebruik van erfpacht, en geven vervolgens aan op welke schaal erfpacht op dit moment wordt gebruikt. Voor het gebruik van het instrument erfpacht gelden eigenlijk sinds jaar en dag dezelfde argumenten. In 1999 zijn dan ook de gronden voor het erfpachtstelsel in Amsterdam opnieuw bevestigd en onderschreven door de gemeenteraad. Belangrijke argumenten voor erfpacht zijn dat de waarde-

vermeerdering van grond ten goede zou moeten komen aan de hele gemeenschap, dat de overheid mede kan bepalen hoe de grond binnen de stad wordt benut, dat ze dit over een langere periode kan doen, dat ze kan bepalen hoe de gebouwen op de grond moeten worden onderhouden, dat ze ook dit over een langere periode kan doen, dat ze (anders dan bij kettingbedingen in een koopovereenkomst) bij overtredingen ook effectief handelend kan optreden, dat ze makkelijker de grond weer volledig in bezit kan krijgen bij herstructurering en dat het erfpachtstelsel maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen (bijvoorbeeld speculatie) tegen kan gaan (Needham 2003, CPB 1999).

Er zijn echter ook argumenten tegen erfpacht. Het erfpachtstelsel is regelmatig onderwerp van discussie, het instrument is als het ware 'uit de mode' en wordt beschouwd als 'niet van deze tijd' (Markus 2003). Belangrijkste tegenargument is dat de combinatie van het gebruik van erfpacht, de mogelijkheden van het bestemmingsplan én het voeren van actief grondbeleid, de overheid (te) veel macht geeft. De gemeente krijgt bijvoorbeeld geld uit de erfpacht, maar zou hier in ruil volgens veel burgers te weinig voor terugdoen (Needham 2003). Ook zouden huiseigenaren op lange termijn altijd duurder uit zijn. Met name in gevallen waar de erfpacht periodiek (vaak 1 keer in de 50 jaar) wordt verhoogd, ontstaat discussie en onzekerheid bij huiseigenaren. Doordat hij onvoldoende geïnformeerd is, valt de stijging de erfpachter vaak koud op het dak. Blijkbaar komt het effect van erfpacht onvoldoende tot uiting in de prijzen van koopwoningen. Erfpacht zou een prijsdrukkend effect moeten hebben. Er moeten immers naast de hypotheek nog andere kosten betaald worden.

Bovendien zorgt erfpacht ook voor onzekerheid en discussie bij de gemeente. De grondexploitatie moet gefinancierd worden door leningen, waarvan de rentelasten kunnen variëren, en in de loop der tijd kunnen de administratiekosten stijgen (CPB 1999). De goede discussie over afschaffing of handhaving van erfpacht wordt extra bemoeilijkt door de organisatie van veel gemeenten. Het grondbedrijf is meestal verantwoordelijk voor de financiële mogelijkheden van erfpacht en de dienst ruimtelijke ordening voor de ruimtelijke mogelijkheden. Dit kan een belangenconflict opleveren.

Kritiek van burgers komt met name vanwege de financiële argumenten, maar door rücksichtslos afschaffen verdwijnen ook de ruimtelijke mogelijkheden van erfpacht. Deze mogelijkheden worden overigens maar heel beperkt gebruikt door de gemeente (Needham 2003). Een vraag hierbij is tot in welk detail gemeenten dingen middels de erfpacht moeten willen regelen, omdat het ook een deel van de flexibiliteit in de planvorming weg kan nemen.

Hoewel de argumenten voor en tegen in Nederlands vier grootste gemeenten gelijk zijn, is de uitkomst van de discussie over erfpacht in die gemeenten verschillend. Zo hanteert de gemeente Amsterdam het erfpachtinstrument nog steeds en is tot op dit moment niet voornemens dit te wijzigen. De gemeente Rotterdam heeft besloten om, met uitzondering van de zeehaventerreinen, grond in de toekomst in eigendom aan te bieden. Ook bestaande

erfpachters wordt de mogelijkheid geboden de grond in volledig eigendom te verwerven. Uiteraard tegen een vergoeding. In de gemeenten Den Haag en Utrecht is het erfpachtstelsel gewijzigd: grond wordt enkel nog aangeboden door het canon 'voor eeuwig af te kopen'. Hiermee blijft het sturingsinstrument wel behouden, maar vervalt het meer ideologische argument dat de waardestijging van de grond aan de gemeenschap moet toevallen (bron: website gemeenten).

Figuur 13 geeft een overzicht van gemeenten die per 1 januari 2007 grond in erfpacht hebben uitgegeven. Vrijwel alle gemeenten doen dat (95 procent), maar slechts in 7 procent van de gevallen gaat het hierbij om een aandeel in het totale oppervlakte van de gemeente dat groter is dan 5 procent. Gemeenten die meer dan 10 procent van hun oppervlakte in erfpacht hebben uitgegeven zijn: Wassenaar, Vlaardingen, Utrecht, Son en Breugel, Schiedam, 's-Gravenhage, Amsterdam en Rotterdam. Alle vier de grote steden behoren derhalve tot deze groep. Het hoogste aandeel in Rotterdam (39 procent van het totale oppervlakte) is te verklaren door de oppervlakte zeehaventerrein uitgegeven in erfpacht.

#### *Gebruik van erfpacht in de casussen*

In de door ons onderzochte casussen komt erfpacht niet voor. De kleinere gemeenten Dongen en Nijkerk hebben ook elders nauwelijks grond in erfpacht uitgegeven; de grotere gemeenten Leeuwarden en Tilburg wel, zowel in het binnenstedelijk als in het buitengebied. In binnenstedelijk gebied gaat het hierbij om kleine percelen van woningen en specifieke voorzieningen. Meer aan de rand van de stad en in het buitengebied gaat het om sportcomplexen en andere grotere recreatie- en groengebieden.

In de vier gemeenten wordt ook grond door derden in erfpacht uitgegeven. Over het algemeen gaat het hierbij om grotere aaneengesloten percelen landbouwgrond die nog steeds in gebruik is van boeren, maar waarvan het bloot eigendom bij een institutionele belegger ligt of in een stichting is ondergebracht.

#### *Wet voorkeursrecht gemeenten*

De Wet voorkeursrecht gemeenten (wvg) is in het leven geroepen om gemeenten te ondersteunen bij het voeren van een actief grondbeleid. Indien een voorkeursrecht door de gemeente is gevestigd, mag volgens de Wet onroerend goed (inclusief grond) alleen aan derden worden aangeboden, als het eerst aan de gemeente is aangeboden. Op deze manier is het makkelijker om het ruimtelijk beleid ten aanzien van woningen, bedrijventerreinen, groen of infrastructuur te realiseren. Want, zo is het idee, als een gemeente het eerste aankooprecht heeft op percelen waarop het voorkeursrecht gevestigd is (incl. eventuele opstallen), dan zal de gemeente deze grond daadwerkelijk kunnen kopen. Hiermee heeft de gemeente potentieel een belangrijke troef in handen, maar we zullen in het vervolg later zien dat er ook nog enkele haken en ogen zitten aan het gebruik van de wvg.

Sinds de wvg in 1985 in werking trad, is de wet al een aantal keren ingrijpend gewijzigd. Aanvankelijk was de wet gericht op stadsvernieuwingengebieden. Naar aanleiding van discussies over de te verwachten moeizame uitvoering van de Vinex werd in 1996 besloten om de wet uit te breiden naar gemeenten met een verstedelijkingsstaakstelling ten behoeve van uitbreidingslocaties.

Een aantal uitzonderingen op de wvg zorgde ervoor dat gemeenten nog steeds in de uitvoering van hun plannen werden belemmerd. Eigenaren die reeds overeenkomsten hadden ten tijde van de introductie van de wet, hoefden hun grond namelijk niet verplicht eerst aan de gemeente aan te bieden. Met een aanpassing van de wvg in 2002 is getracht de mogelijkheden van een tweetal uitzonderingen, namelijk ontwijking van het voorkeursrecht door zogenaamde zelfrealisatieconstructies en bestaande koop- en optiecontracten, tegen te gaan. Voor gemeenten bleek deze aanpassing echter niet voldoende om alle door hen gewenste gronden te kunnen kopen. Nog steeds kunnen eigenaren hun verplichte verkoop aan de gemeente ontlopen, doordat de rechter heeft bepaald dat eigenaren die het plan zelf kunnen en willen realiseren, dit ook mogen doen. Wel zijn de voorwaarden ten aanzien van optiecontracten strenger geworden.

Na de wijziging van de wvg in 2004 mochten niet alleen de gemeenten met een uitbreidingstaak, maar alle gemeenten in heel Nederland de wvg toepassen. Maar uiteraard blijft voor alle gemeenten gelden dat indien de aankoop door derden heeft plaatsgevonden voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht en is ingeschreven bij het Kadaster, de wet de gemeente alsnog geen voorkeursrecht biedt (De Wolff e.a. 2000; De Wolff & Groetelaers 2004).

Niet alle gemeenten maken gebruik van de mogelijkheden van het voorkeursrecht, omdat er veel haken en ogen aan zitten. Ten eerste moet een gemeente de gebieden aanwijzen waarop ze het voorkeursrecht wil laten toepassen, maar ze kunnen dit niet zomaar besluiten. Aan een dergelijk besluit moet ruimtelijk beleid ten grondslag liggen in de vorm van een (ontwerp) bestemmingsplan of een (ontwerp) structuurplan. Het ruimtelijk beleid van een gemeente moet derhalve op orde zijn en er moet overeenstemming zijn over de ruimtelijke ontwikkeling van een gemeente om het voorkeursrecht toe te kunnen passen.

Ten tweede is het vestigen van een voorkeursrecht een omstreden besluit waarvoor niet in alle gemeenten politiek draagvlak bestaat. De gevoeligheid ligt in het uitschakelen van de markt en het beperken van het eigendom.

Ten derde is het vestigen van een voorkeursrecht niet altijd een effectief middel, omdat het nog steeds geen garantie biedt dat de grond ook daadwerkelijk kan worden aangekocht. Een eigenaar kan besluiten om niet te verkopen en kan bij beroep op zelfrealisatie hiertoe niet gedwongen worden. Hierdoor kunnen processen van grondaankoop lang duren.

Als laatste is het voor gemeenten een kostbare zaak om alle grond daadwerkelijk in een vroeg stadium aan te kopen als overal 'zomaar' een voorkeursrecht uitgeoefend wordt. Als er nog geen direct uitzicht is op

Figuur 13. Gemeenten die erfpacht gebruiken (2007). Bron: Kadaster, bewerking EPA



ontwikkeling, leggen deze aankopen een te groot beslag op de gemeentelijke middelen. De rente moet uiteindelijk terugverdiend worden in de exploitatie van het project. Afzien van aankoop nadat toch een voorkeursrecht gevestigd is, is niet alleen weinig zinvol, maar vanwege de onzekerheid die het aan grondeigenaren geeft, bovendien omstreden.

De gemeenten die een voorkeursrecht hebben gevestigd, zijn weergegeven in figuur 14. Figuur 14a toont de situatie op 1 januari 2000 en figuur 14b de situatie op 1 oktober 2006. In 2006 is in 68 procent van de gemeenten een voorkeursrecht gevestigd. Dit zullen allemaal gemeenten zijn die een actief grondbeleid (proberen te) voeren. In 2000 was dit nog anders: 33 procent van de gemeenten hadden een voorkeursrecht gevestigd. Dat is dus een verdubbeling, maar zoals eerder aangegeven stond het gebruik van de wvg voor 2004 alleen open voor gemeenten met een uitbreidingstaak; de groei vond naar verwachting dus vooral daarna plaats.

Het gebruik van de wvg betreft niet het volledige oppervlak van de gemeente. Het gaat op dit moment in totaal om ruim 40.800 hectare, 1,1 procent van het Nederlandse landoppervlak. Ook hierbij is sprake van bijna een verdubbeling ten opzichte van 1 januari 2000, toen het totaal 22.700 hectare was (Wolff e.a. 2000).

Vooraf gemeenten in de Randstad vestigen een voorkeursrecht op een groot oppervlakte van hun grondgebied. Gemeenten waar op meer dan 20 procent van hun oppervlakte een voorkeursrecht is gevestigd, zijn: Moordrecht, Berkel en Rodenrijs, Wieringen, Bleiswijk, Nieuwerkerk aan den IJssel, Zevenhuizen-Moerkapelle en Waddinxveen. Met uitzondering van Wieringen zijn dit allemaal gemeenten rondom de Zuidplaspolder, een gebied met een uiterst gespannen grondmarkt.

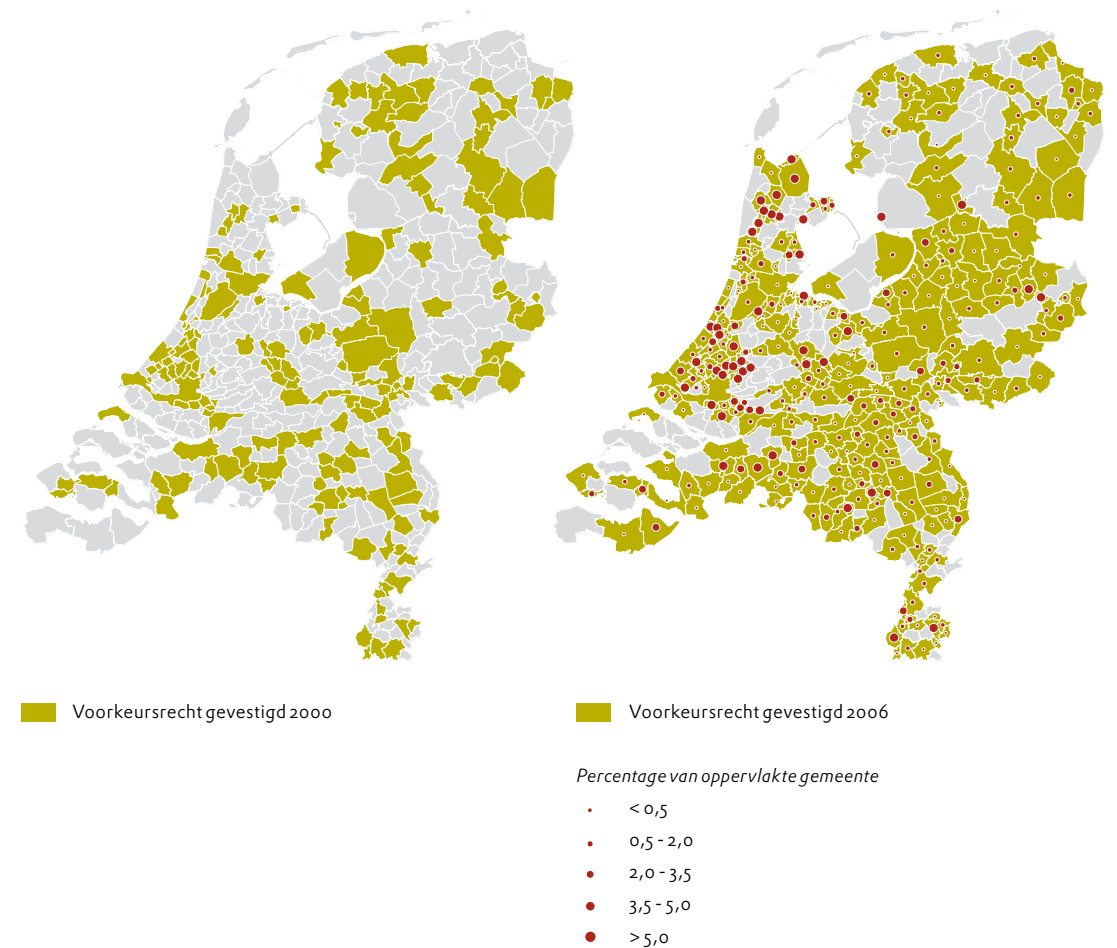
#### *Gebruik wvg in de casussen*

In de onderzochte casussen heeft alleen de gemeente Dongen geen voorkeursrecht gevestigd. De drie andere gemeenten wel elders, maar ook niet in de onderzochte gebieden. De gemeente Dongen heeft aangegeven het voorkeursrecht niet te gebruiken, omdat het een omstreden instrument is. Overigens wordt ook door andere respondenten, in andere gemeenten, aangegeven dat er beperkingen zijn aan het gebruik omdat de gronden dan in een heel vroeg stadium aangekocht moeten worden om andere marktpartijen voor te zijn. Hiervoor is volgens hen het ruimtelijk beleid onvoldoende op orde.

Het gebruik van het voorkeursrecht is beperkt in de gemeenten Nijkerk en Leeuwarden. Opvallend is het veelvuldig vestigen van een voorkeursrecht door de gemeente Tilburg. De voorgenomen toekomstige stedelijke ontwikkelingen zijn als het ware af te lezen door te kijken naar de locaties waar een voorkeursrecht is gevestigd.

11. De situatie per 1 januari 2000 is gebaseerd op publicaties in de Staatscourant (Wolff e.a. 2000).

**Figuur 14.** Gemeenten die een voorkeursrecht hebben gevestigd (2000 en 2006). Bron: Kadaster<sup>11</sup>, bewerking RPB



### Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is de koninklijke weg die de gemeente zou moeten volgen bij haar ruimtelijk beleid, zowel bij een actief als bij een faciliterend grondbeleid. In het bestemmingsplan legt de gemeente vooraf vast welke bestemming ze waar wil toestaan.

Bestemmingsplannen zijn er in verschillende mate van detail. Bij een globaal bestemmingsplan geeft de gemeente slechts aan welke bestemmingen worden toegestaan en bij een gedetailleerd bestemmingsplan worden er ook voorwaarden aan de bestemmingen gekoppeld. Dit kan ook in twee stappen: een onderscheid in een globaal bestemmingsplan met en zonder nadere toekomstige uitwerking. Een globaal bestemmingsplan zonder nadere toekomstige uitwerking (globaal eindplan) wordt opgesteld als er geen ontwikkelingen in het gebied te verwachten zijn. Dit speelt uiteraard niet op locaties waar woningbouw gaat plaatsvinden. Bij een bestemmingsplan met een nadere toekomstige uitwerking (voor een deel van dat plan) geeft de gemeente de bestemming aan, maar wordt bovendien bepaald dat in de toekomst de verdere detaillering nog moet worden uitgewerkt. Enkele relevante bepalingen bij bestemmingsplannen zijn:

- Voor het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de wvg is een globaal bestemmingsplan voldoende, maar er mag niet gebouwd worden voordat het plan verder is uitgewerkt.
- Grootschalige ontwikkelingen moeten bovendien vergezeld gaan van een Milieu Effect Rapportage (MER).
- Het bestemmingsplan wordt door de provincie getoetst, burgers hebben inspraak en kunnen bezwaar aantekenen tegen het bestemmingsplan.

Toch volgt de gemeente niet altijd deze koninklijke weg, omdat in een bestemmingsplan niet al het gemeentelijk beleid vastgelegd mag worden. Zo is de verdeling van sociale woningen en vrijesectorwoningen moeilijk in een bestemmingsplan te regelen (De Regt e.a. 2005)<sup>12</sup>. Vooruitlopend op het bestemmingsplan (het publiekrecht) onderneemt de gemeente al acties in de vorm van grondaankopen (privaatrecht) en kan op die manier de aanvullende wensen realiseren. Het bestemmingsplan is dan achteraf als het ware de vastlegging van wat al eerder in gang is gezet. Ook worden ontwikkelingen versneld door toepassing van de zogenaamde artikel 19-procedure (ook publiekrecht). Achteraf wordt dan in het bestemmingsplan vastgelegd welke ontwikkeling al eerder in werking is gesteld.

Aan de ene kant is het bestemmingsplan op de grondmarkt een sterk instrument. Pas bij een definitief goedgekeurd bestemmingsplan heeft een eigenaar absolute zekerheid over de waarde van de grond. De waarde van de grond is zoals eerder beschreven immers afhankelijk van het gebruik dat in het bestemmingsplan wordt toegestaan.

Aan de andere kant is het voor gemeenten bij een goedgekeurd bestemmingsplan moeilijk om nog gronden in bezit te krijgen tegen een redelijke prijs. Andere marktpartijen kunnen natuurlijk ook rekenen

12. Dit verandert in de nieuwe grondexploitatiewet. In het daarbij behorende exploitatieplan kunnen deze bestemmingen wel aangewezen worden.

en de verwachtingswaarde stijgt (de prijsstijging van grond in een alternatief gebruik maal de door de koper ingeschatte kans op dit alternatieve gebruik door een bestemmingswijziging; zie vorige hoofdstuk) als de kans op bestemmingswijziging in de buurt van de 100 procent komt.

Met dit in het achterhoofd kunnen gemeenten een 'spel' spelen met de mogelijkheden die het publiekrecht en het privaatrecht bieden. De verschillende instrumenten kunnen elkaar als het ware versterken. De gemeente kan bewust een heel 'globaal' bestemmingsplan maken, zodat het voor grondeigenaren niet zeker is welke ontwikkeling exact waar wordt toegestaan. Hierdoor is ook de waarde van de grond in alternatief gebruik niet met zekerheid vast te stellen. Daarnaast kunnen gemeenten delen van het plangebied buiten het bestemmingsplan laten, pas later een bestemmingsplan voor een deelgebied vaststellen c.q. een vlek binnen een globaal bestemmingsplan pas later uitwerken. Overigens kunnen gemeenten hierdoor ook zelf in de problemen komen. Wanneer ze wel in een vroeg stadium gronden hebben bemachtigd, nog voor vaststelling van een bestemmingsplan, is ook voor hen nog niet zeker dat het bestemmingsplan wordt goedgekeurd door de provincie, of dat er aanzienlijke vertragingen op kunnen treden door bezwaarschriften van belanghebbenden.

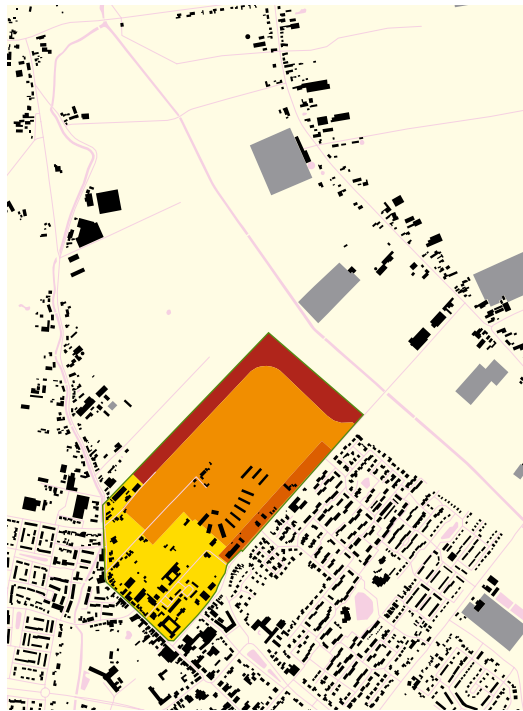
### Bestemmingsplannen in de casussen

In de onderzochte casussen speelt het bestemmingsplan in alle gevallen een belangrijke rol. De Beljaart (Dongen) is begin jaren negentig al aangewezen als potentiële uitbreidingslocatie. De provincie gaf hier destijds echter geen goedkeuring voor en Dongen moest de bebouwing beperken tot inbreidingslocaties. Eén van de bouwers die in het gebied een grondpositie had ingenomen, verkocht zijn grond daarop aan de gemeente. Ook andere percelen heeft de gemeente in een relatief vroeg stadium kunnen aankopen.

In januari 2005 is opnieuw begonnen met de voorbereidingen voor de ontwikkeling van De Beljaart (zie figuur 15), de bezwaren van de provincie golden inmiddels niet meer. De nieuwe bestemmingsplanprocedure startte in 2006 en moet leiden tot een nieuw globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht voor het hele gebied. Tot die tijd gelden voor het gebied de bestemmingsplannen 'Buitengebied' uit 1982, 'Randzone Bolkensteeg' uit 1998, 'Dongen Buitengebied' uit 1997 en 'Lage Ham' uit 1990. De laatste twee zijn slechts gedeeltelijk afgebeeld omdat ze voor een groot deel buiten het plangebied liggen. De gemeente heeft een vrijstellingsprocedure volgens artikel 19 gevoerd, om al eerder te kunnen beginnen met fase 1 van het bouwrijp maken (besluit juni 2005; start bouwrijp maken januari 2006). Omdat het bestemmingsplan ook bij de bouwaanvragen voor de woningen van fase 1 nog niet is goedgekeurd is, wordt ook hiervoor een artikel 19-procedure gevolgd.

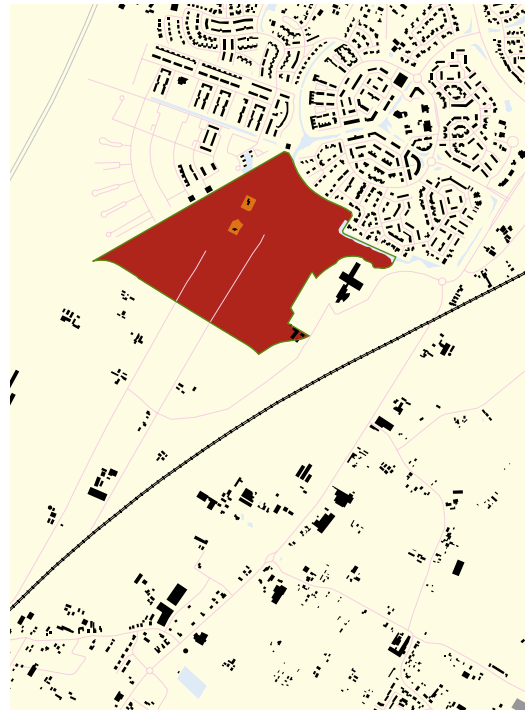
Achteraf kun je stellen dat de beperkingen die de provincie stelden aan het gebruik van het publiekrecht door de gemeente, positief hebben uitgepakt bij het privaatrechtelijk handelen van diezelfde gemeente.

**Figuur 15.** Bestemmingsplannen van toepassing op De Beljaart.  
Bron: Gemeenten, bewerking RPB



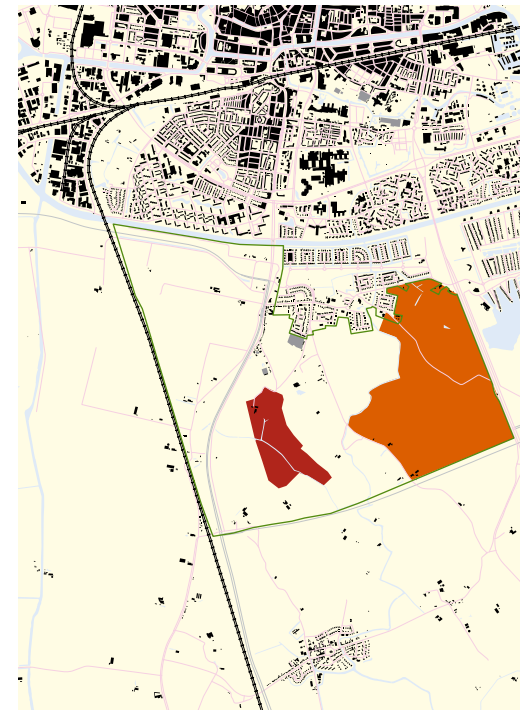
- Dongen Buitengebied
- Randzone Bolkensteeg
- Buitengebied
- Lage Ham
- Globale grens De Beljaart

**Figuur 16.** Bestemmingsplan van toepassing op De Terrassen.  
Bron: Gemeenten, bewerking RPB



- Bestemmingsplan De Terrassen
- Percelen bestaande woningen
- Globale grens De Terrassen

**Figuur 17.** Bestemmingsplannen van toepassing op De Zuidlanden.  
Bron: Gemeenten, bewerking RPB



- Techum
- Planfase A
- Globale grens De Zuidlanden

**Figuur 18.** Bestemmingsplannen van toepassing op Koolhoven.  
Bron: Gemeenten, bewerking RPB



- Koolhoven 1a
- Koolhoven 2a
- Bouwvlak
- Anssems
- Globale grens Koolhoven



Ook voor De Terrassen (Nijkerk) wordt slechts één bestemmingsplan gemaakt (mei 2006). De woningen die al in het gebied staan, worden in het bestemmingsplan ingepast. Het bestemmingsplan vormt een uitwerking van een voor een groter gebied geldend globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht uit 2000 (Bestemmingsplan 'Groot Corlaer'; gebaseerd op het structuurplan uit 1999, maar in de heroverweging van het structuurplan in 1996 wordt de locatie al overwogen als toekomstig uitbreidingsgebied).

In het aanvankelijk globale bestemmingsplan (zie figuur 16) gold voor het deel De Terrassen een agrarische bestemming, die later is aangepast in 'woondoeleinden'. De gronden in het gebied zijn al voor vaststelling van het bestemmingsplan door andere marktpartijen aangekocht. De gemeente heeft dus ondanks de aanvankelijke bestemming als agrarisch gebied, de gronden niet kunnen kopen. Kennelijk bestond er bij de kopende partij toen al het idee dat deze bestemming wel eens gewijzigd zou kunnen worden.

Voor plangebied De Zuidlanden in Leeuwarden vormde de structuurschets 'Leeuwarden open stad' uit 1995 en de bijbehorende ontwikkelingskaart de voorloper. De ontwikkeling van dit gebied is gestart met de vaststelling van het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid in 2001. Bovendien begon de gemeente al in 1999 te overleggen met de andere marktpartijen om tot een PPS-samenwerking te komen. Dit resulteerde in 2003 in een samenwerkings-overeenkomst.

De bestemmingsplannen worden per fase (voor deelgebieden) opgesteld. Aan de door de provincie goedgekeurde bestemmingsplannen 'Planfase A' en 'Techum' heeft de Raad van State respectievelijk in februari en september 2005 goedkeuring onthouden. De overweging hierbij was dat de gehanteerde MER voor het hele gebied Zuidlanden een te globaal karakter zou hebben om ook te kunnen dienen als MER voor de uitwerking van het bestemmingsplan voor de eerste fasen. Ook de oplegnotitie als aanvulling op deze MER werd weinig omvattend bevonden; de Raad oordeelde dat het bestemmingsplan voor de eerste fase beoordeeld moest worden als eerste ruimtelijk plan voor de bouw van alle woningen. De gemeente was hierdoor genoodzaakt een nieuwe MER-procedure te starten. Voor de start van de bouw van de eerste 105 woningen in Techum werd ondertussen artikel 19 gehanteerd.

Inmiddels is het nieuwbouwplan voor Techum vastgesteld en de procedure voor een nieuw bestemmingsplan voor 'Planfase A' is gestart in februari 2007 (zie figuur 17). In de Zuidlanden wordt (van de vier onderzochte casussen) het bestemmingsplan het meest strategisch gebruikt ter ondersteuning van het privaatrechtelijk handelen van de gemeente. Het is voor alle partijen onduidelijk waar, wanneer en welke ontwikkeling gaat plaatsvinden.

Het in 2001 definitief vastgestelde globale bestemmingsplan 'De Wijk' voor Koolhoven (Tilburg) wordt in fasen uitgewerkt en vastgesteld. Het bestemmingsplan is gebaseerd op het structuurplan ('Stadsbeheerplan Tilburg') uit 1990. Toen waren er nog plannen om de Floriade op dit terrein te organiseren.

De uitwerkingen van het bestemmingsplan voor de eerste twee fasen (1a en 2a) zijn inmiddels goedgekeurd. Voor de derde fase kon niet volstaan worden met een uitwerking en is gekozen voor een partiële herziening van het bestemmingsplan. Naar verwachting zal deze in februari 2007 worden goedgekeurd. De overige fasen zijn nog niet in procedure.

De gronden die nog niet in bezit zijn van de GEM Koolhoven, zijn voorlopig buiten de uitgewerkte bestemmingsplannen gebleven. Dit is met name duidelijk te zien aan de 'hap' uit het bestemmingsplan in fase 2a (figuur 18). De eigenaar van de grond linksonder (Assems) beroept zich (voorlopig?) op het zelfrealisatieprincipe. De gemeente is zelf niet actief betrokken bij de ontwikkeling van het gebied, maar heeft wel een (publiek) belang bij de ontwikkeling door de samenwerkende participanten. Het is ook in het belang van de gemeente dat het plan volgens de afspraken met de marktpartijen wordt uitgewerkt. De gemeente stelt het uitwerken van het bestemmingsplan voor de gronden die niet in het bezit zijn van de samenwerkende participanten om die reden kennelijk uit, maar riskeert hiermee misbruik van wat genoemd wordt een *détournement de pouvoir*, het misbruik van overheids bevoegdheden.

#### *Grondexploitatiewet*

Bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties is het voor gemeenten steeds moeilijker om de kosten te dekken. Bovendien hebben ze soms te maken met grondeigenaren die niet willen samenwerken, omdat ze de kosten van bepaalde voorzieningen niet willen dragen, maar hier wel van profiteren; de zogenaamde free riders.

De rijksoverheid tracht deze praktijken tegen te gaan met de grondexploitatiewet in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (wro) (Gerritsen & Thoonen 2006). Met deze wet kunnen gemeenten de grondeigenaren publieksrechtelijk verplichten om mee te betalen aan bepaalde kosten. Gemeenten die kiezen voor een faciliterend grondbeleid, hebben hierdoor onmiskenbaar meer mogelijkheden voor het verhalen van de kosten, het stellen van eisen voor sociale woningen en voor particulier opdrachtgeverschap. Wanneer gemeenten de regie willen voeren bij een locatieontwikkeling, is het nu niet langer nodig dat ze een actief grondbeleid voeren en alle gronden zelf verwerven. Ze moeten wel duidelijk hun doelstellingen formuleren (Groetelaars 2005).

De grondexploitatiewet kan daarnaast, wanneer de partijen er onderling niet uitkomen, dienen als basis voor een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeenten en marktpartijen over de exploitatiekosten, kostenverdeling en kwaliteitseisen. Voormalig minister Dekker verwacht overigens dat de grondexploitatiewet op deze manier gaat werken en dat derhalve beproefde en vertrouwde gewoonten gewoon doorgang zullen vinden (VROM 2006b).

De gevolgen van de invoering zijn nog niet bekend, doordat deze wet pas in de loop van 2007 (of begin 2008) als onderdeel van de nieuwe wro van kracht wordt. De verwachting is echter dat de kosten uit de bijbehorende

kostensoortenlijst (de kosten die een gemeente aan de grondeigenaar mag doorberekenen) als uitgangspunt gaan dienen bij de onderhandelingen. Dus niet achteraf, als partijen er niet uitkomen, maar als start bij de onderhandelingen.

### Genomen risico's en democratische controle

Veel gemeenten kampen bij hun grondexploitatie met grote financiële risico's en ontransparante, moeilijk controleerbare processen. Grondexploitaties zijn financieel gezien de meest risicovolle activiteiten, die een gemeente kan ondernemen. Van tevoren is onzeker of het project winstgevend of verlieslijdend zal zijn. Het risico dat gemeenten lopen, moet worden afgewogen tegen de omvang van de reserves van het grondbedrijf (Korthals Altes & De Graaf 1998).

Gemeenten die een actief grondbeleid voeren, moeten strategische grondaankopen doen om de andere partijen voor te zijn. Zonder strategische aankopen vissen ze achter het net, lopen de kosten van grondaankopen op en wordt het risico groter. Dit omzichtige strategische handelen kan niet in alle openheid plaatsvinden; om hun onderhandelingspositie niet te verzwakken, kunnen gemeenten maar beperkt inzicht bieden in toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Dit beperkt de mogelijkheden van een goede democratische controle op het gemeentelijk handelen.

De toegenomen complexiteit op de grondmarkt heeft het niet eenvoudiger gemaakt de kosten en opbrengsten vooraf te kwantificeren, transparant in beeld te brengen en om daarmee goed onderbouwde beslissingen over risico's te nemen. In de praktijk wordt hier op verschillende manieren mee omgegaan. Soms wordt een zo goed mogelijke schatting van het verlies binnen een project ingecalculeerd. De tegenvallers bij deze verliesgevende projecten worden bijvoorbeeld gecompenseerd doordat gemeenten geld verdienen met de uitgifte van grond in andere projecten. De winst en verlies in de verschillende projecten lopen niet altijd in de tijd gelijk, maar kunnen bijvoorbeeld via een fonds verevend worden. Bij meer winst- dan verliesgevende projecten ontstaat er een financiële buffer. Maar in slechtere economische tijden is deze buffer vaak snel verdwenen. Het is hierdoor moeilijk om de winst en hiermee de afdracht aan de gemeentebegroting, vooraf in te schatten. Bij tegenvallers zal er te veel geld naar de begroting gaan (en hiermee worden uitgegeven).

Het gaat in het kader van dit onderzoek te ver om risico's empirisch te kwantificeren. We kunnen echter bouwen op een grote stapel onderzoeksrapporten van rekenkamers en rekenkamercommissies<sup>13</sup>. Niet zelden vormde het grondbeleid of aspecten daarvan één van de eerste onderzoeksonderwerpen van deze relatief recent in het leven geroepen organen. Dit enkele feit geeft al aan dat er bij raadsleden zorgen heersen. De conclusies van de onderzoeken geven inzicht in de risico's die gemeenten lopen met een actief grondbeleid (zie Rapporten rekenkamers, blz. 84).

13. Er bestaat een belangrijk verschil tussen rekenkamers en rekenkamercommissies/rekeningcommissies. Rekenkamers zijn onafhankelijke organisaties die door de gemeenteraad in het leven zijn geroepen om het gemeentelijk beleid te onderzoeken. Rekenkamercommissies bestaan (deels) uit leden van de gemeenteraad. Op verzoek van de raad laten zij onderzoek uitvoeren. Vermeldenswaard is dat de toon van de rapportages van de onafhankelijke rekenkamers kritischer is dan de rapportages van de rekenkamercommissies.

Niet alleen in de beschreven gemeenten zijn de risico's van grondbeleid onderzocht. Ook in de andere gemeenten komen de conclusies in grote lijnen overeen<sup>14</sup>. Bijna altijd is de (verdeling van de) risico's onduidelijk, en bovenal schort het aan een adequate informatievoorziening ten behoeve van de gemeenteraad en is de dossiervorming niet op orde. In veel gevallen is er geen of onvoldoende gemeentelijk grondbeleid vastgesteld waarnaar gehandeld zou moeten worden. De omschrijving 'black box' door de Rekenkamer Rotterdam lijkt op meer plaatsen van toepassing te zijn. Er blijken belangrijke nadelen te kleven aan een actief grondbeleid door gemeenten.

Het is voor de gemeenteraad niet makkelijk de grondexploitatie te volgen en te controleren. In tijden van economische voorspoed valt het de gemeenteraad door de winst op de grondexploitatie niet op dat de risico's groot zijn. Het overschot bij het grondbedrijf komt op de gemeentebegroting en iedereen is tevreden. Dat dit overschot in economisch goede tijden wellicht groter zou moeten zijn, dat lijkt niemand zich af te vragen. Dat er gereserveerd zou moeten worden om de risico's in slechte tijden op te vangen, dat lijkt van later zorg. Dat de risico's steeds groter worden doordat in de woningbouw het vangnet van subsidies een aantal jaren geleden is weggefallen, de markt steeds complexer is geworden en de potentiële winsten steeds kleiner worden, ook dat lijkt onvoldoende over het voetlicht te komen. Bovendien zijn de onderhandelingen met andere marktpartijen steeds complexer geworden en ontstaan er hierdoor hoge kosten voor overleg en afstemming (Buitelaar 2007).

De processen duren vaak 10 jaar of langer en in deze tijd kunnen de kosten en opbrengsten in de toch al ingewikkelde grondexploitatie verschuiven. De gemeentelijke ambtenaar moet onderhandelen met de grondeigenaar, maar heeft hierbij veel marge. Er kan bijvoorbeeld in het totale budget geschoven worden, bepaalde voorwaarden kunnen veel geld waard zijn en er kunnen toezeggingen gedaan worden die ten laste komen van andere begrotingsposten. Soms worden er ook afspraken met ontwikkelaars gemaakt die uiteindelijk een uitwerking buiten het plangebied hebben (bouwclaim op een andere locatie, op een ander moment). Hierdoor kan een gemeente in een ander project, op een ander moment, op een andere locatie geconfronteerd worden met eerder gedane toezeggingen elders.

Bestuurders en gemeenteraadsleden zijn vaak voor kortere tijd in functie en moeten hierdoor noodgedwongen varen op het ambtenarenapparaat. Dit stelt hoge eisen aan de ambtenaren. De andere marktpartijen ervaren volgens Dol & Van der Heijden (2005) ernstige knelpunten rond de complexiteit en tijdsduur van besluitvormingstrajecten en de personeelscapaciteit en competenties van gemeentelijke ambtenaren. Dit bewijst niet dat er problemen zijn, maar geeft wel aan dat er iets aan de hand is.

De mogelijkheden en de werkwijze bij de grondexploitatie zijn afhankelijk van de grootte van de gemeente. Bij grote gemeenten zal er veel meer expertise in het ambtenarenapparaat aanwezig zijn. Hierdoor kunnen zij complexere situaties aan en vormen zij een veel sterkere partij in de onder-

14. Naast Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Almere zijn de rapportages uit Alkmaar (2001), Ede (2006), Groningen (2003), Nijmegen (2003), Spijkernisse (2000), Tilburg (1991; 2002) en Zoetermeer (2004) bestudeerd.

## Rapporten rekenkamers

De rekenkamers en rekenkamercommissies van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Almere hebben de afgelopen jaren alle vier het grondbeleid in hun gemeenten onderzocht.

Amsterdam werkt met een 'vereveningsfonds'. De gemeente gaat ervan uit dat ze de in- en uitgaande geldstromen in evenwicht kan brengen; grofweg levert de grond voor kantoren de gemeente geld op en legt de gemeente op sociale woningbouw juist geld toe.

Onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam (2006) laat zien dat het vereveningsfonds op dit moment een negatief saldo van 29 miljoen euro heeft. Dit komt volgens de Rekenkamer onder andere doordat de gemeente in de periode 2002-2006 nieuwe ruimtelijke projecten heeft uitgevoerd met een negatief saldo van in totaal 223 miljoen euro; de tegenvallende conjunctuur zorgde bij bestaande projecten voor extra tekorten van 93 miljoen euro en het verliesgevende stadsvernieuwingsfonds met een tekort van 126 miljoen euro is overgeboekt naar het vereveningsfonds. Tussentijdse winstnemingen in bouwprojecten van bij elkaar 392 miljoen euro kunnen deze verliezen niet compenseren. Deze winstnemingen noemt de Rekenkamer bovendien 'inconsistent' omdat meevallers in projecten niet altijd op dezelfde wijze en soms onvoldoende ten gunste van het fonds worden gebracht. Ook over de informatievoorziening aan de raad is de Rekenkamer kritisch. Deze heeft met de informatie die hij heeft gekregen onvoldoende de vrije reserve van het fonds kunnen bepalen. Door dit alles is er voor de nabije toekomst geen ruimte meer voor nieuwe verliesgevende plannen. De gemeente Amsterdam moet dus op zoek naar andere bronnen om bijvoorbeeld de sociale woningbouw te financieren.

Het onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam (2001) is van iets minder recente datum. Die periode kenmerkt zich door een economische hausse, op basis waarvan verwacht zou worden dat een onderzoek naar het grondbeleid in die tijd positief zal uitvallen – maar niets is minder waar.

De Rekenkamer noemt het beleid en de uitvoering van grondexploitatieprojecten een 'black box' waarin de ramingen ten aanzien van de winst veel te voorzichtig zijn. Zowel aan de kosten- als aan de opbrengstenkant worden marges gehanteerd. Hierdoor zijn tegenvallers makkelijk te ondervangen en wordt het risico op ondoelmatig handelen vergroot. De hierdoor hogere kosten vormen volgens de Rekenkamer ondersteuning bij onderhandelingen met kopende partijen (hogere kosten = hogere uitgifteprijs) en bij overheden (hogere kosten = hogere projectsubsidies). Bij de acht onderzochte projecten zou het bij meer realistische ramingen gegaan zijn om een stijging van de winst voor de gemeente van 50 miljoen euro. Door de gehanteerde marges kunnen de geleverde prestaties en resultaten van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) alleen maar meevallen en is het bedrijf moeilijk aan te sturen en 'af te rekenen'.

Net als de Amsterdamse wijst de Rotterdamse Rekenkamer op de gebrekkige informatievoorziening aan de gemeenteraad, terwijl dit soort informatie volgens de kamer nodig is om strategische keuzes te kunnen maken. En: keuzes maken, op basis van welk beleid? De bij veel raadsleden onbekende uit 1980 daterende Nota Grondbeleid? Bovendien is er volgens de Rekenkamer bij de gemeente niemand te vinden die beschikt over het totaalbeeld.

Het onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Utrecht (2003) gaat in op de beheersing van de financiële risico's van de grondexploitatie van Leidsche Rijn. De commissie signaleert allereerst dat er in de gemeente Utrecht geen formeel vastgesteld gemeentelijk grondbeleid is en dat de doelstellingen voor Leidsche Rijn (neutraal exploitatiesaldo) niet overeenkomen met de informele doelstellingen van de gemeente (winstgevendheid). De risicoanalyse laat zien dat in de periode 1999-2002 het meest positieve scenario steeds meer tendeert naar een neutraal of zelfs negatief saldo (13 miljoen euro in februari 2002). Het meest ongunstige scenario laat in de hele periode een negatief saldo zien, met als meest negatieve uitschieter een verlies van 350 miljoen euro in februari 2002. De commissie is kritisch op de informatievoorziening aan de raad. De raad krijgt een 'overload' aan informatie, maar de rapportages geven te weinig aanknopingspunten voor bijsturing.

Ook de Rekeningcommissie van de gemeente Almere (2001) heeft onderzoek gedaan naar de werkwijze van het grondbedrijf. Het grondbedrijf werd onder andere onderzocht, omdat er binnen de gemeente geruchten en mythen circuleerden dat er sprake zou zijn van een 'eigenmachtig apparaat'.

De commissie is mild in haar oordeel, maar heel expliciet geeft ze in haar slotbeschouwing aan dat het grondbedrijf 'verschillende gezichten' heeft. Aan de ene kant een professionele organisatie met kenmerken van een onderneming, maar aan de andere kant een organisatie die moet opereren in een politiek gevoelige omgeving, waarbij andere doelen dan het halen van winst belangrijk zijn.

Ook vindt de commissie transparantie geboden, zodat het burgers en bedrijven duidelijk is waar de gemeente met haar ruimtelijk beleid naartoe wil, maar de huidige werkwijze laat dit niet toe. Slechts het nettoresultaat van de grondexploitaties wordt overgeheveld naar de algemene reserves. Ook bestaan er stille reserves als gevolg van ongebruikte begrotingsposten, ruime begrotingen en het te laat afsluiten van een project. Dit maakt de informatievoorziening onvoldoende en controle en bijsturing door de gemeenteraad moeilijk. Zowel de raad als het grondbedrijf zijn volgens de commissie gebaat bij een beter gefundeerde inschatting van risico's en kansen in de exploitatiebegroting van een project.

handelingen met private partijen. De Kam & Needham (2002) geven bijvoorbeeld aan dat grote gemeenten zich op een gespannen grondmarkt beter weten te handhaven. Daarnaast kunnen grote gemeenten meer risico dragen. Grote gemeenten kunnen eventuele verliezen elders, op een andere locatie compenseren.

### Conclusie

De grondmarkt op woningbouwlocaties is veranderd. Het monopolie van gemeenten bij het bouwrijp maken van woningbouwlocaties is succesvol doorbroken door de marktpartijen. Op de Vinex-locaties namen zij voor het eerst grootschalig grondposities in, daartoe soms uitgenodigd door de overheid, en later op andere locaties waar naar verwachting woningbouw zou gaan plaatsvinden.

Gemeenten houden echter vast aan hun oude manier van werken, te weten het voeren van een actief grondbeleid. De ingenomen posities door andere marktpartijen en de mede hierdoor gestegen prijzen voor ruwe bouwgrond maken dat dit beleid voor hen steeds moeilijker te handhaven is. De prijsstijging van ruwe bouwgrond werkt kostenverhogend bij de realisatie van woonwijken.

Bovendien zijn gemeenten gedwongen bij een grondtransactie aanvullende afspraken te maken die ten koste gaan van de voor hen potentiële winst door bestemmingswijziging. Ook worden problemen elders, in binnenstedelijk gebied of op verliesgevende locaties, opgelost met de potentiële winst en mogelijkheden op andere locaties. Al met al worden de kosten, ook op winstgevende locaties, hierdoor steeds hoger. Bij de huidige marktwerking blijft er van de waardeverhoging door bestemmingsplanwijziging minder over voor bijvoorbeeld sociale woningbouw, groenvoorzieningen of ander gemeentelijk beleid binnen of buiten de woningbouwlocatie.

Bij de gewijzigde marktomstandigheden kunnen gemeenten hierdoor in de problemen komen: de kosten worden groter in relatie tot de potentiële winsten en het risico op verlies in de grondexploitatie groeit. Door in een heel vroeg stadium ruwe bouwgrond strategisch aan te kopen kan de gemeente de kosten drukken. Om de andere marktpartijen voor te zijn, is het nodig om maar beperkt inzicht te bieden in het toekomstige ruimtelijk beleid. Deze werkwijze staat echter op gespannen voet met transparantie van het gemeentelijk beleid en de controlemogelijkheden voor gemeenteraad en burgers.

# Marktstrategieën van eindgebruikers

# Marktstrategieën van eindgebruikers

## MARKTSTRATEGIEËN VAN EINDGEBRUIKERS

De veranderingen die de laatste jaren op de markt van woningbouwgrond hebben plaatsgevonden, zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op de veranderende strategieën van andere marktpartijen dan de agrariërs en gemeenten: de eindgebruikers van woningbouwgrond<sup>1</sup>. De mogelijkheden die er in principe al langer waren, hebben zij daadwerkelijk ter hand genomen. Dit heeft geleid tot nieuwe interacties en hiermee samenhangende uitkomsten op de grondmarkt. De gehanteerde strategieën hebben het met name de gemeenten moeilijker gemaakt hun sinds jaar en dag gehanteerde werkwijze van het voeren van een actief grondbeleid (ook in de nieuwe typen overeenkomsten zoals bouwclaim en PPS) met succes te continueren.

### De oorspronkelijke situatie

De rol van de verschillende marktpartijen in de uitgangssituatie zal inmiddels duidelijk zijn: in de oorspronkelijke situatie voeren gemeenten een actief grondbeleid en bestaat er een gemeentelijk monopolie op het aanbieden van bouwrijpe grond. Gemeenten kopen de grond rechtstreeks van de oorspronkelijke eigenaar, meestal een boer, veranderen de bestemming in woningbouw, verlenen opdracht tot het bouwrijp maken van de grond en verkopen de bouwrijpe grond aan de diverse eindgebruikers van woningbouwgrond. Al deze eindgebruikers, met ieder hun eigen doelstellingen, kopen vrijwel alleen bouwrijpe grond en hebben in deze uitgangssituatie nog niet op grote schaal ruwe bouwgrond gekocht.

Mede doordat de eindgebruikers elk hun eigen doelstelling hebben, zijn de verschillende stappen in het productieproces van woningen en de verschillende te bouwen woningen (koop/huur; goedkoop/duur) in deze uitgangssituatie keurig van elkaar gescheiden:

- Woningcorporaties zijn statutair beperkt in hun werkgebied en hierdoor voornamelijk werkzaam binnen de eigen gemeente<sup>2</sup>. Ze zijn verantwoordelijk voor de bouw en het beheer van de sociale huurwoningen. Zij kunnen de grond voor sociale woningbouw vaak tegen een gereduceerde prijs kopen van de gemeente. Door binnenplanse verevening van grondgebonden woningen, waarbij bouwers van dure koopwoningen relatief meer betalen voor de grond, kan de gemeente dit ‘verlies’ compenseren<sup>3</sup>.
- Projectontwikkelaars kopen bouwrijpe grond van de gemeenten om hier een woningbouwlocatie op te ontwikkelen volgens de randvoorwaarden die de gemeente eraan stelt.

1. We bedoelen hiermee marktpartijen als projectontwikkelaars, beleggers en bouwers, maar ook woningcorporaties. In het vervolg gebruiken we de term ‘andere marktpartijen’ om aan te geven dat in de door ons gehanteerde ruime definitie van het begrip ‘markt’ (tweede hoofdstuk) ook boeren en gemeenten marktpartijen zijn. In het dagelijks spraakgebruik is dit niet altijd het geval.

2. Over toelating van een woningcorporatie of over wijzigingen van statuten beslist de minister op basis van het advies van de Adviescommissie Toelating Woningcorporaties (ATW).

3. De Kam nuanceert dit enigszins door aan te geven dat door het hogere aantal woningen in gestapelde bouw de grondopbrengsten van de sociale woningbouw hoger zijn dan bij de meeste andere bestemmingen. ‘De sociale woningbouw was eerder trekpaard dan bijwagen in de grondexploitatie. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat de kavelprijzen per woning in de sociale sector niet evenredig dalen wanneer het kaveloppervlak per woning kleiner wordt’ (De Kam 1996, p. 312).

- Institutionele beleggers maken plannen voor huurwoningen in het duurdere segment. Wanneer ze de gemeente of ontwikkelaar weten te overtuigen van de kwaliteiten van het plan, kunnen ze eventueel samen met een ontwikkelaar en/of bouwer bouwrijpe grond van de gemeenten kopen, en hierop hun woningen (laten) bouwen.
- Individuele particulieren kopen zogenaamde vrije kavels om hierop hun eigen woning (te laten) bouwen (particulier opdrachtgeverschap). De prijs van deze kavels komt overeen met de grondprijs die gemeenten aan andere partijen vragen.
- De bouwers ten slotte bouwen in opdracht van al deze partijen: gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars, institutionele beleggers en individuele particulieren.

In de hierboven beschreven situatie heeft de gemeente vrijwel het alleenrecht op het aanbieden van bouwrijpe grond. De gemeente heeft hiermee de macht het woningbouwprogramma te bepalen en de andere marktpartijen te selecteren. Die keuze voor een projectontwikkelaar, institutionele belegger en/of bouwer is in deze uitgangssituatie soms met veel mystiek omgeven. De banden tussen gemeente en ontwikkelaar zijn soms zo innig dat anderen nooit 'aan de beurt' komen. Bij ontwerpwedstrijden die worden uitgeschreven om dit probleem te omzeilen, blijkt het moeilijk om eenduidige op voorhand bekende criteria vast te stellen; het CPB (1999; p. 119) noemt deze ontwerpwedstrijden dan ook 'beautycontests', waarbij het voor de deelnemers belangrijker is om de 'jury te plezieren' dan de consumenten.

Bij het aanbieden van socialehuurwoningen hebben de woningbouwcorporaties het alleenrecht. Alleen woningcorporaties krijgen in deze uitgangssituatie korting op de grondprijs en zijn hierdoor – in combinatie met de verstrekking van bouwsubsidies – in staat de socialehuurwoningen kostendekkend aan te bieden.

### De nieuwe situatie

De gemeente verliest haar monopolie vanaf het moment dat de zogenoemde Vinex-locaties in ontwikkeling worden gebracht. Projectontwikkelaars kopen grond op de locaties waarvan ze verwachten dat er woningbouw gaat plaatsvinden. Soms worden ze ertoe 'uitgenodigd' om samen met de gemeenten de ruwe bouwgrond te kopen. Dit betekent het begin van een groter veranderingsproces. De projectontwikkelaars, maar later ook de diverse andere marktpartijen, gaan ook buiten de Vinex-locaties op grote schaal grond aankopen.

De eindgebruikers hebben een aantal redenen om in toenemende mate grondposities in te nemen. Ten eerste zijn grondeigendom en ontwikkelingsrecht met elkaar verbonden. Door het innemen van grondposities zijn de marktpartijen er zeker van dat ze een deel van de woningen kunnen bouwen. Hun onderhandelingspositie wordt erdoor versterkt en hiermee kunnen ze

de continuïteit van hun bedrijf zeker stellen. Dit is van groot belang door het restrictieve ruimtelijk beleid van de overheid, dat slechts een beperkt aantal locaties aanwijst waar mag worden gebouwd.

Ten tweede hebben ze, aanvullend op het vorige punt, met het stijgen van de huizenprijzen meer kans om door grondaankoop een winstmarge naar zich toe te trekken. Als de bouwkosten minder snel stijgen dan de huizenprijzen, blijft er meer geld over. Deze extra marge valt toe aan de eigenaar van de grond. Hoewel slechts een berekeningsmethode, brengt de praktijk van het berekenen van de grondprijs via de residuele grondwaardemethode nadrukkelijk in beeld hoe en welke winstmarge kan ontstaan. De onderhandelingsmacht van de oorspronkelijke eigenaar (veelal de agrariër) of de projectontwikkelaar bepaalt wie van de twee welk deel van de marge daadwerkelijk naar zich toe weet te trekken. Dit is ook afhankelijk van bedrijfs-economische afwegingen en van de uiteenlopende verwachtingen tussen agrariër en ontwikkelaar.

Ten derde kunnen ontwikkelaars niet alleen geld verdienen met het bouwen van woningen, maar ook met het bouwen van de grond. Voor het deel van het zelfrealisatierecht dat betrekking heeft op het realiseren van werken, leveringen of diensten aan de semi-publieke sector, zoals het aanleggen van de openbare infrastructuur, heeft het Europese Hof in het 'Scala arrest' echter aangegeven dat de aanbestedingsregels van toepassing zijn. Hierdoor werd het duidelijk dat overheden bij aanbesteding van dit deel van de opdracht moesten overgaan tot een openbare aanbesteding (VROM 2004). Bij de overheidsaanbesteding voor dit deel van het bouwen van grond vindt er nu dus wel verplichte concurrentie plaats. Aanvankelijk was die concurrentie derhalve door het grondeigendom uitgeschakeld.

Ten vierde is het door het restrictieve beleid van de overheid en door de convenanten met de zeven kaderwetgebieden, duidelijk waar er gebouwd zou kunnen worden. Hierdoor is het voor marktpartijen minder risicovol om grondposities in te nemen<sup>4</sup>.

Ten slotte is de bouwopgave dermate groot dat de overheid het zich niet kan veroorloven het totale risico te dragen. Ze zoekt bewust naar andere marktpartijen die een deel van het risico kunnen dragen. Hier staan voor die partijen uiteraard potentiële winsten tegenover, zeker omdat de opbrengsten groter zijn, door minder huurwoningen te bouwen in de sociale sector en meer koopwoningen te bouwen in de marktsector. Projectontwikkelaars kunnen zelfs meer bieden voor de grond als ze geen verliesgevende of sociale bestemmingen hoeven te realiseren (Nooteboom & Needham 1995; Groetelaars 2005).

Doordat het gemeentelijk monopolie op bouwrijpe grond succesvol is aangevochten, is de dominante positie van de gemeente verdwenen. Dit heeft een aantal gevolgen:

- Projectontwikkelaars nemen op grote schaal grondposities in. In ruil voor het bouwen van de woningen, verkopen zij de grond aan de gemeente (bouwclaimovereenkomst). Ook ontstaan er publiekprivate samenwer-

4. De zeven grootste stadsgewesten worden sinds de invoering van de Kaderwet in 1994 'Kaderwetgebieden' genoemd. Zie Jókovi (2006; p. 28-32) voor een korte omschrijving van de totstandkoming van de Vinex-uitvoeringsconvenanten in de Kaderwetgebieden.

kingsovereenkomsten (PPS-overeenkomst) waarin gemeenten en ontwikkelaars gezamenlijk opereren.

– De gemeenten hebben steeds minder mogelijkheden om via het grondprijnsbeleid het type te bouwen woningen te regelen (bijvoorbeeld sociale huur, vrije kavels).

– Zo is de bouw van socialehuurwoningen door woningcorporaties niet langer meer ‘automatisch’ een resultaat van gemeentelijk grondeigendom en de door de gemeente aan de corporaties berekende speciale grondprijs.

– Ook institutionele beleggers kunnen steeds moeilijker aan grond komen via de gemeenten; deze verwijzen hen door naar projectontwikkelaars.

Projectontwikkelaars incasseren met de stijgende prijzen echter een marktpremie. In de onderhandeling met de institutionele beleggers wordt deze marktpremie ingezet en komt er een nieuwe prijs tot stand. Hierdoor is het voor institutionele beleggers minder interessant om huurwoningen in het dure segment te bouwen. Er blijft minder winst voor hen over in de woningexploitatie.

5. Een goede relatie met de gemeente is niet letterlijk een privilege, ook andere marktpartijen kunnen hierin investeren. Verderop beschrijven we dat de relatie tussen corporatie en gemeente ook niet altijd even goed is, maar het lijkt ons niet te gewaagd om te stellen dat de meeste gemeenten en corporaties in hetzelfde lokale netwerk opereren en hierdoor nauwe banden onderhouden.

Door deze veranderingen verschuift de aandacht van alle andere marktpartijen van het kopen van bouwrijpe grond naar het kopen van ruwe bouwgrond. Grondbezit vormt voor hen een belangrijke randvoorwaarde (investeringsconditie) om hun doelstellingen te realiseren. Er vindt wel concurrentie plaats tussen de verschillende andere marktpartijen, maar op grondposities en niet op plankwaliteit, dus niet op de grond, maar om de grond. We bespreken achtereenvolgens de verschillende strategieën die woningcorporaties, projectontwikkelaars, institutionele beleggers en bouwers hanteren.

### Strategieën van woningcorporaties

Voor woningcorporaties is er naast de veranderingen op de grondmarkt nog meer veranderd. De verzelfstandiging van woningcorporaties, hun bijzondere positie op de woningmarkt, de verruiming van de regels ten aanzien van het werkgebied van de corporaties, de mogelijkheid voor grondaankopen in een vroeg stadium en de aanwezigheid van vermogen om dit ook daadwerkelijk te doen, zorgen ervoor dat de positie van de woningcorporatie verandert van een verhuurder van socialehuurwoningen in een maatschappelijke onderneming, met nieuwe ambities (maar met nog oude privileges zoals rentevoordelen bij leningen, fiscale voordelen en de historisch aanwezige nauwe relaties met de ‘eigen’ gemeente<sup>5</sup>). Duidelijk is dat woningcorporaties zijn gaan opereren op markten waarop ze zich tot dan toe niet bewogen. Vanwege de bijzondere privileges verstoren ze potentieel het ‘level playing field’ op deze markten (Hieminga 2006).

#### *Verzelfstandiging van de corporaties en verruiming van het werkgebied*

De zogenaamde bruteringsoperatie uit 1995 heeft voor meer zelfstandigheid van de woningcorporaties gezorgd. Bij de bruteringsoperatie werden de

financiële banden tussen de overheid en de corporaties doorgesneden: objectsubsidiereregelingen aan de corporaties (toen nog voor 50 jaar) en de uitstaande leningen van de corporaties bij de rijksoverheid zijn tegen elkaar weggestreept. Of anders gezegd: de wederzijdse rechten zijn afgekocht. Behalve zelfstandigheid (afstand tot de overheid met een eigen financiële verantwoordelijkheid) zorgde dit ook voor het ontstaan van verruiming van de investeringsmogelijkheden van corporaties.

Hoewel corporaties nog steeds een belangrijke wettelijke taak hebben in het huisvesten van hun primaire doelgroep, mensen met een laag inkomen, houden ze zich in toenemende mate bezig met commerciële activiteiten (Van der Wouden e.a. 2006). Corporaties moeten telkens de afweging maken tussen het maatschappelijke en het financiële belang. Het financiële belang kan het maatschappelijke belang ondersteunen doordat het verdiende geld opnieuw geïnvesteerd kan worden. Toch zijn activiteiten uit het oogpunt van financiële belangen soms ver van de primaire taak van de corporatie komen te staan (voorbeelden zijn: de bouw van dure koopwoningen, maar ook investeringen in glasvezelnetwerken).

Sinds de jaren negentig kennen woningcorporaties ook minder beperkingen. Meer woningcorporaties hebben een regionale (over het algemeen wgr-regio<sup>6</sup>) of landelijke toelating gekregen of hebben door fusies hun toelatingsgebied vergroot<sup>7</sup>. Een verzoek aan de minister tot toelating in de hele wgr-regio wordt min of meer automatisch ingewilligd, vanuit het besef dat als woningzoekenden zich op een geografisch grotere markt oriënteren, ook een corporatie buiten de eigen gemeente zou moeten kunnen werken. Een landelijke toelating komt veel minder voor. Corporaties worden wel landelijk toegelaten als het gaat om bijzondere gevallen, bijvoorbeeld ouderenhuisvesting. Voor bouwen buiten het toelatingsgebied is toestemming van de minister nodig, maar minder corporaties hoeven dus een dergelijke toestemming aan te vragen omdat het toelatingsgebied groter is geworden. Hiermee treden ze wel steeds vaker in concurrentie met andere woningcorporaties. Overigens kan het feitelijke werkgebied van een woningcorporatie kleiner zijn dan het toelatingsgebied.

Niet alleen het werkgebied, ook het werkveld van de corporaties is uitgebreid; corporaties richten zich steeds meer op duurdere huurwoningen en op koopwoningen, en treden hiermee in concurrentie met andere marktpartijen. Daarnaast zijn de regels aangepast zodat corporaties langere tijd grond in bezit mogen hebben, ook waar nog geen ‘zicht op bouwen binnen redelijke termijn’ bestaat. Hierdoor zijn corporaties eerder grond gaan aankopen en zullen ze dat in de toekomst naar verwachting nog eerder gaan doen. Waar er eerst nog planologische duidelijkheid moest zijn en corporaties vaak pas grond kochten als er een bestemmingsplan was, kopen corporaties nu al ruwe bouwgrond op locaties waarvan zij vermoeden dat er woningbouw gaat plaatsvinden. Als redelijke termijn wordt vanaf november 2001 door de minister de verwachting tot verandering in een bouwbestemming binnen

6. De wgr-regio's werken gemeenten bij ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid, milieu, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer verplicht samen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (wgr).

7. Ter indicatie: het aantal woningcorporaties is gedaald van 1.152 in 1985, naar 791 in 1998 naar 552 nu.



5 jaar gehanteerd (Staatscourant 2001). Sinds mei 2006 is dit verruimd tot 10 jaar (VROM 2006a).

#### *Concurrentie tussen corporaties in de casussen*

De onderlinge concurrentie die tussen woningcorporaties is ontstaan door de verruiming van het werkgebied, komt ook in de casussen naar voren. Grofweg hebben die veranderingen en concurrentie drie gevolgen gehad: fusie van woningcorporaties (Corporatie Holding Friesland, casus Leeuwarden, maar heeft heel de provincie als werkgebied), samenwerking tussen woningcorporaties (Triborgh, casus Tilburg, samenwerking tussen twee corporaties en lokale bouwbedrijven en projectontwikkelaars) en concurrentie tussen woningcorporaties, ook om ruwe bouwgrond (Dongense Woningbouw Stichting concurreert in Dongen met de Woning Stichting Geertruidenberg).

#### *Steeds vaker kopen van ruwe bouwgrond*

In de uitgangssituatie konden woningcorporaties grond van de gemeente kopen tegen een gereduceerde prijs. Corporaties geven ook aan dat die gematigde grondprijzen belangrijk zijn voor socialewoningbouw. Om die reden willen ze op Vinex- en uitleglocaties waar mogelijk ook doorgaan met het tegen een gereduceerde prijs kopen van bouwrijpe grond van de gemeente. Maar door de veranderingen op de grondmarkt, hebben ze hier toe steeds minder mogelijkheden. Bovendien gaan er steeds meer stemmen op dat deze 'marktverstoring' ongewenst (vanwege de toch al aanzienlijke omvang van de voorraad socialehuurwoningen) en onnodig (vanwege het vermogen van corporaties) zou zijn. Een ander tegenargument komt van Conijn (2006). In zijn inaugurele rede geeft hij aan dat bij een marktconform grondprijnsbeleid de huurders betalen voor de fiscale bevoordeling van kopers. De stijging van de grondprijs wordt namelijk veroorzaakt door de stijging van de woningprijs. Deze stijging heeft verschillende oorzaken, waaronder het bestaan van de hypotheekrenteaftrek (zie Renes e.a. 2006)<sup>8</sup>.

Corporaties hebben flexibel gereageerd op de gewijzigde marktomstandigheden en het veranderend gemeentebestuur, en hanteren nu uiteenlopende strategieën op uiteenlopende locaties. Dominant bij deze gewijzigde strategieën is dat ze zelf grondposities innemen: een 'grondbank' met ruwe bouwgrond. De corporaties doen dit vooral als ze hun doelstellingen niet kunnen realiseren via het gemeentelijk grond- en volkshuisvestingsbeleid. Het succes van woningcorporaties, het dekken van de onrendabele top van goedkope huurwoningen, hangt hierdoor steeds meer samen met het succes van hun optreden op de grondmarkt. De woningcorporaties hanteren hierbij (een mix van) de onderstaande strategieën:

- Ze kopen zelf ruwe bouwgrond of zetten gronden in die ze reeds in bezit hebben.
- Ze kopen samen of in afstemming met de gemeente grond aan.
- Ze participeren in gezamenlijke grondaankopen met andere marktpartijen.

**8. De huur- en koopwoningmarkt zou volgens hem veel meer in samenhang gezien moeten worden. Ingrijpen in het ene stelsel (huurliberalisering) kan volgens hem bijvoorbeeld niet zonder gelijktijdig ingrijpen in het andere stelsel (hypotheekrenteaftrek).**

– Ze nemen woningen *turnkey* af van de projectontwikkelaars, die de grond gekocht hebben.

Op de markt en in de bouw kunnen corporaties gezamenlijk optrekken met andere partijen. In een samenwerking waarbij de corporatie zelf het initiatief neemt, zoekt ze haar partners vooral onder lokaal werkzame ontwikkelaars en aannemers. Wanneer de gemeente participeert, dan zijn vaker ook regionale of zelfs nationale ontwikkelaars bij het project betrokken.

Een ander alternatief, waarbij de corporatie bouwrijpe grond koopt van projectontwikkelaars, kwam aanvankelijk niet vaak voor, maar werd belangrijker toen projectontwikkelaars op bouwlocaties moesten terugschakelen naar woningbouwprogramma's in de lagere prijsklasse en daarvoor samenwerking zochten met woningcorporaties (zie voor een uitgebreide beschrijving van strategieën van woningcorporaties op de grondmarkt: De Kam & Needham 2001; 2002; De Kam 2002; 2006; De Kam & Diekerhof 2006).

#### *Kopen van grond door corporaties in de casussen*

Alle corporaties in de vier casussen hebben grond gekocht op de onderzochte bouwlocaties en alle drie de hiervoor genoemde strategieën komen voor. Wat opvalt is dat corporaties vooral grondposities innemen om onderhandelingsmacht te krijgen.

Alle corporaties hebben wel een tijd gehad dat ze in onmin leefden met de gemeente. De afspraken die de gemeente met hen maakte over de volkshuisvesting, achtten ze vaak onvoldoende, of ze vonden dat de gemeente die afspraken niet nakwam. In sommige gevallen liepen de ergernissen zo hoog op dat corporaties besloten grond te kopen om de gemeente 'een hak te zetten'. Na verloop van tijd zijn de verhoudingen hersteld – de partijen moeten toch samen verder – maar door de ingenomen grondposities wel met een betere onderhandelingspositie van de woningcorporatie.

De woningcorporatie in Dongen heeft in overleg met de gemeente grond gekocht (en meteen aan de gemeente doorverkocht in ruil voor een bouwclaim). Hiervoor heeft de gemeente het plangebied uitgebreid (met globaal het doorverkochte deel binnen het plangebied; zie figuur 19).

In Nijkerk heeft er een grondruil plaatsgevonden. De Woningstichting Nijkerk heeft met de gemeente een grondpositie elders geruild voor 30 extra kavels in het plangebied. Daarnaast heeft ze 40 extra kavels grond van de projectontwikkelaar gekocht, onder de afspraak dat deze alle woningen voor de corporatie mag bouwen, inclusief de woningen die zijn genoemd in de volkshuisvestelijke afspraken met de gemeente (98 kavels) en de 30 eerder genoemde kavels. De in totaal 168 kavels van de woningcorporatie liggen verspreid over het gebied.

In Leeuwarden heeft de woningcorporatie zelfstandig een grondpositie ingenomen en deze deels in ruil voor andere binnenstedelijke locaties verkocht aan de gemeente (zie figuur 20). Deze Corporatie Holding Friesland heeft grond gekocht die zich deels buiten het plangebied bevindt. Dit had

een rechtzaak tot gevolg, omdat het corporaties niet is toegestaan grond in bezit te hebben zonder 'zicht op bouwen binnen redelijke termijn'. De grond binnen het plangebied had de Holding doorverkocht aan de gemeente, maar de grond buiten het bestemmingsgebied is moeilijk te verkopen, omdat die in gebruik is van een pachter en er voor hem nog geen gepaste oplossing is gevonden. De rechter moet nu uitspraak doen om uit deze impasse te geraken.

In Tilburg zijn de twee woningcorporaties onderdeel van Triborgh, één van de vier participanten in de GEM Koolhoven. Hierdoor kunnen ze een deel van de woningen bouwen. Hiermee zijn de woningcorporaties samen met de andere partijen 'onverdeeld' eigenaar van een deel van alle grond in de GEM Koolhoven (zie figuur 23, blz. 103). De 250 socialehuurwoningen en 120 socialekoopwoningen liggen evenals de woningen van de andere partijen verspreid over het gebied.

#### *Het vermogen en de bijzondere positie om te investeren*

Voor woningcorporaties blijkt een financiële reserve belangrijk te zijn als ze met succes gronden willen aankopen. Deze reserve kan met een zeker risico ingezet worden door de steeds zakelijker, flexibeler en ondernemender wordende corporaties (De Kam & Needham 2002). Rijke corporaties kunnen snel handelen en relatief veel bieden, omdat ze vaak voldoende, direct beschikbare, liquide middelen hebben. Bovendien betalen corporaties een relatief lage rente bij speciale banken. Ze genieten dit voorrecht omdat de overheid als achtervang dient en het risico voor de banken minder groot maakt.

De corporaties hebben niet alleen een bijzondere positie op de grondmarkt door hun vermogen om te investeren, maar ook doordat ze lokaal bekend zijn. Ontwikkelen is netwerken en door de lokale contacten, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, zijn corporaties snel en goed op de hoogte van het gemeentelijk beleid, de veranderingen hierin en de specifieke situatie op de woning- en grondmarkt. Het netwerk is belangrijk zodra meer partijen (naast de gemeente) actief zijn op de grondmarkt. De markt is er complexer.

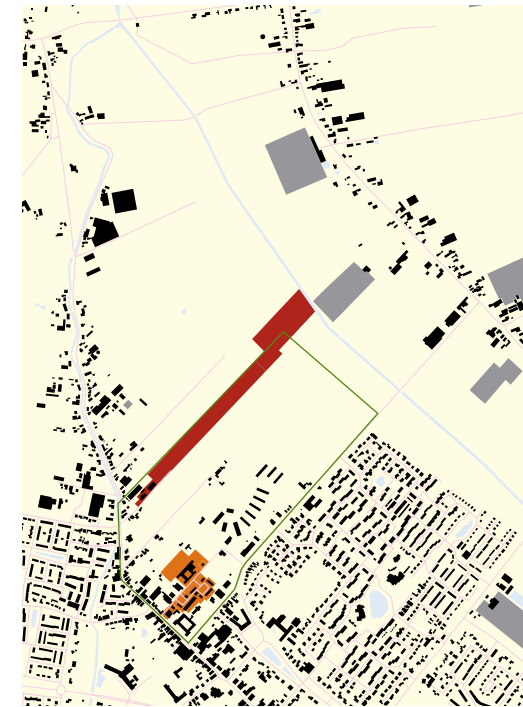
Corporaties hechten sterk aan goede relaties met de andere marktpartijen en de gemeente. Die goede relaties met andere marktpartijen zijn met name van belang op locaties waar deze grote grondposities hebben ingenomen (De Kam & Needham 2002).

De relatie met de gemeente werkt twee kanten op<sup>9</sup>. De corporaties hebben de gemeenten nodig als pleitbezorger en beschermheer met publiekrechtelijke bevoegdheden (De Kam & Needham 2002). Gemeenten bepalen bijvoorbeeld of en tegen welke gereduceerde prijs de woningcorporaties grond kunnen kopen. Andersom zijn de corporaties belangrijke actoren om het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid vorm te geven. De Kam (2006) kenschetst de gemeenten en woningcorporaties als partners in wonen, maar de casussen laten zien dat deze partners het niet altijd met elkaar eens zijn en

<sup>9</sup>. De relatie is niet meer zo hecht als in het verleden en bij verdere verruiming van het werkgebied van woningcorporaties zal deze relatie in de toekomst naar verwachting nog minder hecht worden.

**Figuur 19.** Grondposities woningcorporaties Dongen.

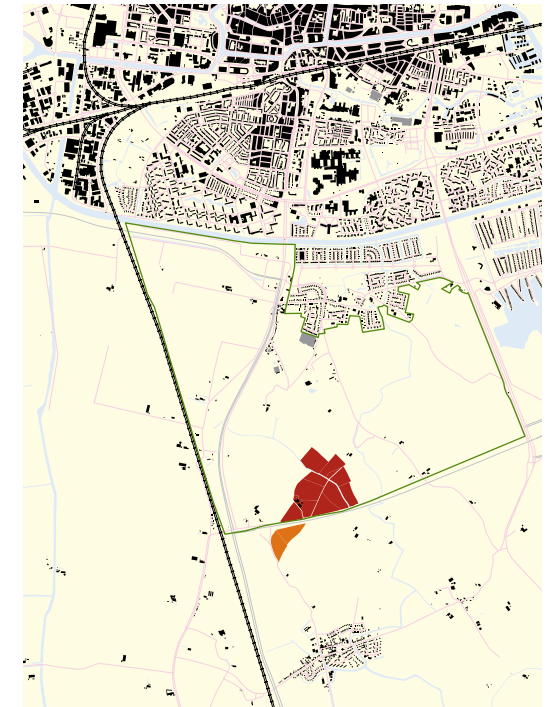
Bron: Kadaster, bewerking RPB



- DWV Woningcorporatie (doorverkocht aan gemeente)
- Woningstichting Geertruidenberg
- Globale grens De Beljaart

**Figuur 20.** Grondposities woningcorporaties Leeuwarden.

Bron: Kadaster, bewerking RPB



- Corporatie Holding Friesland (doorverkocht aan gemeente)
- Corporatie Holding Friesland
- Globale grens De Zuidlanden

soms ook lijnrecht tegenover elkaar staan. Toch zijn ze ook dan, door de beperkingen aan het werkgebied van de corporaties en de bestaande, historisch gegroeide posities, tot elkaar 'veroordeeld'.

De woningcorporatie kan de gemeente ook nog op een andere manier van dienst zijn. Een corporatie kan de grond kopen in plaats van de gemeente. Ze zijn dan een soort stroman voor de gemeente, wanneer de gemeente de grond niet rechtstreeks kan aankopen. Zodra een gemeente bij een grondeigenaar komt, is het namelijk zeker (m.u.v. planologische procedures) dat er gebouwd gaat worden; de eigenaar zal 'het onderste uit de kan' proberen te halen. Koopt de corporatie de grond, dan is die zekerheid er niet, althans niet voor de verkoper. Wanneer de corporatie de grond in ruil voor een bouwclaim meteen aan de gemeente doorverkoopt, is het risico voor de corporatie afgedekt en kan de gemeente de grond voor minder geld in bezit krijgen.

#### *De bijzondere positie van de corporaties in de casussen*

De bijzondere positie van de corporaties op de grondmarkt komt ook in de casussen naar voren. Grondaankopen of een deelname hierin van een corporatie geeft grotere kans (zekerheid) voor andere marktpartijen dat een locatie daadwerkelijk bebouwd gaat worden. Dit vormde in Tilburg voor de andere marktpartijen een reden om met de woningcorporaties en bouwbedrijven te gaan samenwerken in de grondexploitatie maatschappij (GEM), hoewel de corporaties op dat moment geen of nauwelijks een grondpositie hadden. De gemeente zou er immers niet bij gebaat zijn als 'hun' corporatie grond heeft op een verkeerde locatie.

Uiteraard wordt dit niet openlijk zo afgesproken, maar de casus Dongen laat zien dat gemeenten een corporatie soms gebruiken. De corporatie kreeg van de gemeente een 'suggestie' over de richting waarin de woningbouw zich zou gaan ontwikkelen. Binnen een netwerk, waar partijen ook in de toekomst nog zaken met elkaar moeten doen, is vertrouwen een belangrijk mechanisme om tot een transactie te komen. Het is mogelijk door een enkele opmerking of aanwijzing en zonder dat alles vastgelegd moet worden in contracten, 'samen' op te trekken bij grondaankopen.

#### **Strategieën van projectontwikkelaars en bouwers**

Door de veranderingen in de markt en in het beleid werd het voor projectontwikkelaars interessant op zoek te gaan naar andere mogelijkheden om winst te maken: *rent-seeking*. Het verschil tussen de prijs van ruwe bouwgrond, de prijs van bouwrijpe grond en de uitgifteprijs van de grond was steeds groter geworden. De markt was altijd al *contestable* (betwistbaar; meerdere aanbieders kunnen met elkaar concurreren om de gunst van de vrager), maar werd nu daadwerkelijk *contested* (betwist) omdat de winstmarges voldoende groot werden ten opzichte van de risico's.

We behandelen in deze paragraaf verschillende strategieën die projectontwikkelaars hanteren om de potentiële winst naar zich toe te trekken.

Achtereenvolgens komen aan bod: het in een vroeg stadium kopen van ruwe bouwgrond, het schuiven in de opbrengsten en kosten in een bouwplan, en het stellen van aanvullende voorwaarden bij de verkoop van grond.

De projectontwikkelaars zijn niet allemaal over één kam te scheren; illustratief zijn de uitspraken van Annemarie Jorritsma en Jacques Wallage. Jorritsma, burgemeester van Almere en liberaal, zegt in *Building Business* (2006) dat ontwikkelaars 'toch wel een heel erg kortetermijnblik' hebben en dat de overheid om die reden niet aan de wensen van de markt moet toegeven. Er zou in haar ogen dan 'nooit meer iets spannends gebouwd worden'. Opmerkelijk genoeg zegt Wallage, burgemeester van Groningen en sociaal-democraat, in datzelfde nummer dat ontwikkelaars 'niet altijd een kortetermijnblik' hebben en dat er met hen best langetermijnafspraken te maken zijn. Deze opmerkingen zou je gezien de politieke achtergrond van beide niet verwachten.

Zeer waarschijnlijk spreken zij beide over verschillende typen marktpartijen van wie de motieven uiteenlopen. Een aantal marktpartijen zal grond kopen om op de korte termijn, door het bouwen van woningen, winst te halen. Anderen hebben een langere adem. Zij zijn eerder gericht op continuïteit in de productie op langere termijn, of op het opbouwen of in stand houden van vermogen (zie voor een beschrijving van de Britse situatie ook Goodchild & Munton 1985).

#### *Grond kopen in een vroeg stadium*

Een belangrijke strategie van projectontwikkelaars is het in een heel vroeg stadium innemen van grondposities<sup>10</sup>. Door de mogelijke ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen van steden te onderzoeken, krijgen ontwikkelaars een beeld van de locaties waar eventueel in de verre toekomst woningbouw (of ontwikkeling van bedrijventerreinen) gaat plaatsvinden. Het gaat hierbij om locaties die nog niet zijn opgenomen in streek- of bestemmingsplannen, maar die qua ligging wel potentie hebben. De ontwikkelaars letten op ontsluiting, grondsoort, structuur van de stad en op mogelijke belemmeringen als de Ecologische Hoofdstructuur of waardevolle landschappen, die de ontwikkeling op de betreffende locatie minder waarschijnlijk maken.

Door op potentieel geschikte plekken op grote schaal grond aan te kopen is de kans dat op een 'juiste' locatie is aangekocht groot. En wanneer in een vroeg stadium grond wordt aangekocht, is de prijs nog relatief laag. De prijsopdrijving als gevolg van over elkaar heen buitende kopers start over het algemeen pas zodra er enige zekerheid is over toekomstige bebouwing. Uiteraard moet er over het algemeen meer betaald worden dan de landbouwkundige waarde. De kunst is om met de winst op de juiste locaties de verliezen op andere locaties te compenseren.

Zodra definitief duidelijk is dat er geen ontwikkeling kan plaatsvinden, is het veelal mogelijk de grond weer te verkopen aan agrarische belangstellenden, of aan de overheid die gronden aankoopt voor allerlei groene en blauwe functies. Hierdoor wordt het verlies beperkt. Bovendien wordt in

10. Veel transacties op de grondmarkt worden overigens niet geregistreerd, doordat er geen levering plaatsvindt of omdat er sprake is van opties tot koop die nog niet geëffectueerd zijn. Achteraf komen deze transacties bij verkoop van grond op woningbouwlocaties vaak wel naar boven omdat er in de acte van levering naar verwezen wordt.

het geval van stijgende prijzen van woningen de kosten van het in portefeuille hebben van grond (soms meer dan) gecompenseerd door de waardeinstijging.

#### *Grondaankopen door projectontwikkelaars en bouwers in de casussen*

Voor een kleinere niet centraal gelegen gemeente als Dongen hebben projectontwikkelaars minder belangstelling; de regionaal en lokaal georiënteerde (ontwikkellende) bouwers hebben hier al wel vroeg grondposities ingenomen (zie figuur 21). Toen de plannen van de gemeente leken te sneuvelen bij de provincie en er geen woningbouw zou gaan plaatsvinden, heeft een bouwer al snel doorverkocht aan de gemeente (niet in figuur 21 opgenomen). De gemeente ging er blijkbaar toen al van uit dat op langere termijn de woningbouw wel door zou gaan. Een andere bouwer heeft, in een later stadium, doorverkocht aan de woningcorporatie die op haar beurt heeft doorverkocht aan de gemeente. Met één marktpartij (Bouwbedrijf Van der Ven) met grond in het gebied bestaat inmiddels overeenstemming met de gemeente en naar verwachting van de gemeente zal dat ook met de andere overgebleven marktpartij gebeuren (projectontwikkelaar Klok Druten). Zowel de woningcorporatie als de twee overgebleven marktpartijen krijgen in ruil een bouwclaim, maar de gemeente heeft een groot deel van de grond in bezit gekregen zonder ruil voor een bouwclaim.

Rondom Nijkerk hebben de projectontwikkelaars op grote schaal en in een vroeg stadium grondposities ingenomen. Op de locatie De Terrassen in Nijkerk was maar liefst 75 procent van de grond in bezit van één en dezelfde ontwikkelaar (Vos en Teeuwissen, nu onderdeel van Heijmans). Al in 1996 verkocht de ontwikkelaar de grond via een bouwclaim aan de gemeente<sup>11</sup>. Deze bouwclaim was echter groter dan het totaal aantal woningen dat in het gebied gebouwd wordt. Door deze en eerdere verkopen en bijbehorende bouwclaims zit de gemeente met de huidige planning van het totale aantal nieuw te bouwen woningen, nog tot medio 2013 'vast' aan Heijmans als ontwikkelaar voor alle woningen die in de gemeente gebouwd mogen worden. Als andere ontwikkelaars woningen gaan ontwikkelen en bouwen, in plaats van Heijmans, omdat ook zij een grondpositie hebben of omdat de gemeente hier bewust voor kiest (bijvoorbeeld vanwege concurrentiebevordering of bouw door woningcorporatie), dan loopt deze claim verder in de toekomst door.

Ook in gebieden waar op z'n vroegst na 2015 gebouwd gaat worden, nemen projectontwikkelaars nu al grondposities in. Nijkerk heeft door zijn centrale ligging aan de A28, de nabijheid van Amersfoort en de beperkingen vanwege de Veluwe elders in die omgeving veel interessante locaties, waarvan het vrij zeker is dat deze vroeg of laat ontwikkeld gaan worden.

Voor de locatie De Zuidlanden in Leeuwarden is al in een heel vroeg stadium een structuurschets gemaakt (1995; de bouw gaat volgens de huidige planning nog door tot 2018). De gemeente heeft gekozen voor een publiekprivate samenwerking (PPS) met drie projectontwikkelaars (BAM, Bouwfonds, Heijmans<sup>12</sup>) in een Grondexploitatie Maatschappij (GEM) en doet zelf de grondaankopen voor de GEM. De gronden die in de huidige

11. De informatie van het Kadaster gaat niet verder terug dan 1998. Hierdoor is het niet mogelijk deze transacties op een kaartje af te beelden.

12. Heijmans is erg actief op de grondmarkt en heeft vroegtijdig op veel locaties strategische posities ingenomen. Behalve in Leeuwarden in onze casussen ook in Nijkerk.

plannen helemaal niet of pas later ontwikkeld gaan worden, zijn destijds door andere projectontwikkelaars en grondspeculanten aangekocht in de verwachting dat dit wel of eerder plaats zou gaan vinden. Partijen die niet deelnemen aan de PPS hebben naar schatting op dit moment 30-40 procent van het totale plangebied in bezit (zie figuur 22).

De locatie ligt gunstig aan de nieuwe ontsluitingsweg met het centrum van Leeuwarden ('Stads-as') en de nieuwe rondweg rondom Leeuwarden ('De Haak'). De grondprijzen zijn er wel veel lager dan in bijvoorbeeld Nijkerk. Door de meer perifere ligging zijn de huizenprijzen er lager en bovendien wordt er in het plan met veel lagere bebouwingsdichtheden, en hierdoor opbrengsten, gerekend.

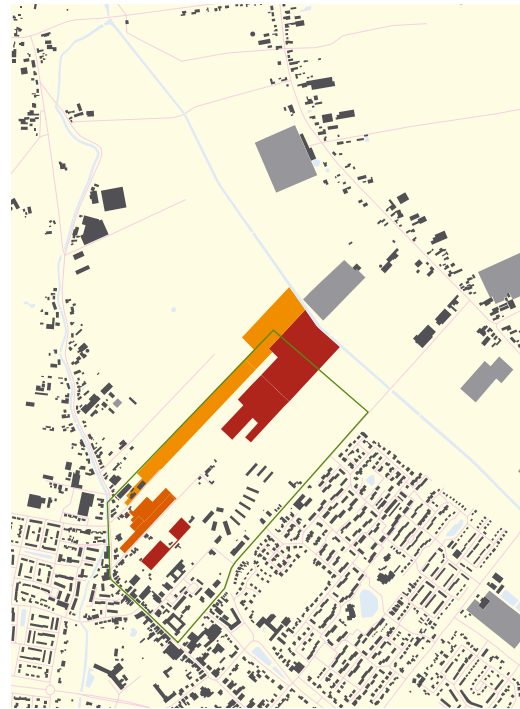
In Tilburg hebben projectontwikkelaars wel grondposities ingenomen, maar niet in een vroeg stadium doordat de gemeentelijke focus voor woningbouwlocaties pas vrij laat naar de zuidkant van de spoorlijn verschoof. Bovendien had het gebied aanvankelijk een andere bestemming: het terrein zou ingericht gaan worden als Floriadeterrein en was hierdoor minder interessant voor ontwikkelaars. Toen dit veranderde doordat de Floriade in Tilburg niet doorging, hebben ontwikkelaars alsnog grond gekocht. De gemeente heeft in totaal maar ongeveer 10 procent van de grond in bezit gekregen, de meeste overige grond is in bezit van andere marktpartijen, deels nog in gebruik door de vorige eigenaar als golfterrein (zie figuur 23). De gezamenlijke marktpartijen werken samen in de GEM Koolhoven, die als grondexploitant optreedt. Een klein deel van de grond is nog steeds in bezit van de oorspronkelijke eigenaren. Deze onderhandelen nu met de GEM Koolhoven over verkoop of beroepen zich vooralsnog op zelfrealisatie (Anssems).

#### *Verschuiving van de opbrengsten en kosten*

Veel projectontwikkelaars die de grond in een later stadium verwierven, hebben er relatief veel voor betaald. Dit hoge aankoopbedrag moet worden goedge maakt door de projectontwikkeling: de grond- en/of woningbouwexploitatie. Door de oorspronkelijke planvorming aan te passen kunnen ontwikkelaars schuiven met de kosten en opbrengsten. We bespreken achtereenvolgens: het doorschuiven van de aankoopkosten naar de gemeente, het sleutelen aan het aantal woningen in een plan, het aanpassen van het type te bouwen woningen en het verminderen van de kwaliteit van de woonomgeving. Alle casussen bevatten hiervan voorbeelden, maar het is niet te achterhalen in hoeverre er in het betreffende plan bewust voor is gekozen. Is het een gevolg van een negatief exploitatiesaldo, of hebben er andere redenen aan ten grondslag gelegen; het plan kan bijvoorbeeld ook zijn aangepast om het beter aan te laten sluiten op de marktvraag, de consumentenvoorkeuren.

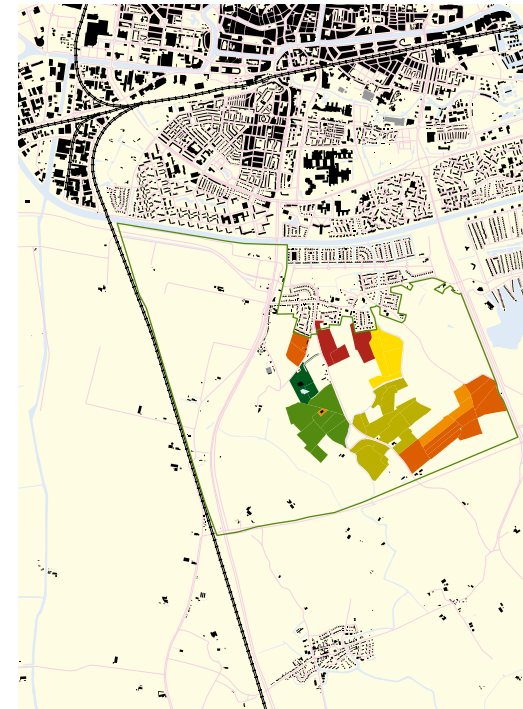
Allereerst kan de projectontwikkelaar de aankoopkosten van de grond doorschuiven. Dat houdt in dat hij de grond tegen dezelfde prijs doorverkoopt aan de gemeente (of een andere marktpartij). Het doorverkopen van grond aan de gemeente tegen dezelfde hoge prijs komt in alle casussen voor. Door de

**Figuur 21.** Grondposities projectontwikkelaars en bouwers Dongen. *Bron: Kadaster, bewerking RPB*



- Van der Ven (nu gemeente)
- Klok Druten
- Wilstra (via DWV naar gemeente)
- Globale grens De Beljaart

**Figuur 22.** Grondposities projectontwikkelaars en bouwers (buiten de GEM) Leeuwarden. *Bron: Kadaster, bewerking RPB*



- Creon Vastgoed
- Exploitiemaatschappij Goutum-Zuid
- Groenstrook Beheer
- Hopman Interheem Beheer
- MEGA Projecten
- Slokker Vastgoed
- Yarden Vastgoed
- Globale grens De Zuidlanden

**Figuur 23.** Grondposities projectontwikkelaars en bouwers Tilburg. *Bron: Kadaster, bewerking RPB*



- GEM Koolhoven
- GEM Koolhoven (golfterrein)
- Anssems
- Globale grens Koolhoven

gestegen prijzen van deze ruwe bouwgrond is het voor de gemeente steeds moeilijker om voorzieningen in een plangebied te realiseren met relatief hoge kosten waar geen of onvoldoende opbrengsten tegenover staan. Te denken valt aan groenvoorzieningen, sociaal-culturele voorzieningen, infrastructuur, enz.

Ten tweede kan de ontwikkelaar sleutelen aan het aantal woningen in een plan. Het vergroten van het aantal woningen is opbrengstverhogend, er kunnen immers meer woningen worden verkocht. Bovendien kan een deel van de kosten over meer woningen verdeeld worden. Door de woningdichtheid te vergroten is het mogelijk een grondexploitatie positief te krijgen. Wel kan dit ten koste gaan van de kwaliteit van de woonomgeving. Uiteraard zijn er beperkingen; uiteindelijk bepaalt de markttechnische haalbaarheid de grens hiervan. De koper kan immers ook kiezen voor andere woningen, nieuwbouwwoningen of aanbod uit de bestaande bouw.

Ten derde kan het te bouwen type woningen aangepast worden om de grondexploitatie positief te krijgen. Bijvoorbeeld door het aandeel sociale-huurwoningen te verlagen of het aandeel dure koopwoningen te verhogen. Het aandeel koop kan echter niet ongelimiteerd worden verhoogd; de markt bepaalt de grens. Als er geen vraag is naar meer dure koopwoningen in de regio, kan een projectontwikkelaar ervoor kiezen terug te schakelen naar woningbouwprogramma's in de lagere prijsklasse en te gaan samenwerken met woningcorporaties. Hiermee verschuiven de kosten van de ene organisatie naar de andere, maar aangezien woningcorporaties geen winst hoeven te maken, kan dit voor de grondexploitatie van het hele project ook positief uitpakken. De woningcorporatie teert dan wel in op het eigen vermogen, maar kan redenen hebben om de samenwerking toch aan te gaan; het kan bijvoorbeeld de enige manier zijn om nieuwe woningen voor de doelgroep te bouwen, het kan in het belang zijn van de doorstroming van huur naar (sociale) koop, en het kan een impuls zijn voor de wijk en de eventueel hier aanwezige bestaande woningvoorraad.

Ten vierde kan een projectontwikkelaar in overleg met de gemeente spelen met de kwaliteit van de woonomgeving om de kosten te drukken. Ze kunnen het rendement op de ontwikkeling bijvoorbeeld vergroten door minder groenvoorzieningen aan te leggen, door goedkopere materialen te gebruiken en door te kiezen voor een ontsluitingsweg minder. Ook kunnen ze voorzieningen later aanleggen. Die publieke voorzieningen zijn namelijk kosten voor zover deze niet tot uiting komen in de woningprijzen<sup>13</sup>.

#### *Verschuiving van de opbrengsten en kosten in de casussen*

Een voorbeeld van het doorschuiven van de kosten vinden we in De Beljaart in Dongen. Bij het doorverkopen van een stuk grond van een boer, aan een projectontwikkelaar, aan de woningcorporatie en vervolgens aan de gemeente is de prijs gestegen tot anderhalf keer de oorspronkelijke prijs. Wel zijn de aanvullende voorwaarden die de boer bij de eerste verkoop heeft gesteld telkens overgenomen. De daadwerkelijke levering van de eerste transactie (van boer aan projectontwikkelaar) is gebaseerd op een koop-

13. Andersom kan de marktwaarde uiteraard ook vergroot worden door een kwalitatief hoogwaardige woonomgeving of het gebruik van hoogwaardige bouwmaterialen.

overeenkomst van een jaar daarvoor. Maar alle andere transacties vonden op dezelfde dag plaats. De gevonden prijsstijging in iedere opeenvolgende transactie is dus slechts heel beperkt te verklaren door de autonome grondprijsontwikkeling in de betreffende tijdsperiode. De verschillende, opeenvolgende kopers hebben vooraf al afspraken gemaakt die gebaseerd waren op de grotere zekerheid over bestemmingswijziging en bijbehorende grondwaardestijging die ontstond doordat alle partijen, inclusief de gemeente, onderdeel van de transactie waren.

Voorbeelden van het aanpassen van het aantal woningen in een plangebied hebben we in alle casussen teruggevonden. Zo is het aantal woningen in De Beljaart in Dongen verhoogd van 750 (april 2005), naar 800 (mei 2005), naar 840 (juni 2006). Deze laatste verhoging kon tot stand komen doordat het plangebied werd uitgebreid. Een stuk aangrenzende grond was aanvankelijk in eigendom van een boer, maar kwam later via een projectontwikkelaar en de woningcorporatie in bezit van de gemeente. De oorspronkelijke eigenaar, een varkenshouder, had geprobeerd hier via de 'ruimte-voor-ruimteregeling' woningen te laten bouwen in ruil voor het afbreken van zijn stallen. Dit ging niet door, maar de grond is integraal onderdeel van het plan geworden.

Ook in De Terrassen in Nijkerk is het aantal woningen in het plangebied aan verandering onderhevig. Onder druk van de provincie is het aantal opgehoogd van 650 naar 800 om meer goedkope woningen te realiseren. De provincie Gelderland heeft het Kwalitatief Programma vastgesteld, dat gemeenten verplicht bij bouwprojecten woningen te bouwen waarvan respectievelijk een derde in het goedkope segment, een derde in het middeldure segment en een derde in het dure segment. Lukt dit op bepaalde locaties niet, dan moeten die woningen elders worden gecompenseerd. Dit, en de norm van 25 woningen per hectare door de provincie, is de verklaring voor het hogere aantal woningen in deelplan De Terrassen.

Daarnaast is de toegekende bouwclaim voor heel plan Corlaer, het gebied waar De Terrassen deel van uitmaakt, aangepast. De ontwikkelaar Vos & Teeuwissen (nu: Heijmans) kreeg bij de onderhandelingen in 1996 aanvankelijk het recht om 875 woningen te bouwen, een aantal redelijk in overeenstemming met de oppervlakte van het grondbezit van de ontwikkelaar in het plan. Maar deze bouwclaim werd kort daarna, met goedkeuring van de gemeenteraad, nog verhoogd naar maar liefst 1.700 woningen. Dit nieuwe aantal ligt ver boven het aantal waarvoor in het gebied in totaal ruimte is: ongeveer 1.450 woningen, waarvan ruim 800 in De Terrassen<sup>14</sup>.

Van het totaal per jaar te realiseren woningen in Corlaer is 15 procent toegewezen aan de woningcorporatie en 10 procent aan de gemeente (voor particulier opdrachtgeverschap). Daarnaast is er een bouwclaim van 25 woningen per hectare voor gronden die ook door Vos & Teeuwissen zijn ingebracht, maar die buiten het te bebouwen deel van het plangebied liggen.

In Leeuwarden kan er door de fasering sowieso met het aantal woningen 'gespeeld' worden. In de eerste fase worden 450 woningen van de naar schatting in totaal 6.500 woningen gebouwd. De gemeente gaat uit van een jaar-

14. Dit alles voor zover wij het tijdens de interviews hebben kunnen reconstrueren. De totale bouwclaim van Vos & Teeuwissen komt na nog extra grondtransacties uit op in totaal 2.300 woningen en scheidt hiermee een feitelijke 'alleenheerschappij' in Nijkerk tot minimaal 2014 (maar bij tussentijdse opdrachten aan anderen schuift dit door in de tijd). Dit tot groot ongenoegen van een deel van de bevolking en andere projectontwikkelaars (Van Kouwen 2004).

productie van 300 tot 400 woningen, maar laat de aantallen wel afhangen van de marktsituatie. In Tilburg is het aantal te bouwen woningen verhoogd van 1.850 (2003) naar 2000 (2006).

De uiteindelijke verdeling van de woningen naar type in de vier casussen is pas zeker als de bouwwerkzaamheden zijn afgerond. In Leeuwarden valt hier nog weinig over te zeggen, maar waarschijnlijk zal er geen hoog aandeel socialewoningbouw worden gerealiseerd, omdat het beleid erop is gericht in het gebied hogere inkomens aan te trekken. In Nijkerk lag er aanvankelijk een convenant waarin bepaald was dat er 30 procent sociale huur in de uitbreidingslocaties binnen de gemeente zou komen. Inmiddels is het aandeel in de plannen, op basis van de afspraken met de ontwikkelaar bij de inbreng van de gronden, veel lager: 15 procent. In Dongen is het moeilijker de verdeling tussen sociale en commerciële bouw te bepalen, omdat de woningcorporatie niet alleen socialehuur- maar ook duurdere woningen bouwt. Het aandeel woningen van de woningcorporatie in De Beljaart in Dongen is 19 procent, waarvan nog geen derde in de klassen bereikbare huur (minder dan 499 euro per maand) en sociale koop (minder dan 147.500 euro vrij op naam). In Tilburg ligt het aantal socialehuurwoningen op 250 en het aantal socialekoopwoningen op 120. Samen 20 procent van het toen geldende aantal van 1.850 woningen. Bij de recente verhoging van het aantal woningen naar 2.000 zijn er geen socialehuur- of koopwoningen bijgekomen.

Wat in de casussen opvalt, is dat alle betrokken partijen de kwaliteiten van het gebied roemen. 'Niet nep jaren 30, maar echt jaren 30'; gebruik van 'volwassen bomen'; 'ruim opgezet, niet net zoals...'; 'romantische architectuur'; 'groots wonen'. Dit soort kwaliteiten is nu nog niet daadwerkelijk te toetsen. Bovendien is 'kwaliteit' niet voor iedereen hetzelfde. Zolang er nog een tekort aan woningen is op de markt, zal de markt zich ook niet bovenmatig inspannen om hogere kwaliteiten te realiseren en de woningen verkoopbaar te houden. En als de markt wel probeert de wensen te realiseren, zijn dit dan meteen kwaliteiten? Wel ontstaat uit de citaten de indruk dat er duidelijk over dit aspect wordt nagedacht. De uitkomst is evenwel nog ongewis.

#### *Stellen van aanvullende voorwaarden*

In de praktijk komt het veel voor dat marktpartijen de grond tegen een lager bedrag doorverkopen aan de gemeente dan ze zelf voor de grond hebben betaald aan de oorspronkelijke eigenaar<sup>15</sup>. Dit zogenaamde disagio moet uiteraard worden goedge maakt. In de praktijk proberen ze dit terug te verdienen door de winst die ze met het bouwen van woningen, via een bouwclaim, denken te bereiken.

Een dergelijke bouwclaim is een voorbeeld van een voorwaarde die marktpartijen kunnen stellen bij de aan- en verkoop van grond. De kopende en verkopende partij onderhandelen over de verschillende elementen en voorwaarden die onderdeel zijn van het te verkopen 'product'. Al die elementen

<sup>15</sup>. Dit in tegenstelling tot het eerder genoemde 'doorschuiven van aankoopkosten van grond'.

hebben een waarde, maar deze waarde kan wel uiteenlopen voor de verschillende marktpartijen. Wanneer al deze elementen op een weegschaal worden gelegd, moet deze voor alle partijen in evenwicht zijn. De aanvullende voorwaarden kunnen bij de verkoop van grond voor dit evenwicht zorgen. Ook bij agrariërs in het derde hoofdstuk hebben we dit al gezien<sup>16</sup>.

Voorbeelden van voorwaarden die een belangrijke rol kunnen spelen, zijn: het stellen van een bouwclaim, soms ook voor gronden buiten het woningbouwgebied, het verkrijgen van voorrang in de fasering van de te bouwen woningen in het project, het verkrijgen van de meest gunstige te bouwen woningtypen (dit kan voor verschillende partijen anders liggen), het recht alle woningen in een plangebied te mogen bouwen, het stellen van de randvoorwaarde dat de volledige grondpositie wordt overgenomen (en niet alleen waar gebouwd gaat worden), het verkrijgen van grond op een andere locatie, enz. Deze lijst kan schier eindeloos worden uitgebreid.

#### *Het stellen van aanvullende voorwaarden in de casussen*

In de akten van het Kadaster zijn veel voorbeelden te vinden van aanvullende voorwaarden, maar mogelijk worden er ook aanvullende afspraken gemaakt buiten de akte om. Die afspraken buiten de akten kwamen ook in de interviews in de casussen aan bod; we geven uit iedere casus een voorbeeld. Corporatie Holding Friesland heeft grond gekocht in De Zuidlanden en vervolgens doorverkocht aan de gemeente. Daarbij maakte de corporatie de afspraak dat een aantal binnenstedelijke ontwikkelingen van de gemeente (dus buiten het plangebied) doorgang konden vinden en dat zij ter compensatie andere grond zou terug kunnen kopen. In Dongen heeft een ontwikkelende bouwer een kerk aangekocht en vervolgens doorverkocht aan de gemeente voor het symbolische bedrag van 1 euro. In ruil daarvoor kregen ze een bouwclaim voor de bouw van 130 'tweekapswoningen'. Hierbij wordt de grond wel door de bouwer voor de geldende gemeentelijke grondprijzen aangekocht. In Tilburg belooft de gemeente 'planologische medewerking' aan een golfbaanexploitant als hij op andere grond, die hij in bezit zegt te hebben, een nieuwe golfbaan wil starten. De oude locatie van de golfbaan ligt in het plangebied Koolhoven<sup>17</sup>. In het plan De Terrassen in Nijkerk ten slotte, worden twee bestaande woningen ingepast. In het kader van die inpassing is met één van de eigenaren onderhandeld over de bouw van een halfvrijstaande woning, grenzend aan zijn bestaande perceel. Hiervoor betaalt deze overigens de normale bouwgrondprijs per vierkante meter aan de gemeente. De gemeente zal die grond bouwrijp leveren.

#### **Strategieën van institutionele beleggers**

Een derde groep wiens strategieën voor de grondmarkt van belang zijn, zijn de institutionele beleggers. Zij beleggen vermogen van hun klanten. Hierbij moeten ze middels de rendementen in de projecten waarin ze investeren, minimaal de kosten en de inflatie goedmaken. Als het gaat om woningen, investeren institutionele beleggers in de duurdere huurwoningen. Vroeger

<sup>16</sup>. Maar in tegenstelling tot de verkopen door agrariërs worden de aanvullende voorwaarden niet in de koopakte vastgelegd. De genoemde voorbeelden zijn in de interviews naar boven gekomen.  
<sup>17</sup>. Achteraf bleek de exploitant de grond niet in bezit te hebben, waardoor de gemeente ook geen medewerking kan verlenen aan het toestaan van de exploitatie van een golfbaan op die plek.

zou je zeggen: 'waar de corporaties ophouden', maar door de verschuivende aandachtsvelden van de corporaties klopt deze uitspraak niet meer. Institutionele beleggers concurreren nu aan de bovenkant van de markt met woningcorporaties. Op deze gewijzigde marktomstandigheden bestaat vanuit de institutionele beleggers kritiek: ze moeten in concurrentie, maar er bestaat geen gelijk speelveld (IVBN 2006).

Evenals de andere marktpartijen zagen institutionele beleggers hun markt veranderen. Waar ze eerst in overleg met de gemeente locaties kregen toegewezen, grond van de gemeenten kochten en duurere huurwoningen bouwden, zoals appartementen, verwerven ze hun grond nu steeds minder via de gemeente. Door de veranderende positie van ontwikkelaars is die van de gemeente op de grondmarkt immers verzwakt.

De grond aankopen van die ontwikkelaars is voor de beleggers nog niet zo eenvoudig. Voor projectontwikkelaars valt ook (extra) rendement te halen op het bouwen van woningen en niet alleen op de grond, waardoor het voor hen, zeker bij stijgende woningprijzen, interessanter is om zelf woningen te bouwen en de grond niet aan institutionele beleggers te verkopen. Deze extra marge (marktpremie) zullen ze, zoals we al eerder beschreven, inzetten in de onderhandeling met de institutionele beleggers. De uitkomst van deze onderhandeling is afhankelijk van de marktmacht van de verschillende partijen en de bedrijfseconomische afwegingen.

Voor institutionele beleggers zijn er dan twee opties. De eerste mogelijkheid is het kopen van woningen *turnkey*, dat wil zeggen dat de woningen door een ontwikkelaar/bouwer worden gebouwd, tegen eigen risico, en pas bij oplevering aan de institutionele belegger worden verkocht. Het rendement voor de belegger is dan lager dan wanneer hij zelf bouwt op grond die van de gemeente is aangekocht. Een deel van de marge moet hij dan immers delen met de ontwikkelaar/bouwer. Als alternatief kunnen beleggers toetreden op de grondmarkt, een markt waar ze zich over het algemeen tot halverwege de jaren negentig niet bevonden. Sindsdien benutten beleggers deze tweede mogelijkheid in toenemende mate. Overigens kan hun optreden op de markt altijd ook als doel hebben om het vermogen in de grond te beleggen en niet om dure huurwoningen te bouwen. Dit verschilt per belegger en per locatie.

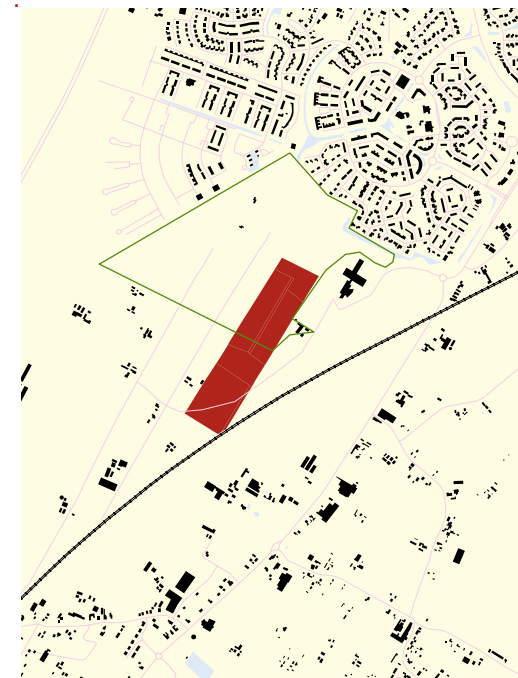
Op de Vinex-locaties kwam de verandering van de strategie van institutionele beleggers vrij laat. Hierdoor is de grondpositie van institutionele beleggers op Vinex-locaties nog betrekkelijk gering. Door de veranderende strategie hebben institutionele beleggers op toekomstige locaties een grotere grondpositie in kunnen nemen.

#### *Institutionele beleggers in de casussen*

In twee casussen zijn we institutionele beleggers tegengekomen: Nijkerk en Leeuwarden. In Nijkerk is Interpolis met één van zijn 14 pensioenfondsen actief op de grondmarkt: het Pensioenfonds Landbouw (zie figuur 24). De grond is samen met een bouwer gekocht en inmiddels aan de gemeente

**Figuur 24.** Grondposities beleggers Nijkerk.

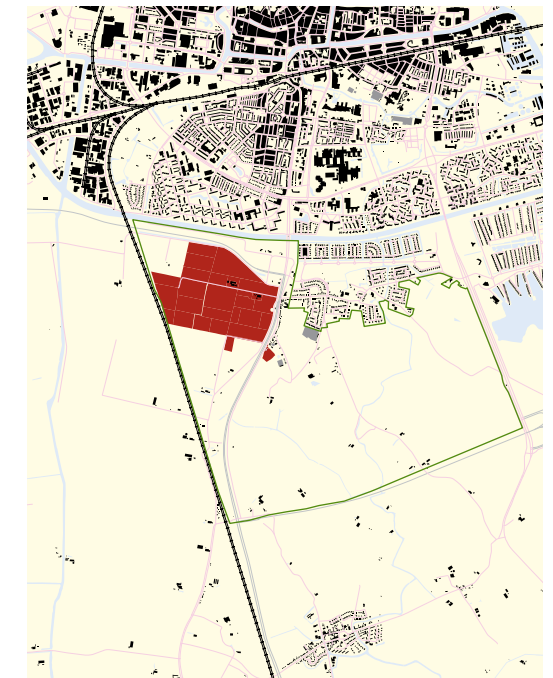
Bron: Kadaster, bewerking RPB



■ Interpolis (doorverkocht aan gemeente)  
 □ Globale grens De Terrassen

**Figuur 25.** Grondposities beleggers Leeuwarden.

Bron: Kadaster, bewerking RPB



■ Bouwfonds (doorverkocht aan gemeente)  
 □ Globale grens De Zuidlanden



verkocht in ruil voor een bouwclaim van 150 woningen (75 koopwoningen die meteen werden verkocht; 75 huurwoningen in beheer bij Interpolis). Niet de volledige grondpositie wordt gebruikt voor woningbouw, maar de grondpositie is wel volledig verkocht aan de gemeente. Na toekenning van de bouwclaim heeft Interpolis met de andere partijen (Heijmans, gemeente, woningcorporatie) afspraken gemaakt over de te bouwen woningen en de fasering. Hiervoor zijn de bestaande afspraken tussen de gemeente en de andere partijen opengebroken. Naar eigen zeggen bezit Interpolis in heel Nederland 400-500 hectare grond, verdeeld over 60-70 locaties.

In Leeuwarden is het Bouwfonds actief op de grondmarkt (zie figuur 25). Behalve dat het een van de participanten is in de Grondexploitatie Maatschappij (GEM), heeft de beleggingspoot van Bouwfonds (samen met een bouwer) ook nog eens een grondpositie van 80 hectare ingenomen. Hiervoor krijgen ze een bouwclaim boven op de afspraken die reeds in de GEM gemaakt zijn. Daarnaast wordt er op de grond een sportcomplex aangelegd. Het ontwikkelen van deze grond is in de fasering naar voren gehaald en hierdoor zijn andere locaties (niet in bezit van gemeente of participanten in de GEM) uiteraard later aan de beurt.

### Strategieën van bouwers

De laatste professionele groep eindgebruikers die we hier bespreken, zijn de bouwers. Bouwers (aannemers) zijn minder zelf actief in de projectontwikkeling; ze bouwen vooral woningen in opdracht van projectontwikkelaars, woningcorporaties, institutionele beleggers of particulieren. De marges in de aanbestedingsmarkt voor woningen zijn op dit moment echter erg klein; verschillende respondenten gaan uit van 2 procent. Bovendien is de concurrentie groot. Het is voor bouwers niet altijd gemakkelijk om hier mee om te gaan. Toch hanteren zij in principe dezelfde basisstrategie: ze proberen een groter deel van de beschikbare marges in de bouwkolom naar zich toe te trekken. Dit kan door twee strategieën afzonderlijk of gelijktijdig te hanteren. Allereerst opereren bouwers steeds vaker als 'ontwikkende bouwers' of onder de paraplu van een ontwikkelaar, 'bouwende ontwikkelaars'. Op deze manier proberen ze de marge in de projectontwikkeling naar zich toe te trekken. Deze marge vult namelijk niet alleen de marge die ontstaat tijdens de bouwproductie aan, maar is ook procentueel hoger. Verschillende respondenten gaan ervan uit dat de marge bij projectontwikkeling in de buurt van de 8 procent ligt.

Een tweede strategie is het aangaan van allianties van (kleine) bouwbedrijven met investeerders. Om in de nieuwe situatie actief te zijn op de projectontwikkelingsmarkt, moeten bouwers namelijk wel over het vermogen beschikken om grondposities in te nemen. Ook zij moeten immers concurreren met de andere partijen. Dit vermogen hebben ze niet zelf, maar investeerders (institutionele beleggers) wel en deze moeten op termijn toch op zoek naar een bouwer. Door met de investeerders samen te werken, krijgen bouwers niet alleen een betere marge, ook komt de continuïteit

van het bedrijf niet in gevaar, wordt het risico gedeeld en kunnen er kostenvoordelen gehaald worden. Zo komt het voor dat dezelfde bouwer zowel de woningen van de ontwikkelaar, van de institutionele belegger als van de woningcorporatie in een gebied bouwt.

#### *Bouwers in de casussen*

De genoemde samenwerkingsverbanden van bouwers met andere marktpartijen komen in alle vier casussen voor. Zo bleken de beide institutionele beleggers die we in Nijkerk en Leeuwarden tegenkwamen samen met een bouwer grond te hebben aangekocht (zie paragraaf Strategieën van institutionele beleggers), werken de Tilburgse bouwers samen met de Tilburgse woningcorporaties in Triborgh en de projectontwikkelaars in de casus Koolhoven (zie paragraaf Strategieën van woningcorporaties), en gaven bouwers die mede actief zijn in De Beljaart in Dongen aan dat ze samenwerken met andere partijen in de verschillende gemeenten waar ze actief zijn. Omdat het verschil tussen ontwikkelaars, ontwikkelende bouwers, bouwende ontwikkelaars en bouwers niet altijd even duidelijk te maken is, zijn de grondposities gezamenlijk in de figuren 21, 22 en 23 (blz. 103) aangegeven.

### Particulier opdrachtgeverschap

Tot slot besteden we hier kort aandacht aan een groep die in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk al is genoemd: de particulieren die zelf hun eigen woning (laten) bouwen. Dit wordt ook wel particulier opdrachtgeverschap genoemd. Dammers e.a. (2007) definiëren particulier opdrachtgeverschap als een manier van bouwen waarbij één of meer particulieren de grond(en) verwerven en zelf bepalen met welke partijen zij hun woning(en) voor eigen gebruik realiseren.

Groot voordeel hiervan is dat mensen zelf kunnen bepalen hoe het huis eruit gaat zien, waardoor het beter tegemoetkomt aan hun wensen dan de project- en seriematig gebouwde huizen. Om die reden heeft de rijksoverheid het particulier opdrachtgeverschap willen stimuleren (*Nota Wonen 2000*).

De particulieren kopen de kavel bouwrijpe grond over het algemeen van de gemeente. Daarnaast komt het, maar niet zo vaak, voor dat ze een kavel bouwrijpe grond kopen van een projectontwikkelaar of dat ze een bouwvergunning krijgen voor ruwe bouwgrond die ze al langere tijd in bezit hebben. Vaak wordt verondersteld dat een huis dat wordt gebouwd via particulier opdrachtgeverschap goedkoper is dan een meer seriematig gebouwd huis. Maar volgens diverse respondenten uit de ontwikkelaars- en bouwhoek is dat een misverstand; de bouwkosten zijn hoog, tenzij de particulieren zelf een groot deel van de werkzaamheden uitvoeren.

Om de kosten van een in particulier opdrachtgeverschap gebouwde woning te drukken, zou de grondprijs naar beneden moeten. Degene die de grond bouwrijp maakt, in dit geval de gemeente, heeft hier uiteraard geen belang bij; voor de gemeente betekent die lagere prijs een extra kostenpost, die ze met andere woningen zou moeten 'goedmaken'. Gemeenten stellen dan ook slechts een beperkt aantal zogenoemde vrije kavels beschikbaar. De huidige verhoudingen op de grondmarkt vormen dus geen stimulans voor particulier opdrachtgeverschap.

#### *Particulier opdrachtgeverschap in de casussen*

In de casussen komen vrije kavels in verschillende aantallen voor. Op de locatie De Terrassen (Nijkerk) gaat het om 81 woningen, 10 procent van het totale aantal woningen. In Koolhoven (Tilburg) zou het in de oorspronkelijke (gemeentelijke) plannen gaan om 300 kavels, maar in de huidige plannen is er nog slechts sprake van 180 kavels, 9 procent van het totaal aantal woningen. Hoewel de gemeente Tilburg geen actief grondbeleid voert, zijn er toch vrije kavels gehandhaafd. Dit geeft aan dat een actief gemeentelijk grondbeleid geen randvoorwaarde is voor particulier opdrachtgeverschap. Bovendien worden er naast de vrije kavels nog circa 100 woningen gerealiseerd onder de noemer 'collectief opdrachtgeverschap' en 'consumentgericht bouwen'. In de Beljaart (Dongen) zijn in de eerste fase 10 vrije kavels gepland, dit is ruim 6 procent van het totaal in de eerste fase. Er bestaat geen informatie over de latere fasen. Op de locatie De Zuidlanden (Leeuwarden) wordt uitgegaan van 30 procent vrije kavels, maar evenals in Dongen bestaat er nog geen verdere invulling van het plan.

### **Conclusie**

Steeds meer partijen begeven zich in een steeds vroeger stadium op de markt voor ruwe bouwgrond. In navolging van de projectontwikkelaars zijn ook de woningcorporaties, de institutionele beleggers en de bouwers grondposities gaan innemen. Alleen wanneer zij grond in eigendom hebben, zijn ze er zeker van dat ze woningen kunnen gaan bouwen in een nieuwbouwplan van de gemeente. De verschillende marktpartijen hebben uiteenlopende doelstellingen die gerelateerd zijn aan het bouwen van een bepaald type woningen voor een bepaald segment van de markt (koop/huur; goedkoop/duur), maar hun strategie komt overeen: afhankelijk van de mogelijkheden op de markt en van hun eigen vermogen, nemen ze alleen of samen met andere marktpartijen een grondpositie in. De prijs voor ruwe bouwgrond, landbouwgrond op voor nieuwe woningbouw gunstige locaties, is hierdoor explosief gestegen.

Ondanks deze gewijzigde marktomstandigheden zijn gemeenten slechts bij hoge uitzondering geneigd zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Gemeenten blijven meestal hun actieve grondpolitiek voeren, terwijl ze in de startfase van een ontwikkelingsproces vaak slechts een beperkte grond

positie hebben. Door deze strategie weten projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers en bouwers heel effectief de kosten en het risico van een grondexploitatie door te schuiven naar de gemeente.

De maximale biedprijs voor ruwe bouwgrond die deze andere marktpartijen kunnen betalen, stijgt hierdoor ten koste van de marge die de gemeente naar zich toe kan trekken. Bovendien, bij verkoop is de prijs niet allesbepalend. De aanvullende voorwaarden die in de grondtransactie worden geregeld tussen koper en verkoper spelen een belangrijke rol. Deze afspraken vertegenwoordigen een grote waarde die niet in de prijs tot uitdrukking komt. De werkelijke kosten voor de gemeente liggen dan ook vaak hoger dan de feitelijke transactieprijs.

Wanneer gemeenten nu grond aankopen, kopen ze als het ware hun oorspronkelijke macht terug (het kunnen voeren van een actief grondbeleid). De verhoogde kosten leiden in sommige gevallen tot een lagere kwaliteit van de woonwijk. Gemeenten en de met hen samenwerkende marktpartijen proberen namelijk vaak de kosten in een negatieve grondexploitatie te reduceren door in hogere dichtheden te bouwen, minder groenvoorzieningen aan te leggen, te beknibbelen op de kwaliteit van de woning en minder mogelijkheden te bieden voor sociale huur of particulier opdrachtgeverschap. De vraag of dit inefficiënt is, hangt af van wat de alternatieven zijn binnen dezelfde institutionele context.

# Conclusie en vooruitblik

## CONCLUSIE EN VOORUITBLIK

In dit laatste hoofdstuk brengen we de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken bij elkaar. Wat zijn de belangrijkste veranderingen op de grondmarkt voor woningbouwlocaties, wat zijn daarvan de gevolgen, wie profiteren ervan en wie juist niet? De veranderingen op de grondmarkt in de afgelopen 10 tot 15 jaar brengen we ook in verband met de recente ontwikkelingen. De fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (wro) en de daarbij behorende grondexploitatiewet betekent een belangrijke wijziging in het totale pakket aan instrumenten dat gemeenten ter beschikking staat om hun doelstellingen op de grondmarkt te realiseren.

De tweede helft van dit hoofdstuk geeft een vooruitblik. Behalve de grondexploitatiewet overweegt de regering ook aanvullende maatregelen die ingrijpen op de grondmarkt. Met deze aanvullende maatregelen wil ze de concurrentie op en tussen woningbouwlocaties bevorderen, omdat meer concurrentie de prijs/kwaliteitsverhouding en de keuzemogelijkheden voor de woonconsument kan verbeteren. We verkennen de invloed die deze maatregelen kunnen hebben op de werking van de grondmarkt. Dit is met nadruk een eerste verkenning. Uiteraard is er een grondige ex-ante evaluatie van ieder beleidsalternatief nodig om definitieve uitspraken te kunnen doen over de effecten.

### Veranderingen op de grondmarkt

#### *Grote waardesprong van grond op woningbouwlocaties*

De waarde van grond wordt bepaald door de bestemming. Dit komt omdat het ontwikkelrecht (bijvoorbeeld het mogen bouwen van woningen) onderdeel is van het eigendomsrecht van grond. Op woningbouwlocaties wordt de grondwaarde derhalve bepaald door de verkoopprijs van de woningen die er gebouwd mogen worden. Door van de verkoopprijs van woningen alle kosten af te trekken (onder andere kosten voor planvorming, om een woning te bouwen, te verkopen, de grond bouwrijp te maken, enz.) ontstaat de waarde van ruwe bouwgrond.

Door de sterk gestegen huizenprijzen in de afgelopen jaren – deze zijn sterker gestegen dan de kosten om een woning te bouwen – ontstaat er een grotere waardesprong bij bestemmingswijziging van grond. Deze waardesprong valt dus toe aan de eigenaar van de grond. Hierdoor is het aantrekkelijk om ruwe bouwgrond te kopen. In hoeverre de waardesprong daadwerkelijk geïnd wordt, is afhankelijk van de onderhandelingsmacht van de verschillende partijen.

### *Gemeentelijk monopolie doorbroken*

Gemeenten zijn ongeveer 10-15 jaar geleden het – effectieve – monopolie op het aankopen en bouwrijp maken van grond op woningbouwlocaties kwijtgeraakt. Tot die tijd viel de waardesprong door bestemmingswijziging grotendeels aan hen toe. Projectontwikkelaars hebben dit monopolie doorbroken door in een vroeg stadium ruwe bouwgrond aan te kopen op toekomstige locaties voor woningbouw. Het aanpassen van de formele regels om deze veranderingen tegen te gaan (verruiming van de wvg tot gebruik door alle gemeenten) heeft er niet toe geleid dat gemeenten hun monopolie op het aankopen van ruwe bouwgrond hebben kunnen behouden.

In deze nieuwe situatie wordt de grondexploitatie over het algemeen nog steeds door de gemeente of door een combinatie van gemeente en projectontwikkelaar(s) uitgevoerd. Maar de ontwikkelaars hebben wel een machtiger onderhandelingspositie; in ruil voor het ‘inleveren’ van de gronden of voor hun financiële inbreng bij de aankoop van gronden kunnen ze van de gemeente een deel van de te realiseren bouwopgave eisen.

Het doorbreken van het monopolie is niet veroorzaakt doordat de formele regels op de grondmarkt zijn veranderd: ook in de oorspronkelijke situatie was het ontwikkelaars toegestaan ruwe bouwgrond te kopen, alleen deden zij dit niet op grote schaal. Wel zijn de informele regels op de grondmarkt veranderd: de gemeenten en projectontwikkelaars hebben hun manier van samenwerken en onderhandelen aangepast en geënt op de nieuwe situatie (onder andere ingegeven door de ontwikkelingen op de woningmarkt).

Bovendien zijn ook andere partijen (bouwers, woningcorporaties, institutionele beleggers) overgestapt op het aankopen van ruwe bouwgrond in plaats van het kopen van bouwrijp gemaakte grond. Ook zij kochten aanvankelijk bouwrijpe grond van de gemeente, maar merkten dat dit steeds moeilijker werd doordat de bouwopgave al aan de projectontwikkelaars was toegewezen. Daarbij is de aankoop van ruwe bouwgrond om dezelfde redenen als voor projectontwikkelaars voor hen financieel interessanter geworden: met het stijgen van de woningprijzen is er een grotere waardesprong ontstaan bij bestemmingswijziging van (landbouw)grond naar woningbouwgrond. Door deze toegenomen vraag stijgen de prijzen van ruwe bouwgrond verder.

### *Samenvoeging grond- en woningbouwmarkt*

De grondmarkt is als gevolg van de voorgaande twee fundamentele veranderingen in feite niet langer ‘opgeknipt’ in een markt voor ruwe bouwgrond en een markt voor bouwrijpe grond. Het hele productieproces van woningen en alle winstmarges die hierbij behaald kunnen worden, zijn onderdeel van het spel en de onderhandelingen op de grondmarkt voor ruwe bouwgrond geworden.

Bij deze gecombineerde grond- en woningbouwmarkt is logischerwijs steeds meer *met* de grond dan *op* de grond te verdienen. Iemand die aan de grond wil verdienen moet ervoor zorgen dat hij de grond vroeg aankoopt, al voor de definitieve bestemmingswijziging, wanneer de grond nog

relatief goedkoop is. Doordat het ontwikkelrecht (het mogen bouwen van woningen) gekoppeld is aan het eigendomsrecht (het bezit van de bouwgrond) zorgt de combinatie van de grond- en de woningbouwmarkt en het innemen van grondposities door ontwikkelaars ervoor dat de grondmarkt eigenlijk een markt in bouwrechten is geworden.

De potentiële verkopers van ruwe bouwgrond berekenen wat hun grond maximaal waard zal zijn bij een woningbouwbestemming en baseren daar hun prijs op. Hierdoor slaan de winstmarges (na aftrek van alle kosten), die voorheen verbonden waren aan de verschillende fasen en partijen in de productiekolom van de grond- en woningbouwmarkt, steeds meer neer op de grondmarkt voor ruwe bouwgrond. Hoewel de verdeling van de marges nog steeds afhankelijk is van de marktmacht van de verschillende partijen is deze dus verschoven naar de oorspronkelijke eigenaren van de grond.

### *De winnaars bij de huidige marktwerking*

De oorspronkelijke eigenaren van de grond (agrariërs), of de andere marktpartijen die de grond in een heel vroeg stadium in bezit hebben weten te krijgen (projectontwikkelaars, speculanten, bouwers, enz.), weten een steeds groter deel van de waardestijging naar zich toe te trekken. Zij zijn de winnaars bij de huidige werking van de grondmarkt.

### *Agrariërs met grond op bouwlocaties*

Voor agrariërs die de grond verkopen en hun bedrijf ergens anders willen voortzetten, levert de verkoop niet alleen financiële winst op, maar ook de nodige nieuwe mogelijkheden. Hervestiging en herinvestering in grond en gebouwen is voor hen door de huidige fiscale regelgeving namelijk aantrekkelijk. Dit heeft overigens wel als gevolg dat de grondmarkt elders verstoord wordt, omdat hervestigers door de hoge prijs die ze ontvangen hebben, meer voor de grond elders kunnen en willen betalen dan andere lokale gegadigden.

Voor agrariërs die willen stoppen en het bedrijf beëindigen, zorgt het grootschalig aankopen van hun landbouwgrond voor andere ruimtelijke doeleinden voor een ‘warme’ sanering van bedrijven binnen een sector die het moeilijk heeft. Dit biedt deze agrariërs ook mogelijkheden.

### *Marktpartijen die vroeg een grondpositie hebben ingenomen*

De nieuwe situatie op de grondmarkt biedt voor de andere marktpartijen in veel gevallen zekerheid, althans voor hen die op tijd grondposities hebben ingenomen. Door de ingenomen grondposities en door het onderhandelingsspel slim te spelen is hun marktmacht vergroot. Ze kunnen bijvoorbeeld zelf de grond gaan ontwikkelen en bebouwen en zo de winst naar zich toe trekken. De concurrentie die tussen ontwikkelaars (en bouwers) bestond op de woningbouwmarkt, is hierdoor verplaatst naar de grondmarkt voor ruwe bouwgrond.

Bijkomend voordeel voor deze grondeigenaren, die eigenlijk geïnteresseerd zijn in de bouwrechten, is dat ze via het grondeigendom het tempo van het bouwproces en hiermee de vastgoedafzet beter kunnen bepalen. Ze kunnen hiermee met hun bouwtempo anticiperen op de huizenprijzen en bij dalende huizenprijzen niet te veel nieuwe woningen bouwen.

### **De verliezers bij de huidige marktwerking**

De huidige marktwerking kent ook verliezers; de veranderingen op de grondmarkt hebben de positie van de gemeente aangetast. Doordat andere partijen een groter deel van de waardesprong naar zich toe weten te trekken, blijft er minder over voor de gemeente. Gemeenten weten steeds minder vaak grond in een vroeg stadium aan te kopen. Hun oude werkwijze van een zuiver actief grondbeleid, waarbij de gemeenten de ruwe bouwgrond tegen een relatief laag bedrag aankopen, bouwrijp maken, en verkopen, kan dus moeilijker worden toegepast. Het gevolg is dat de gemeenten ook hun doelstellingen moeilijker met de oude manier van werken weten te bewerkstelligen.

### *Gemeenten in een lastig parket*

Gemeenten zijn door de veranderingen op de grondmarkt in een lastig parket terechtgekomen. Blijft de gemeente een actief grondbeleid voeren, dan moet ze aanvullende afspraken maken met de oorspronkelijke eigenaren van grond. Als ze grond wil aankopen van een projectontwikkelaar kan ze hem bijvoorbeeld een bouwclaim bieden; de ontwikkelaar is er dan van verzekerd dat hij een bepaald aantal woningen mag bouwen. Ook kan de gemeente beloven dat de ontwikkelaars op een andere plek voorrang krijgen bij het bouwen, of ze biedt in ruil grond aan op een andere locatie. Ook deze aanvullende afspraken vertegenwoordigen een waarde, maar die komt niet in de betaalde prijs tot uitdrukking. Voor een zorgvuldige afweging van alle kosten en baten zouden ook deze afspraken gekwantificeerd moeten worden. Bovendien maakt de gemeente kosten door de langdurige onderhandelingen om met een partij tot overeenstemming te komen.

Bij het voeren van een actief grondbeleid heeft de gemeente te maken met steeds hogere kosten. De verkoper van grond kan vaak een hoge prijs voor de ruwe bouwgrond bedingen, omdat er bijvoorbeeld veel concurrerende kopers zijn. Daarnaast lopen de rentelasten op als er in een vroeg stadium grondposities worden ingenomen (direct voor de gemeente zelf of voor andere marktpartijen waarvan de gemeente in een later stadium de grond aankoopt).

Door die hogere kosten is het voor de gemeente steeds lastiger om haar doelstellingen, zoals een gewenst stedenbouwkundig plan op een bepaalde locatie, te realiseren. De kostenstijgingen kunnen alleen nog gefinancierd worden als er gestegen huizenprijzen en opbrengstenstijgingen tegenover staan. Als die vervallen, door onverwachte marktveranderingen, dan wordt

het aanwezige surplus in de grondexploitatie steeds kleiner en soms zelfs negatief. Met name op de locaties die bijvoorbeeld vanwege bodemgesteldheid of herstructurering hoge kosten met zich meebrengen, is het moeilijk om de grondexploitatie rond te krijgen en toch de genoemde doelstellingen en kwaliteiten te realiseren. De gemeente zal dan sneller geneigd zijn haar doelstellingen te laten varen, of een andere bouwopgave willen realiseren – een met lagere kosten of met hogere opbrengsten.

Al met al loopt de gemeente bij de huidige grondmarkt dus grotere financiële risico's dan voorheen. Door de stijgende kosten en de onzekere opbrengsten staat de grondexploitatie immers onder druk. Er komt altijd een punt dat het risico en alle bijkomende kosten ook voor gemeenten niet meer opwegen tegen de potentiële inkomsten. Maar met het niet meer in ontwikkeling nemen van locaties, verdwijnen in alle gevallen ook de inkomsten, voor de andere marktpartijen, maar ook voor de gemeente. Bovendien moeten gemeenten met de huidige krapte op de woningmarkt wel woningen laten bouwen en de ontwikkeling van een bouwlocatie doorgang laten vinden.

### *Gevolgen voor toekomstige bewoners en bevolking*

Wanneer de kosten zo hoog zijn dat de aanvankelijk voorgenomen bouwopgave en stedenbouwkundige kwaliteit niet kunnen worden gerealiseerd, heeft de gemeente bij de huidige marktwerking twee opties. De keuze voor een van beide opties kan gevolgen hebben voor de toekomstige bewoners van een woonwijk of de gehele bevolking van de gemeente.

Allereerst kan de gemeente proberen de grondexploitatie weer positief te krijgen. Door een aanpassing van het plan kan de gemeente de kosten drukken en de opbrengsten verhogen. Zo kan de gemeente de kosten verminderen door lagere eisen te stellen aan de woonomgeving, ze kan de kosten doorschuiven naar andere plannen en ze kan de opbrengsten verhogen door een groter aantal woningen in hogere dichtheid te bouwen of door meer dure woningen (en dus minder sociale woningbouw) in het plan op te nemen. De toekomstige bewoners krijgen hierdoor een kwalitatief mindere nieuwe woonwijk, of geïnteresseerden kunnen in de nieuwe wijk helemaal geen geschikte en betaalbare woning meer vinden.

De tweede optie van de gemeente is te accepteren dat er een negatieve grondexploitatie is. Het verlies komt dan ten laste van de gemeentelijke begroting of wordt gecompenseerd door inkomsten elders. In dat geval heeft de negatieve exploitatie gevolgen voor de hele bevolking van de betreffende gemeente, omdat er minder geld over is op de begroting en daardoor minder mogelijkheden voor ander gemeentelijk beleid. De beoordeling van deze gevolgen is een verdelingsvraagstuk, en hiermee een politieke keuze.

## Winnaars versus verliezers

Bij de bespreking van de huidige werking en de nadelen van de grondmarkt wordt er graag met 'zwarte pietten' geschoven. Zwart-wit gesteld: volgens de projectontwikkelaars rekent de gemeente te hoge grondprijzen, volgens de gemeente maken projectontwikkelaars te veel winst. De uitkomst is volgens beiden dat er te weinig geld overblijft voor kwaliteit.

### *Huidige praktijk van prijsvorming is ondoorzichtig*

Deze vrij vruchteloze discussies zijn in onze ogen inherent aan het systeem waarvoor gekozen is: onderhandelingen achter gesloten deuren door een beperkt aantal partijen.

Bij die onderhandelingen worden de waarde en de prijs van de grond bepaald, alsmede andere afspraken gemaakt en voorwaarden gesteld. Signaleren de samenwerkende partijen een grondexploitatietekort, dan wordt de oplossing vaak gezocht in onderlinge afspraken over een herberekening van de grondprijs, het snijden in de kosten, enz. Deze relatief marginale aanpassingen in de onderlinge afspraken leiden niet tot fundamentele veranderingen van de werking van de markt.

Het is de belangrijkste marktpartijen nauwelijks kwalijk te nemen dat ze zich zo gedragen; ze handelen volkomen rationeel binnen de regels die gelden en de in Nederland gegroeide praktijken (waarvan ze overigens zelf aan de wieg hebben gestaan). Voor gemeenten die een actief grondbeleid voeren, is het heel rationeel dat zij de prijs voor bouwgrond maximaliseren. Doen ze dit niet, dan gaan de marges die ontstaan als gevolg van waardeontwikkeling door bestemmingswijziging naar anderen: de projectontwikkelaar, de bouwer of de eerste bewoner van een woning. Ook van projectontwikkelaars en andere partijen kun je niet verwachten dat ze vrijwillig hun winst verkleinen om zo de kwaliteit van de woonomgeving of nog ander gemeentelijk beleid te financieren. Bovendien, wanneer meer mensen profiteren dan de toekomstige bewoners, is het logischer dat dit uit de algemene middelen betaald wordt.

## Actief of faciliterend grondbeleid?

Ondanks de hierboven genoemde nadelen is in de afgelopen jaren het voeren van een actief grondbeleid in combinatie met strategisch samenwerken met andere marktpartijen, voor gemeenten een vertrouwde werkwijze, waar ze bij voorkeur aan vasthouden. Een andere werkwijze, het voeren van een faciliterend grondbeleid lijkt een blinde vlek. Het uitzicht op inkomsten laat hen kennelijk besluiten de risico's van een actief beleid voor lief te nemen. Bovendien is ook een andere grote partij tevreden met de huidige werkwijze; projectontwikkelaars weten hun kosten doeltreffend af te wentelen op de gemeente en/of de consument en zijn, indien in bezit van grond op de juiste locatie, verzekerd van een deel van de bouwproductie. Ook zij willen geen veranderingen.

### *Gemeente is geen 'normale' marktpartij*

De enige manier om als gemeente als marktpartij te blijven opereren is door strategisch grond aan te kopen (dat wil zeggen vroegtijdig, op locaties waar nog geen zekerheid bestaat over bestemmingswijziging) of door het aangaan van strategische allianties met andere marktpartijen (dat wil zeggen samen met geselecteerde partijen bij voorkeur complementaire krachten bundelen). Er worden zoals eerder gezegd aanvullende afspraken met de eigenaar van de ruwe bouwgrond gemaakt om de transactie doorgang te laten vinden. Maar het type afspraken in strategische allianties staat op gespannen voet met de gemeente als publieke organisatie. Gemeenten kunnen door hun bijzondere positie maar beperkt als een 'normale' marktpartij opereren. Ze zou alle partijen immers gelijk moeten behandelen.

Bovendien heeft de gemeente bij de huidige werking op de grondmarkt een bijzondere positie; ze is tegelijkertijd marktspeler en marktmeester. Bij een actief grondbeleid handelt de gemeente derhalve met een 'dubbele pet'; ze bepaalt de bestemming van een locatie en geeft hiermee uitvoering aan de gestelde (ruimtelijke) doelen en probeert er door grondaankopen ook aan te verdienen. Om strategisch te kunnen handelen met de beperkingen die de gemeente als organisatie daarbij kent, moeten gemeenten concessies doen aan transparantie van beleid en de democratische controle hierop. Het aanwijzen van woningbouwlocaties, de kwaliteiten die op een locatie gerealiseerd moeten worden en de afspraken die hierover met projectontwikkelaars en bouwers gemaakt worden zijn vaak met veel mystiek omgeven. Het bestemmingsplan geeft niet de rechtszekerheid die de burger zou mogen verwachten. En naast financiële risico's levert dit ook politieke risico's op.

### *Faciliterend grondbeleid als alternatief*

De huidige status-quo van het voeren van een actief grondbeleid blijft nog steeds intact omdat zowel gemeenten als projectontwikkelaars geen radicale veranderingen willen in de huidige werkwijze. Dit ondanks de nadelen, en ondanks de politieke wens die werd geuit in de Nota Grondbeleid (2001): meer concurrentie op woningbouwlocaties; gemeentelijke overheden moeten meer uitgaan van hun planningsbevoegdheden; gemeenten moeten minder actief opereren op de grondmarkt<sup>1</sup>.

Het alternatief, de mogelijkheid om via een faciliterend grondbeleid de gewenste resultaten te bereiken, lijkt voor veel gemeenten een blinde vlek. Bij een faciliterend grondbeleid handelt de gemeente niet zelf in de grond, maar beïnvloedt ze de handelingen van de andere partijen op andere manieren, met name via bestemmingsplannen. Voor het voeren van een faciliterend grondbeleid is behalve een ander instrumentarium (zie hieronder: de nieuwe grondexploitatiewet) ook een andere houding van de gemeenten nodig.

Faciliterend grondbeleid zou door hen beschouwd moeten worden als een reële optie voor het te voeren grondbeleid. Hun angst dat ze daarmee de regie per definitie uit handen geven, is onterecht. De casus Koolhoven (Tilburg) laat zien dat ook bij de huidige regelgeving het mogelijk is een

1. Desondanks stelt de Nota Grondbeleid voor de instrumenten voor zowel een actief als een faciliterend grondbeleid te versterken.

faciliterend gemeentelijk grondbeleid met goed gevolg te voeren en daarmee een groot deel van de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Bij de huidige werkwijze lijkt er meer de nadruk te liggen op het proces dan op de uitkomst. Door als gemeente meer te focussen op de voorwaarden waaraan de ontwikkeling op een bepaalde locatie moet voldoen (bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan enz.), kunnen wellicht betere resultaten (met minder risico) worden bereikt.

### De nieuwe grondexploitatiewet biedt wellicht uitkomst

De regering heeft ook ingezien dat de grondmarkt met de huidige nadelen en dilemma's een andere regulering nodig heeft. De nieuwe grondexploitatiewet, onderdeel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening die in 2007/2008 in werking zal treden, is hiervan het resultaat. In de nieuwe grondexploitatiewet is vastgelegd hoe de kosten van een grondexploitatie worden verdeeld over de verschillende grondeigenaren en de gemeentelijke overheid. Daarnaast is er in de wet bepaald dat er een beperkt aantal locatie-eisen in het exploitatieplan van een locatie kunnen worden opgenomen. Tot slot bevat de wetstekst een lijst met kostenposten die gemeenten kunnen opleggen aan de andere partijen, als ze er met de projectontwikkelaars (en andere eigenaren) niet uitkomen. Ook de 'onwillige marktpartijen' (*free riders*) worden hierdoor gedwongen een bijdrage te leveren.

Het is echter nog de vraag wat de uitkomsten van deze wet zullen zijn. Hoe de gemeenten het nieuwe instrument gaan gebruiken is namelijk onduidelijk. Er zijn twee opties, en bij beide zijn er zowel kansen als risico's:

- De gemeente kan de wet gaan gebruiken als ondersteuning voor het tot stand brengen van private overeenkomsten met projectontwikkelaars. De wet betekent dan een (beperkte) versterking van de huidige veel gehanteerde werkwijze. De langdurige onderhandelingen achter gesloten deuren met moeilijk controleerbare onderhandelingsresultaten zullen blijven bestaan, en het nieuwe instrument zal slechts in zeldzame gevallen gebruikt worden en dan alleen als 'stok achter de deur'<sup>2</sup>. De nieuwe wet biedt gemeenten dus wel iets meer zekerheid over het verhalen van een aantal kosten, maar de oude manier van werken blijft in stand en de beschreven negatieve gevolgen van een actief gemeentelijk grondbeleid in combinatie met strategische allianties met marktpartijen blijven ook bestaan.
- De nieuwe grondexploitatiewet kan echter ook gaan werken als ondersteuning bij een faciliterend grondbeleid van een gemeente – en zo was de wet aanvankelijk ook bedoeld. Wanneer een gemeente vooraf bepaalt welke ontwikkelingen ze in het gebied wil, helpt de grondexploitatiewet haar om een deel van de kosten hiervoor op de andere marktpartijen te verhalen. Door het – bij amendement – toevoegen van de mogelijkheid tot fondsvorming voor bovenwijkse voorzieningen, is het zelfs mogelijk gemaakt om kosten op andere locaties te verhalen op de nieuwe woning-

2. Voormalig minister Dekker verwacht dat de wet op deze manier zal gaan werken.

bouwlocatie. In dit tweede geval schuilt het gevaar dat gemeenten vooraf (te) hoge en gedetailleerde eisen gaan stellen aan een locatie, dat de flexibiliteit in de uitvoering hierdoor niet meer mogelijk is en dat er stagnatie in de woningbouwontwikkeling ontstaat. Ook dit gevolg is in onze ogen onwenselijk.

### Initiatief blijft bij de gemeente

Met het in werking treden van de nieuwe grondexploitatiewet blijft het initiatief bij de gemeente. Zij bepaalt hoe de grondexploitatiewet zal gaan werken. In het beleid legt de gemeente vast welke opgave en kwaliteiten ze waar wil realiseren, welk grondbeleid ze op welke locatie gaat voeren en welke instrumenten ze hierbij gaat inzetten. Die keuzes zouden afhankelijk moeten zijn van de lokale marktsituatie, het type locatie, de aanwezige grondposities, enz. De gemeente moet dus een gedifferentieerd beleid voeren voor de verschillende locaties.

### Blik op de toekomst: aanvullende maatregelen

In het eerste deel van dit hoofdstuk kwam de nieuwe grondexploitatiewet al naar voren. De overheid heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de werking van de grondmarkt en wil er met dit nieuwe instrument voor zorgen dat ook bij particuliere ontwikkeling van woningbouwlocaties de prijs/kwaliteitsverhouding en de keuzemogelijkheden voor woonconsumenten gewaarborgd blijven. De huidige machtspositie van grondeigenaren wordt deels doorbroken door het mogelijk maken van het verhalen van de kosten die de overheid moet maken en door het opnemen van mogelijkheden voor het stellen van enkele locatie-eisen. Daarnaast overweegt de overheid verschillende andere maatregelen om de concurrentie tussen allerlei marktpartijen te bevorderen. In het slot van deze studie overdenken we wat voor invloed deze maatregelen kunnen hebben op de werking van de grondmarkt voor woningbouw.

### Vormen van concurrentiebevordering als aanvullende beleidsinstrumenten

De overheid wil de concurrentie tussen de verschillende marktpartijen op en tussen locaties bevorderen. In de ogen van de rijksoverheid is deze nog steeds onvoldoende. Het monopolie dat de gemeente in de door ons beschreven oorspronkelijke situatie had op de markt voor *bouwrijpe grond*, is in de nieuwe situatie vervangen door een (plaatselijke) oligopolie van enkele projectontwikkelaars en de gemeente op de markt voor *ruwe bouwgrond*. Het ministerie van VROM heeft laten onderzoeken hoe ze de concurrentie op en tussen ontwikkelingslocaties kan bevorderen (VROM 2004; 2006c). De rapportages gaan in op de mogelijkheden en onmogelijkheden van de voorgestelde maatregelen (Anonymus 2006; Ecorys 2006; Needham & Geuting 2006; Schueler & Mellenbergh 2006) en zijn gebruikt bij de hierna volgende uiteenzettingen. De verschillende maatregelen die in het VROM-onderzoek staan, kunnen worden ingezet bij een actief grondbeleid of bij



een faciliterend grondbeleid, en soms bij beide. En sommige moeten de concurrentie op locaties bevorderen, andere tussen locaties, en sommige beide concurrentievormen (zie tabel).

Zoals we eerder zagen hebben overheden vier verschillende manieren om met het grondbeleid op de markt in te grijpen: marktregulering, marktstimulering, markthandelingen en marktstructurering (zie eerste hoofdstuk). We bespreken de alternatieven in volgorde van toenemende ingrijpendheid. Eerst de twee maatregelen die genomen kunnen worden zonder het ruimtelijk beleid aan te passen: de 'mogelijkheden voor marktselectie in concurrentie' zijn aanvullingen op de bestaande *marktregulering* en het 'stimuleren van particulier opdrachtgeverschap' is een aanvulling op de bestaande *stimuleringsmaatregelen* van de markt.

Daarna gaan we in op twee alternatieven waarvoor een versoepeling van de regels van het ruimtelijk beleid (en hiermee een verandering van de *marktregulering* op de grondmarkt) nodig is: het 'creëren van overcapaciteit in bestemmingsplannen' en het 'aanwijzen van meer en kleinere woningbouwlocaties'. De mogelijkheden hiervoor zijn met de Nota Ruimte deels al ingevoerd.

Tot slot de twee meest vergaande alternatieven: het 'vergroten van de mogelijkheden voor onteigening' en het 'afschaffen van het zelfrealisatie beginsel'. Tegen de eerste maatregel bestaat grote maatschappelijke en politieke weerstand, het geeft de overheid meer mogelijkheden voor *markthandelingen* ten koste van de oorspronkelijke eigenaren van grond. De tweede vergt een andere *marktstructurering*, maar dit is een ingreep die met veel onzekerheden omgeven is.

#### Mogelijkheden voor marktselectie in concurrentie

De rijksoverheid kan de gemeenten met regelgeving (bijvoorbeeld gekoppeld aan het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten) verplichten om de mogelijkheden te gebruiken voor de zogenaamde 'marktselectie in concurrentie'. Hierdoor worden meerdere partijen betrokken bij de ontwikkeling van een woningbouwplan, waardoor de concurrentie toeneemt. Deze maatregel kan de gemeente alleen toepassen als ze een actief grondbeleid voert.

De gemeente heeft hierbij de keuze uit verschillende methoden: meerdere bureaus vragen een ontwerp voor het plan in te dienen (competitie), de grond verkopen aan de hoogst mogelijke bidder (veiling), en marktpartijen laten inschrijven voor een project, waarbij degene die het hoogst biedt de opdracht krijgt (tender). Het kan hierbij gaan om een meervoudige opdracht voor delen van het plan en er kan een splitsing gemaakt worden tussen het ontwerp en de realisatie (VROM 2004).

Het kabinet<sup>3</sup> heeft tot op heden besloten geen *verplichting* tot het gebruik van de mogelijkheden voor marktselectie in concurrentie op te leggen aan de gemeenten, ook niet als het gaat om gronden die onder de wvg verworven zijn (hoewel het kabinet wel van mening is dat gemeenten methoden voor

3. Waar in dit hoofdstuk 'kabinet' staat worden de kabinetten Balkenende II en III bedoeld.

**Tabel 2.** Door VROM onderzochte maatregelen die de concurrentie op en tussen woningbouwlocaties kunnen bevorderen (VROM 2004)

	Stimulering concurrentie op locaties	Stimulering concurrentie tussen locaties	Stimulering concurrentie op en tussen locaties
Maatregelen bij actief grondbeleid	Mogelijkheden voor marktselectie in concurrentie		Vergroten mogelijkheden onteigening
Maatregelen bij faciliterend grondbeleid	Afschaffen zelfrealisatiebeginsel	Creëren van overcapaciteit in bestemmingsplannen	
Maatregelen bij zowel actief als faciliterend grondbeleid		Aanwijzen van meer en kleinere woningbouwlocaties	Stimuleren van particulier opdrachtgeverschap

marktselectie in concurrentie vaker kunnen hanteren). Volgens het kabinet bestaat er namelijk onvoldoende inzicht in de huidige praktijk en daardoor in de gevolgen van een verplichte marktselectie in concurrentie; de marktselectie zou kunnen leiden tot vertraging in de woningbouwproductie, de bestaande langlopende contracten zouden opengebroken moeten worden, de gemeenten zouden te maken krijgen met nog meer regels, particulieren zouden minder bereid zijn te investeren als ze met andere partijen moeten concurreren, en tot slot zal de marktselectie in concurrentie ook geen oplossing bieden voor de 'dubbele petten problematiek' (VROM 2004).

De argumenten die het kabinet heeft tegen een verplichting tot het gebruik van de mogelijkheden voor marktselectie in concurrentie, zijn te begrijpen vanuit de werking van de grondmarkt en de politieke prioriteiten die het kabinet heeft, zoals deregulering en versnelling van de woningbouwproductie. Maar hiermee is er nog geen oplossing voor de veronderstelde negatieve gevolgen van de huidige situatie op veel lokale grondmarkten (een oligopolie op de markt van ruwe bouwgrond van enkele ontwikkelaars met eventueel de gemeente). De werkwijze van de gemeenten is zo ingesleten dat niet verwacht mag worden dat zonder aanpassing van de regelgeving, dus op basis van vrijwilligheid, de gemeenten de mogelijkheden voor marktselectie in concurrentie zullen gaan toepassen.

Overdenking 1: Maar wat zou er gebeuren als het kabinet wél marktselectie in concurrentie verplicht stelt? De internationaal uitzonderlijke situatie op de Nederlandse grondmarkt – de gemeenten zijn zelf betrokken bij de ontwikkeling van een woningbouwlocatie – zal nog steeds bestaan, maar het rijk staat dit alleen toe als de gemeenten aan een aantal randvoorwaarden voldoen ten aanzien van het bevorderen van concurrentie.

De mogelijke uitkomsten op de grondmarkt zijn sterk afhankelijk van de gekozen methode van concurrentiebevordering (en deze moet afhankelijk zijn van de lokale situatie). Bij marktselectie in concurrentie zal er in elk geval meer openheid ontstaan over de keuzes die een gemeente maakt gedurende het ontwikkelingsproces. De gemeente wordt immers gedwongen duidelijk de randvoorwaarden voor een locatie te formuleren als ze deze aan andere gegadigden in concurrentie voor wil leggen. De meerdere ontwerpen voor dezelfde locatie laten niet meteen alle mogelijkheden zien, maar tonen toch ten minste enkele alternatieven die mogelijk geweest zouden zijn binnen dezelfde randvoorwaarden. Wanneer de gemeente de grond verkoopt via een veiling of een tender uitzet kan ze, mits wordt voldaan aan enkele randvoorwaarden ten aanzien van het functioneren van de markt, een hogere opbrengst bewerkstelligen of de kosten verlagen.

#### *Stimulering van particulier opdrachtgeverschap*

Met het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap kan het kabinet niet alleen proberen meer tegemoet te komen aan de wensen van de woonconsumenten, maar ook de concurrentie op en tussen locaties bevorderen. Want, zo is de gedachte: particulier opdrachtgeverschap zorgt voor concurrentie met het woningaanbod van andere marktpartijen. Het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap vormt onderdeel van het huidige overheidsbeleid.

Overdenking 2a: Wanneer de gemeente een actief grondbeleid voert, kan de rijksoverheid particulier opdrachtgeverschap stimuleren door een (rijks)subsidie aan de gemeente te verstrekken, die de subsidie vervolgens in kan zetten om de grondprijs te verlagen. Hiermee worden derhalve particulieren gesubsidieerd bij de aankoop van grond. Ook wanneer de overheid van oudsher eigenaar is van de grond (zoals bij de Domeingronden in Almere), en dus de kavels goedkoop kan uitgeven aan particulieren, zijn het de particulieren die profiteren. Hier zou heel zorgvuldig mee omgegaan moeten worden. Waarom wil een overheid subsidie geven aan dit type woonconsumenten? Deze subsidie zal de vraag stimuleren, en die zal op zijn beurt zorgen voor een stijging van de huizenprijzen<sup>4</sup>. Er kunnen zich in onze ogen namelijk twee situaties voordoen:

- De bouwkosten van de woning, inclusief de kosten van de grond, zijn lager dan de verkoopwaarde van de woning. In dat geval wordt er bij lage grondkosten een subsidie aan de eerste eigenaar gegeven. Deze kan de woning, inclusief de goedkope grond, na oplevering namelijk onmiddellijk doorverkopen en de winst opstrijken.

4. De huizenprijzen zullen uiteraard alleen stijgen als een substantieel aandeel van de woningen op deze manier tot stand komt.

– Bij particulier opdrachtgeverschap kunnen de kosten van de bouw van een woning hoger zijn dan wanneer die projectmatig gebouwd zou worden. In dat geval zou de gemeente subsidies in de vorm van lage grondkosten verlenen, maar hiermee inefficiënt werken bevorderen. Als de kwaliteiten bij particulier opdrachtgeverschap hoger zijn, bijvoorbeeld van de woonomgeving, maar deze komen niet terug in de verkoopprijs van de woning, lijkt het verstandiger om die kwaliteiten rechtstreeks te subsidiëren of in regels vast te leggen.

Overdenking 2b: Ook bij een faciliterend grondbeleid kan de gemeente zorg dragen voor particuliere bouwkeuzes. De gemeente kan bijvoorbeeld regels opstellen waaraan een project moet voldoen en projectontwikkelaars verplichten een aantal kavels voor particulier opdrachtgeverschap beschikbaar te stellen of andere afspraken met ze maken. Wat zouden de gevolgen zijn als de overheid aan ontwikkelaars hardere eisen stelt ten aanzien van particulier opdrachtgeverschap?

Projectontwikkelaars zien kavels voor particulier opdrachtgeverschap als een kostenpost in de geïntegreerde productiekolom van de grond- en de woningmarkt. De marges die voor de betreffende kavels in dat deel van de bouwkolom ontstaan, vallen bij verkoop van bouwrijpe grond (zonder een door hen te bouwen woning) niet meer aan hen toe. Om die reden zullen ontwikkelaars eisen ten aanzien van particulier opdrachtgeverschap inzetten in de totale onderhandelingen over een nieuwbouwlocatie. Hiermee ‘concurrert’ particulier opdrachtgeverschap met andere gemeentelijke doelstellingen binnen of buiten een locatie: aandeel sociale huur; omvang van de groenvoorziening; sociaal-culturele voorzieningen; verevening met minder winstgevendende projecten elders.

Er zijn zeker goede argumenten voor meer particulier opdrachtgeverschap: meer concurrentie voor de ontwikkelaars doordat een deel van de woningen door particulieren wordt gebouwd, meer diversiteit in de woningen, meer organische groei van wijken. Maar zowel bij subsidiëring met een lagere grondprijs bij een actief grondbeleid als bij het stellen van randvoorwaarden aan een locatie bij een faciliterend grondbeleid, kunnen er onvoorziene negatieve gevolgen optreden. Particulier opdrachtgeverschap kan hiermee voor de overheden een bewuste keuze zijn, maar het is wel een keuze met een prijskaartje. De kosten van deze keuze liggen nu niet bij de initiatiefnemer, de rijksoverheid, maar worden gedragen door de grondexploitant, in veel gevallen de gemeente.

#### *Creëren van overcapaciteit in bestemmingsplannen*

Wanneer de overheid overcapaciteit creëert in bestemmingsplannen, geeft ze niet zoals nu een bepaalde locatie pas een woonbestemming zodra deze nodig is voor woningbouw, maar wijst ze al veel eerder en op veel grotere schaal locaties aan waar woningbouw zou kunnen plaatsvinden. Een dergelijk beleid zou een radicale wijziging betekenen van ons restrictieve ruimtelijk

beleid en is om die reden nog niet op grote schaal ingevoerd. Wel krijgen gemeenten in de Nota Ruimte (2004) ruimere mogelijkheden om te bouwen voor de eigen bevolkingsaanwas (zie volgende punt). Bezwaren tegen een dergelijke beleidswijziging zijn dat er meer verspreide bebouwing zal komen, dat het grondgebruik extensiever wordt en dat bij te globale voorschriften het landschap zal ‘versnipperen’ en ‘verrommelen’.

**Overdenking 3:** Als de overheid toch besluit tot deze radicale wijziging in het ruimtelijk beleid, wat zou er dan gebeuren? Ondanks de toegenomen mogelijkheden zal er niet overal daadwerkelijk gebouwd worden. Dat ergens woningbouw mag plaatsvinden wil nog niet zeggen dat het ook zal gebeuren en op welke termijn. Op grotere locaties zal bijvoorbeeld eerder gebouwd worden in verband met de schaalvoordelen. Ook zijn er gebieden die aantrekkelijker zijn vanwege hun ligging ten opzichte van agglomeraties.

Het creëren van overcapaciteit heeft een tweeledig effect op de grondprijzen. Enerzijds zal de prijs van ruwe bouwgrond lager worden, doordat er meer aanbod is. Anderzijds zal op sommige locaties een prijsstijging niet uit te sluiten zijn; de locaties waar tot voor de beleidswijziging niet gebouwd mocht worden, maar die landschappelijk aantrekkelijk zijn of gunstig liggen ten opzichte van bijvoorbeeld infrastructuur of de bestaande steden.

Op de korte termijn zal de prijs van woningen en hierdoor van bouwrijpe grond niet dalen. Het duurt immers even voordat er voldoende woningen gebouwd zijn om van invloed te kunnen zijn op de prijzen in de totale voorraad. Bovendien zullen projectontwikkelaars en bouwers ervoor zorgen dat ze niet te veel bouwen; als ze te veel bouwen zouden de vastgoedprijzen onder druk komen te staan.

De invloed op de marge tussen ruwe bouwgrond en bouwrijpe grond en hiermee de winstpotenties zijn moeilijk vast te stellen. Dit is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de woningprijs. Wordt deze sterk negatief beïnvloed doordat er in korte tijd veel extra woningen gebouwd worden, dan wordt de marge kleiner. Het zal wel moeilijker worden om op locaties waar projectontwikkelaars of andere partijen in het verleden grondposities tegen een hoge prijs hebben ingenomen, nog met winst woningen te bouwen; de nieuwe alternatieve locaties zijn immers goedkoper.

#### *Het aanwijzen van meerdere en kleinere woningbouwlocaties*

Met het aanwijzen van meerdere en kleinere woningbouwlocaties kan de overheid de concurrentie stimuleren. In de Nota Ruimte (2004) wordt weliswaar al afstand genomen van het Vinex-beleid, waarin de rijksoverheid de woningaantallen en de locaties bepaalde; in het nieuwe beleid mogen gemeenten in beginsel bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. Maar de overheid legt nog steeds een beperking op aan het aantal en de omvang van de woningbouwlocaties.

**Overdenking 4:** De overheid zou ook deze beperking van het enkel bouwen voor een natuurlijke bevolkingsaanwas kunnen loslaten, en vervangen door

‘het onbeperkt bouwen binnen (strakke) contouren’. Hierdoor zal er op meerdere locaties gebouwd gaan worden en zullen ook kleinere locaties in aanmerking komen. Voor de mogelijke gevolgen hiervan kunnen we kijken naar de provincie Noord-Brabant die een pilotproject met ‘onbeperkt bouwen’ is begonnen.

Het beleid zorgt voor een grotere concurrentie. Het is voor de verschillende marktpartijen namelijk niet mogelijk om alle grond in bezit te krijgen, en de grond op meerdere en kleinere locaties zal dus verdeeld worden over meerdere partijen. In het Brabantse pilotproject kiezen gemeenten in veel gevallen voor het slechts toestaan van bebouwing op grond die de gemeente reeds in bezit heeft en waarvoor ze op deze manier bij verkoop een hoge grondprijs kan vragen. Maar ook deze beperking zou opgeheven kunnen worden. De gemeente zou dan alleen nog voorwaarden kunnen stellen aan de bebouwing om ervoor te zorgen dat deze past in de bestaande bebouwing, en een regeling opstellen die het mogelijk maakt dat ook de nieuwe bewoners meebetalen aan de voorzieningen die reeds zijn aangelegd voor de bestaande bebouwing of die nodig zijn vanwege de nieuwe bebouwing.

Op de grondmarkt zou hierdoor een verschuiving plaatsvinden: marktpartijen zullen minder grondposities gaan innemen op uitleglocaties, en meer in binnenstedelijk gebied. Wanneer de bouwbeperkingen alleen nog gekoppeld zijn aan de contouren, zal de prijs van ruwe bouwgrond buiten de contour immers dalen en de prijs binnen de contour stijgen. De maatregel zal ook leiden tot een meer ‘gevarieerde’ nieuwbouw, doordat er door meer verschillende partijen en kleinschaliger gebouwd gaat worden.

#### *Vergroten van mogelijkheden van onteigening*

Een maatregel die de concurrentie zal kunnen bevorderen, is het vergroten van de onteigeningsmogelijkheden. Het eigendomsrecht is echter een fundamenteel recht; om die reden kan de overheid een grondeigenaar niet zomaar volledig of deels onteigenen<sup>5</sup>. Bij elke mogelijke onteigening moet worden nagegaan of de inbreuk op het eigendomsrecht niet disproportioneel is ten opzichte van het nagestreefde algemene belang. Daarnaast is onteigening geen populair instrument omdat het veel weerstand bij de burgers oproept. In het kabinetsstandpunt concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties geeft de minister dan ook aan dat ze ‘onvoldoende concurrentie’ verwerpt als toetsingscriterium omdat toepassing van dit ‘ultimum remedium’ strijdig zou zijn met het proportionaliteitsbeginsel (VROM 2004, 2006c).

**Overdenking 5:** Het kabinet zou een ander toetsingscriterium kunnen hantieren. Je zou immers ook kunnen zeggen dat het algemene belang van het bouwen van voldoende woningen tegen een redelijke prijs en van voldoende kwaliteit, wel groot genoeg is en onteigening hiermee niet disproportioneel. De onteigeningsmogelijkheden zouden dan wel uitgebreid kunnen worden; wat zouden dan de gevolgen van onteigening zijn?

5. De wvg of de afschaffing van het zelfrealisatierecht is deels ook een onteigening van rechten; namelijk respectievelijk het recht om te verkopen aan wie je wilt en het recht om de grond te bebouwen.

Die gevolgen van volledige onteigening zijn duidelijk: in één klap wordt de oorspronkelijke situatie op de grondmarkt van voor pakweg 1990-1995 hersteld. Althans, voor wat betreft de koper van de grond. De overheid is in veel gevallen de enige mogelijke koper van grond, en die zal deze grond kopen en bouwrijp maken. De vraag is alleen tegen welke prijs de overheid de grond aan moet kopen. Geldt als vergoeding bij onteigening de agrarische waarde of is de waarde in alternatief gebruik van toepassing bij vaststelling van de prijs?

#### *Afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel*

De laatste maatregel die de regering kan nemen, is de afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel. Dankzij het zelfrealisatiebeginsel mag een grondeigenaar in principe het gebruik van de grond zelf veranderen, mits hij voldoet aan de beperkingen die de overheid aan het nieuwe gebruik stelt. Dit zelfrealisatiebeginsel, ook wel ontwikkelrecht, is onderdeel van het eigendomsrecht. Voorlopig zal dit recht blijven bestaan, want de ont koppeling van het ontwikkelrecht van het eigendomsrecht, ofwel de afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel is door het kabinet verworpen in het kabinetsstandpunt concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties.

Om praktische, financiële en juridische redenen is ont koppeling volgens het kabinet niet haalbaar. Zo is de afsplitsing van een recht gecompliceerd, moet er een nieuw recht geïntroduceerd worden, is er veel aanvullende regelgeving nodig en zijn de uitkomsten volgens het kabinet hierdoor onduidelijk. Het is hierdoor volgens het kabinet allerm minst zeker dat er een verbetering van de situatie op zou treden. Daarnaast zou er compensatie voor de waardeverandering geboden moeten worden en gaat de afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel in tegen het Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (VROM 2004, 2006c).

*Overdenking 6: Maar als deze bezwaren niet zouden bestaan, of ondergaan zouden worden door aanvullende regelgeving of een vergoeding, wat zou het gevolg van ont koppeling dan zijn? Om ont koppeling zinvol vorm te geven zouden nieuwe verhandelbare ontwikkelingsrechten geïntroduceerd moeten worden. Verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn gebaseerd op de Amerikaanse *transferable development rights*, maar het Amerikaanse systeem kan niet gekopieerd worden naar het Nederlandse rechtssysteem. Wel kan in Nederland het principe worden toegepast: om te mogen bouwen moet de bouwer voldoende ontwikkelrechten hebben. Er moet nagedacht worden over de hoeveelheid rechten, de inhoud van het recht, de prijs bij introductie, enzovoort. Er ontstaat zo een nieuwe markt in ontwikkelingsrechten. De marktuitskomsten zijn evenals bij alle andere markten sterk afhankelijk van de vormgeving van de markt en van alle regels die er op van invloed zijn.*

Het is lastig te voorspellen hoe de prijs en de mobiliteit van de ontwikkelingsrechten er uit zullen gaan zien. Een aantal dingen is echter wel duidelijk. Dit instrument werkt in op de prijs van ruwe bouwgrond en creëert afzonderlijke markten voor grond, ontwikkelingsrechten en woningen. De prijs voor ruwe bouwgrond wordt lager en komt in de buurt van de productiewaarde (binnen de landbouw), omdat ook een fors deel van de verwachtingswaarde zal verdwijnen. Hier staan voor de eigenaar van de grond de inkomsten van de ontwikkelingsrechten tegenover. De hoogte hiervan is afhankelijk van de regels die voor de ontwikkelingsrechten worden opgesteld. Van invloed zijn onder andere de initiële omvang en verdeling van het quotum aan ontwikkelingsrechten en de benodigde bouwrechten voor een ontwikkeling. Duidelijk is ook dat bij ont koppeling er meer concurrentie op de grondmarkt voor woningen verwacht mag worden.

Tenzij de mogelijkheid tot bezwaar wordt 'afgekocht' bij de aankoop van de ontwikkelingsrechten (en dat lijkt problematisch, zeker wanneer de ontwikkelingsrechten op een andere locatie worden ingezet) is het onduidelijk in hoeverre de juridisch eigenaar van de grond (zonder de ontwikkelingsrechten) gaat optreden als hindermacht. Het is immers niet meer mogelijk om financiële compensatie te bieden middels de waardestijging in alternatief gebruik.

#### *Conclusie overdenkingen*

Wil de overheid de concurrentie tussen marktpartijen op de markt voor woningbouwgrond bevorderen, omdat ze het belangrijk vindt dat de consument de keuze heeft uit een gevarieerd aanbod van woningen tegen een betaalbare prijs, dan zal ze maatregelen moeten nemen. De maatregelen die uitgaan van een versoepeling van het ruimtelijk beleid (het creëren van overcapaciteit in bestemmingsplannen en het aanwijzen van meer en kleinere woningbouwlocaties) lijken op de middellange termijn de meeste mogelijkheden te bieden om concurrentie te bevorderen. De overige voorgestelde maatregelen zullen bij de huidige verhoudingen op de grondmarkt als het gaat om concurrentiebevordering slechts beperkt effect sorteren (marktselectie in concurrentie, stimuleren van particulier opdrachtgeverschap), of grote weerstand ontmoeten (vergroten mogelijkheden onteigening). Maatregelen gericht op aanpassing van de marktstructuur (afschaffing zelfrealisatiebeginsel) bieden wellicht mogelijkheden op de lange termijn, maar daarvan zullen de verschillende consequenties, ook buiten de grondmarkt, grondig onderzocht moeten worden. Hier ligt nog een belangrijke opgave voor het onderzoek naar de grondmarkt.

## Tot slot

De werking van grondmarkten heeft grote invloed op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De grote financiële belangen hebben geleid tot een sterk ideologisch getinte politieke discussie over het grondbeleid. In deze context zijn in Nederland geleidelijk praktijken op de grondmarkt gegroeid die hebben geleid tot arrangementen die moeilijk te veranderen zijn.

De *informele* regels en gewoonten op de grondmarkt, zoals gemeenten die bouwrijpe grond aanbieden en projectontwikkelaars en gemeenten die in onderling overleg en achter gesloten deuren tot afspraken komen, zijn zo sterk geïnstitutionaliseerd geraakt, dat de actoren, niet in de laatste plaats de gemeenten, niet snel geneigd zullen zijn om deze aan te passen.

Pogingen tot verandering door de *formele* regelgeving aan te passen (zoals de nieuwe grondexploitatiewet en de maatregelen om concurrentie te bevorderen), zijn problematisch omdat het arrangement bij te kleine aanpassingen zich als het ware 'herstelt'. De gevestigde belangen worden behartigd door het gehele arrangement van regels, organisaties en praktijken. Deze moeten doorbroken worden om de uitkomsten daadwerkelijk te veranderen.

## LITERATUUR

- Adams, C.D. & H.G. May (1991), 'Active and passive behaviour in land ownership', *Urban Studies* 28 (5): 687-705.
- Anonymus (2006), *Deelopdracht zelfrealisatie en schadevergoeding*, Den Haag: De Brauw Blackstone Westbroek.
- BN De Stem (2006), 'Vragen rond koop van grond', *BN De Stem*, 6 december 2006.
- Building Business (2006), 'Dossier: "De maakbare stad"', *Building Business*, maart 2006.
- Buitelaar, E. (2003), 'Neither market nor government. Comparing the performance of user rights regimes', *Town Planning Review* 74 (3): 315-330.
- Buitelaar, E. (2007), *The cost of making land-use decisions. Applying transaction cost economics to the construction of institutions that guide land use*, London: Blackwell.
- Buurman, J. (2003), *Rural land markets. A spatial explanatory model*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Conijn, J. (2006), Inaugurele rede bij de aanvaarding van de leerstoel bijzonder hoogleraar Woningmarkt aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit van Amsterdam, 29 november 2006.
- Cotteleer, G. & J. Luijt (2007), 'Buurmans land is maar een keer te koop', *De Landeigenaar* 53 (1): 3-4.
- CPB (Centraal Planbureau) (1999), *De grondmarkt. Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag: CPB.
- Dammers, E., H. Pálsdóttir, L. van den Broek, W. Klemm, A. Tisma & L. Bijlsma (2007), *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- DLG (Dienst Landelijk Gebied) (2005), *Ontwikkelingen op de agrarische grondmarkt tot 1 januari 2005*, Rapportage aan de Tweede Kamer, Utrecht: DLG.
- DLG (2006), *Grondprijsmonitor 2005. Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt*, Utrecht: DLG.
- Dol, K. & H. van der Heijden (2005), *Knelpuntenmonitor Woningbouw 2005. Integrale samenvatting*, Delft: OTB.
- Ecorys (2006), *Kwaliteit en concurrentie. Onderzoek naar het effect van concurrentie op de kwaliteit van uitleglocaties*, Rotterdam: Ecorys Nederland BV.
- Evans, A.W. (2004), *Economics, real estate & the supply of land*, Oxford: Blackwell.
- Gemeente Spijkernisse (2000), *Beheersing van grondrisico's*, Spijkernisse: Gemeente Spijkernisse.
- Gerritsen, W. & J. Thoonen (2006), 'Meer slagkracht dankzij grondexploitatiewet', *ROM Magazine* 24 (1/2): 16-20.
- Goodchild, R. & R. Munton (1985), *Development and the landowner. An analysis of the British Experience*, London: Allen and Unwin.
- Greef, J.H. de (1997), *Het gevecht om het residu*, scriptie Universiteit van Amsterdam.
- Greef, J. de (2005), *Gronduitgifteprijs op uitleglocaties. Casestudies voor het onderzoek 'Prijskolom Nieuwbouwwoningen'*, Delft: OTB.
- Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*, Delft: DUP Science.
- Groetelaers, D. (2005), 'Meer markt, minder overheid? De veranderende rol van rijk en gemeenten bij locatieontwikkeling', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11 (3): 35-41.
- Hamers, D. (2006), *Niemandslaan*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Heijden, H., R. de Wildt, J. de Greef, G. Keers, P. de Vries & T. Seijkens (2005), *Prijskolom Nieuwbouwwoningen. Eindrapport*, Delft/Amsterdam: OTB/RIGO.
- Hieminga, G. (2006), 'Corporaties op de schop. Naar een gelijkwaardiger speelveld tussen woningcorporaties en andere marktpartijen', *Property Research Quarterly* 5 (4): 33-40.
- IVBN (Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland) (2006), 'Splitsing activiteiten corporaties al langer noodzakelijk. Woningbeleggers dienen klacht in bij de NMA', persbericht IVBN, 28 april 2006, Voorburg: IVBN.
- Jókövi, M., C. Boon & F. Filius (2006), *Woningproductie ten tijde van Vinex. Een verkenning*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Kam, G. de (1996), *Op grond van beleid. Locaties voor sociale woningbouw, grondbeleid en ruimtelijke spreiding van welstand in en rond Den Haag*, Almere: NWR.
- Kam, G. de (2002), *Corporaties op de grondmarkt. Een handreiking uit de praktijk*, Hilversum: Aedes.
- Kam, G. de (2006), *Corporaties op de grondmarkt*, Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Kam, G. de & I. Diekerhof (2006), *Aanpakken op de grondmarkt. Onderzoek naar strategieën van corporaties in grondbeleid*, Compact 28, september 2006, Hilversum: Aedes.
- Kam, G. de & B. Needham (2001), *Met beide benen... Een onderzoek naar de strategie van corporaties op de grondmarkt*, Hilversum: Aedes.
- Kam, G. de & B. Needham (2002), 'Woningcorporaties op de grondmarkt', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 8 (3): 35-40.
- Keers, G., T. Seijkens & R. de Wildt (2005), *Prijskolom woningbouw. Cases binnenstedelijke locaties*, Amsterdam: RIG0.
- Kivell, P. (1993), *Land and the city. Patterns and processes of urban change*, London: Routledge.
- Korthals Altes, W.K. & B. de Graaf (1998), 'Grondmarkt en ruimte voor economische dynamiek', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 79 (3): 40-46.
- Korthals Altes, W. & E. van Rijn (2005), *Grondmobiliteit*, Utrecht: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Korthals Altes, W., S. Nieuwenhuizen, M. Stevens & N. Harkes (2004), *Organisatie van prestatie. Regie in de stedelijke ontwikkeling*, Den Haag: vng Uitgeverij.
- Kouwen, W. van (2004), *Belangenverstrengeling in Nijkerk. Eindrapport onderzoek in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur*, Houten: De Onderste Steen.
- Luijt, J. (2002), *De grondmarkt in segmenten 1998-2000*, Den Haag: LEI.
- Luijt, J. (2007), *Strategisch gedrag grondeigenaren en de realisatie van natuurdoelen*, Den Haag: LEI.
- Luijt, J., S. Reinhard & K. Poppe (2003), *Aantal grondgebonden landbouwbedrijven kan alleen verder dalen*, Agrimonitor, december 2003, Den Haag: LEI.
- Markus, F. (2003), 'Rotterdam neemt afscheid van erfpacht', *Vastgoed* april: 48-49.
- Ministerie van Financiën (2002), *Fiscaliteit, landbouw- en natuurbeleid*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mori, H. (1998), 'Land conversion at the urban fringe. A comparative study of Japan, Britain and the Netherlands', *Urban Studies* 35 (9): 1541-1558.
- Needham, B. (2003), 'One hundred years of public land leasing in the Netherlands', in: S.C. Bourassa & Y.H. Hong (eds.), *Leasing public land. Policy debates and international experiences*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Needham, B. (2004), 'Wat weten wij van grondmarkten in Nederland?', *Property Research Quarterly* 3 (1): 35-40.
- Needham, B. (2005), *Een andere marktwerking. Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijk beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Needham, B. & E. Geuting (2006), *Afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel. Economische effecten*, Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Needham, B. & G. de Kam (2004), 'Understanding how land is exchanged. Co-ordination mechanisms and transaction costs', *Urban Studies* 41 (10): 2061-2076.
- Nooteboom, L. & B. Needham (1995), 'Een miscalculatie op de grondmarkt', *ESB* 80 (4031): 982-984.
- Nooteboom, L. (1994), *Nederlandse grondverwerving en gronduitgifte. Een huwelijk onder druk. Een theoretisch kader voor de Nederlandse grondmarkt*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Polman, N., J. Luijt, M. Mulder & G. Thijssen (1999), 'Going concern'-waarde en marktprijs van landbouwbedrijven. *Berekening en analyse van het verschil*, Rapport 6.99.02, Den Haag: LEI.
- Pyle, L.A. (1986), 'Sellers and nonsellers of land for new rural housing', *Professional Geographer* 38 (4): 343-349.
- Regt, W. de, E. Geuting & G. de Kam (2005), *Grondbeleid voor aan voorwaarden gebonden woningeigendom. Bevindingen uit de praktijk*, Nijmegen: Radboud Universiteit, Faculteit der Managementwetenschappen.
- Rekeningcommissie Almere (2001), *In de grond van de zaak*, Almere: Rekeningcommissie Gemeente Almere.
- Rekeningcommissie Tilburg (1990), *Eindrapport van het onderzoek naar de kostenoverschrijdingen bij de grondaankopen voor de Emmapassage*, Tilburg: Rekeningcommissie Gemeente Tilburg.
- Rekeningcommissie Tilburg (2002), *Aan- en verkoopbeleid van onroerend goed. Strategie en uitvoering*, Tilburg: Rekeningcommissie Gemeente Tilburg.
- Rekenkamer Amsterdam (2006), *Vereveningsfonds*, Amsterdam: Rekenkamer Amsterdam.
- Rekenkamer Nijmegen (2003), *Onderzoek rechtmatigheid. Case grondexploitaties*, Nijmegen: Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen.
- Rekenkamer Rotterdam (2001), *De bodem schatten. Grondbeleid en -exploitatie in Rotterdam*, Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.
- Rekenkamercommissie Alkmaar (2001), *Gemeentelijk beleid grondzaken. Onderzoek naar effectiviteit en sociaal-economische betekenis van het gemeentelijk beleid grondzaken*, Alkmaar: Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar.
- Rekenkamercommissie Ede (2006), *Onderzoek grondbeleid*, Ede: Rekenkamercommissie Gemeente Ede.
- Rekenkamercommissie Groningen (2003), *Complex terrein. Een onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid*, Groningen: Rekenkamercommissie Gemeente Groningen.
- Rekenkamercommissie Utrecht (2003), *Ramingen en risico's. Een onderzoek naar de beheersing van financiële risico's van de grondexploitatie Leidsche Rijn*, Utrecht: Rekenkamercommissie Gemeente Utrecht.
- Rekenkamercommissie Zoetermeer (2004), *Onderzoek grond-exploitatie gemeente Zoetermeer*, Zoetermeer: Rekenkamercommissie Zoetermeer.
- Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen. De rol van de ruimtelijke ordening*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Rietbergen, T. van (2006), 'Grondpolitiek', *ROM Magazine* 24 (1/2): 9.
- Schnabel, P. (2001), *Waarom blijven boeren? Over voortgang en beëindiging van het boerenbedrijf*, Den Haag: SCP.
- Schueler, B.J. & R. Mellenbergh (2006), *Advies inzake de mogelijkheid tot afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel in verband met artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Segeren, A. & M. Breedijk (2005), 'Er is meer te vertellen over de grondmarkt dan dat kadasterdata tonen', *VI Matrix* 13 (7): 26-29.
- Segeren, A. & J. Janssen (2006a), 'Het doel van sociaal huisvesten heiligt nog niet alle middelen. Debat over de toekomst van woningbouwcorporaties', *Property Research Quarterly* 5 (4): 26-32.
- Segeren, A. & J. Janssen (2006b), 'Woningcorporaties op de korrel genomen. Thema inleiding', *Property Research Quarterly* 5 (4): 24-25.
- Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005a), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Segeren, A., J. Groen & J. Luijt (2005b), 'De markt voor landbouwgrond', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 86 (1): 44-47.
- Staatscourant (2001), 'Toepassing toezicht (meldingsplichtige besluiten, nevenactiviteiten), verkoop van huurwoningen en invoering euro (sociale-huursector)', *Staatscourant*, 9 november 2001.
- Swank, J., J. Kakes & A.F. Tieman (2003), *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*, Amsterdam: De Nederlandse Bank.
- Tauw (2000), *Grondprijzen voor de woningbouw in Nederland 1990-2000*, Utrecht: Tauw.
- Veerman, C.P. (1983), *Grond en grondprijs. Een onderzoek naar de economische betekenis en prijsvorming van landbouwgrond*, Proefschrift Landbouwuniversiteit Wageningen.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Vries, P. de & P. Boelhouwer (2004), *Lange termijn evenwicht op de koopwoningmarkt*, Delft: DGW/NETHUR partnership.
- Vries, P. de & H. van der Heijden (2005), *Prijskolom Nieuwbouwwoningen. Deelrapport: Gronduitgifte voor particulier opdrachtgeverschap*, Delft: OTB.
- Vries, P. de & E. Louw (2006), 'Marktwerking op de woningbouwmarkt', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 12 (4): 22-26.
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2001), *Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2004), *Uitwerking Nota Grondbeleid. Kabinetsstandpunt concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties*, Kamerstuk 27581 nr. 19, 25 oktober 2004, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2006a), *Circulaire met betrekking tot Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh)*, 18 mei 2006, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2006b), *Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie. Nota naar aanleiding van het verslag*, Kamerstuk 30218 nr. 6, 11 april 2006, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2006c), *Brief over het zelfrealisatierecht*, Kamerstuk 27581 nr. 26, 16 juni 2006, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2007), 'Macht aan de regio en hindermacht', *Ruimteforum* (www.vrom.nl/ruimteforum), Den Haag: Ministerie van VROM.
- Winsemius, J. (2007), 'Van grondbeleid naar ontwikkelbeleid', *Rooilijn* 40 (1) 6-13.
- Wolff, H. de & D. Groetelaers (2004), *Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten*, Delft: TU Delft, OTB.
- Wolff, H. de, J. de Greef, D. Groetelaers, J. de Jong & W. Korthals Altes (2000), *Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten*, Delft: University Press.
- Wouden, R. van der, F. van Dam, D. Evers, A. Hendriks, A. van Hoorn, N. Pieterse & G. Renes (2006), *Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

## WEBSITES

[www.erfpacht.amsterdam.nl](http://www.erfpacht.amsterdam.nl)  
[www.nvm.nl](http://www.nvm.nl)  
[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)  
[www.kadaster.nl](http://www.kadaster.nl)

## BIJLAGE

### Lijst van geïnterviewde personen

#### Casus 'De Beljaart', Dongen

Dhr. W. Hamers, DWV Woningcorporatie, Dongen.  
Dhr. D.P.A. Hosli, Aannemersbedrijf Van de Ven bv, Tilburg.  
Dhr. C. Jansen, agrariër, Dongen.  
Dhr. T. Prinsen en dhr. P. Verschoor, Gemeente Dongen.  
Dhr. M.A.J. van Summeren, Moeskops Bouwbedrijf bv, Bergeijk.  
Mevr. P. van der Veeke, agrariër, Dongen.

#### Casus 'De Zuidlanden', Leeuwarden

Dhr. G. de Haan, Corporatie Holding Friesland, Grou.  
Dhr. F. Jansen, Gemeente Leeuwarden.  
Mevr. L.E. Westerveld-van Staaveren en dhr. M. Brouwer, Gemeente Leeuwarden.  
Dhr. J.W. Zijffers, Slokker Vastgoed bv, Zwolle.

#### Casus 'De Terrassen', Nijkerk

Dhr. P.J. van Kreel, Interpolis Vastgoed, Zoetermeer.  
Dhr. J.D. Pott, Gemeente Nijkerk.  
Dhr. L. Rakhorst, Woningstichting Nijkerk.

#### Casus 'Koolhoven', Tilburg

Dhr. T. van Dongen, Gemeente Tilburg.  
Dhr. J.G.C.M. de Wilde, Triborgh Bouwontwikkeling vof, Tilburg (voorheen GEM Koolhoven).

## OVER DE AUTEUR

Arno Segeren studeerde Agrarische Economie aan de Landbouwuniversiteit in Wageningen, met als specialisatie Recreatie & Toerisme. Sinds januari 2002 werkt hij als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau. Hij onderzoekt de werking van grondmarkten, mede als onderdeel van zijn promotieonderzoek naar het gedrag van actoren op grond- en vastgoedmarkten aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Daarnaast houdt hij zich bij het RPB bezig met de ruimtelijke gevolgen van ontwikkelingen in de landbouw en de vrijetijdsbesteding van mensen. Hij schreef mee aan de RPB-studies *Duizend dingen op een dag* (2004), *De markt doorgrond* (2005), *Waar de landbouw verdwijnt* (2005) en *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid* (2006).



## COLOFON

### *Onderzoek*

Arno Segeren

### *Supervisor*

Ries van der Wouden

### *Overige begeleiding*

Frank van Dam (R P B)

Barrie Needham (Radboud Universiteit Nijmegen)

### *Kaarten en illustraties*

Arno Segeren met assistentie van Marnix Breedijk, Niels van Diepen en Anton van Hoorn, en in samenwerking met Typography Interiority & Other Serious Matters.

Bij het schrijven van deze studie hebben we dankbaar gebruik gemaakt van het commentaar van: Edwin Buitelaar (R P B/ Radboud Universiteit Nijmegen), Ed Dammers (R P B), Maaïke Galle (R P B), Johan de Greef (D L G), Arjan Harbers (R P B), George de Kam (Radboud Universiteit Nijmegen), Jan Luijt (L E I) en Leo Nooteboom (V R O M).

### *Eindredactie*

Nienke Noorman

### *Ontwerpen productie*

Typography Interiority & Other Serious Matters, Den Haag

### *Foto omslag*

Siebe Swart, Amsterdam  
Vleuten – de Meern

### *Druk*

Veenman Drukkers, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2007. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

NAI Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.

[www.naipublishers.nl](http://www.naipublishers.nl)

ISBN 978 90 5662 568 9