

Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid

Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt

Edwin Buitelaar*

De Nederlandse ruimtelijke ordening kenmerkt zich onder meer door de actieve rol die gemeenten op de grondmarkt spelen. Dit bracht lange tijd grote voordelen met zich mee. De laatste jaren staat deze praktijk echter onder druk. In dit artikel wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van het Nederlandse grondbeleid en met name aan de factoren waardoor het onder druk is komen te staan. Gemeenten zijn steeds minder in staat en bereid tot het voeren van een actief grondbeleid vanwege een hoge druk op de grondmarkt, veranderingen in de sociale huursector, de omslag van stedelijke uitbreiding naar herstructurering en de opkomst van Europese aanbestedings- en staatssteunregels. Tegelijkertijd zijn er instrumenten aan het planningssysteem toegevoegd die een aantal van de 'taken' van actief grondbeleid over zouden kunnen nemen.

* Dr. E. Buitelaar is verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving in Den Haag (edwin.buitelaar@pbl.nl). De auteur bedankt Arjan Bregman (Instituut voor Bouwrecht en Universiteit van Amsterdam), Arno Segeren (Gemeente Den Haag), Tijs Böhm (Gemeente Hilversum) en twee anonieme referenten voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Inleiding

In de internationale literatuur wordt de rol die Nederlandse gemeenten innemen op de grondmarkt als bijzonder aangeduid, en soms zelfs geroemd (bijvoorbeeld Mori, 1998). Gemeenten voeren in veel gevallen een zogenoemd ‘actief grondbeleid’, daar waar gemeenten in veel andere landen zich een meer passieve rol aanmeten. Actief grondbeleid houdt in dat gemeenten zelf grond verwerven, al dan niet met de hulp van onteigening, deze bouw- en woonrijp maken en vervolgens weer verkopen aan woningcorporaties, projectontwikkelaars, particulieren of ondernemers. Het doel van dit beleid is meerledig. Eén van de doelen is het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen. Actief grondbeleid vormt daarbij een aanvulling op publiekrechtelijke instrumenten, waaronder het bestemmingsplan.

Echter sinds de jaren negentig staat actief grondbeleid onder druk. Steeds vaker kiezen gemeenten er (noodgedwongen) voor om een passief of faciliterend grondbeleid te voeren. Dit wil zeggen dat private partijen de grond ontwikkelen en gemeenten terugvallen op hun publiekrechtelijke instrumenten – met name het bestemmingsplan¹ – om het private initiatief te sturen. Zelfs woningcorporaties, die tot voor 15 jaar geleden vrijwel al hun grond van gemeenten betrokken, zijn tegenwoordig nog maar zeer beperkt afhankelijk van gemeentelijke grondverwerving (Buitelaar, Van den Broek & Segeren, 2009). Hierdoor moet het beeld van het Nederlandse grondbeleid dat nog altijd bij veel mensen bestaat, binnen en buiten Nederland, worden bijgesteld.

In dit artikel wordt op basis van verschillende empirische onderzoeken naar de werking van grondmarkten en grondbeleid (met name van het Planbureau voor de Leefomgeving²) een analyse gemaakt van de continuïteit en de verandering in de positie die gemeenten op de Nederlandse grondmarkt innemen. Hierbij richt ik me vooral op grond voor woningbouw, omdat zich daar de belangrijkste veranderingen hebben voorgedaan.³ In de eerstvolgende paragraaf volgt kort de historie van het grondbeleid in Nederland en een uiteenzetting van de argumenten die worden aangevoerd om een *actief* grondbeleid te voeren. In de paragraaf daarna (paragraaf 2) wordt stilgestaan bij de factoren die grenzen stellen aan het voeren van een dergelijk beleid. En tot slot (paragraaf 3) ga ik in op de consequenties die dat kan hebben voor het voeren van ruimtelijk beleid, mede in het licht van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro).

1. Met de introductie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 is daar het exploitatieplan bijgekomen.
2. Voorheen Ruimtelijk Planbureau.
3. Uit recent onderzoek van het PBL blijft dat gemeenten ten aanzien van de ontwikkeling van bedrijventerreinen nog altijd heel actief zijn. 75% van de terreinen wordt nog altijd door gemeenten ontwikkeld (Planbureau voor de Leefomgeving, 2009).

1. Het ontstaan van gemeentelijk grondbeleid

Voordat aandacht kan worden besteed aan de veranderingen in het Nederlandse grondbeleid, moeten we eerst zicht krijgen op het ontstaan ervan, de wijze waarop gemeenten het voeren en de redenen waarom het werd en nog altijd wordt gevoerd.

De praktijk van actief grondbeleid voor woningbouw dateert van net na de Tweede Wereldoorlog. Voor infrastructuur bestond het al eerder: in de 19^{de} eeuw werden grote infrastructurele werken, met name kanalen en spoorwegen, aangelegd nadat de grond door overheden was verworven (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Om die aanleg te bespoedigen kon de overheid sinds halverwege de 19^{de} eeuw ook gebruik maken van onteigening.

Na de Tweede Wereldoorlog noopte de woningnood die als gevolg van de oorlog was ontstaan, ertoe dat actief grondbeleid werd uitgebreid van infrastructuur naar woningbouw. Om de nood te lenigen moesten binnen twintig jaar ruim 1.000.000 nieuwe woningen verrijzen (Siraa, 1989). Deze doelstelling kreeg gestalte door een nauwe samenwerking tussen rijksoverheid, gemeenten en woningcorporaties. De Kam (2007) duidt dit aan als de gouden driehoek. Woningcorporaties bouwden de woningen, de rijksoverheid verstreekte de subsidie voor de bouw van die woningen en gemeenten leverden de grond tegen een vaste, relatief lage, prijs. De grondprijs werd door de rijksoverheid vastgesteld rond kostprijsniveau (waaronder de kosten van bouwrijp maken), om te voorkomen dat subsidiegelden zouden weglekken naar de gemeentelijke kas.

De praktijk van actief grondbeleid is sinds die tijd verankerd geraakt in de Nederlandse woningbouwproductie. Zowel bij de stadsvernieuwing van de jaren tachtig als de grote uitbreidingslocaties in het kader van de Vinex van de jaren negentig⁴ wisten gemeenten in veel gevallen de grond in handen te krijgen. Zo bleek uit eerder empirisch onderzoek (in 2000), naar 72 uitbreidingslocaties met in totaal ruim 50.000 woningen, dat gemeenten op 64%⁵ van alle onderzochte 'Vinex-locaties' de grondexploitatie voerden. De andere locaties werden of door private partijen gerealiseerd of door een combinatie van publieke en private partijen, via bijvoorbeeld een gezamenlijke rechtspersoon zoals een Gemeenschappelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GEM) (Korthals Altes & Groetelaers, 2000).

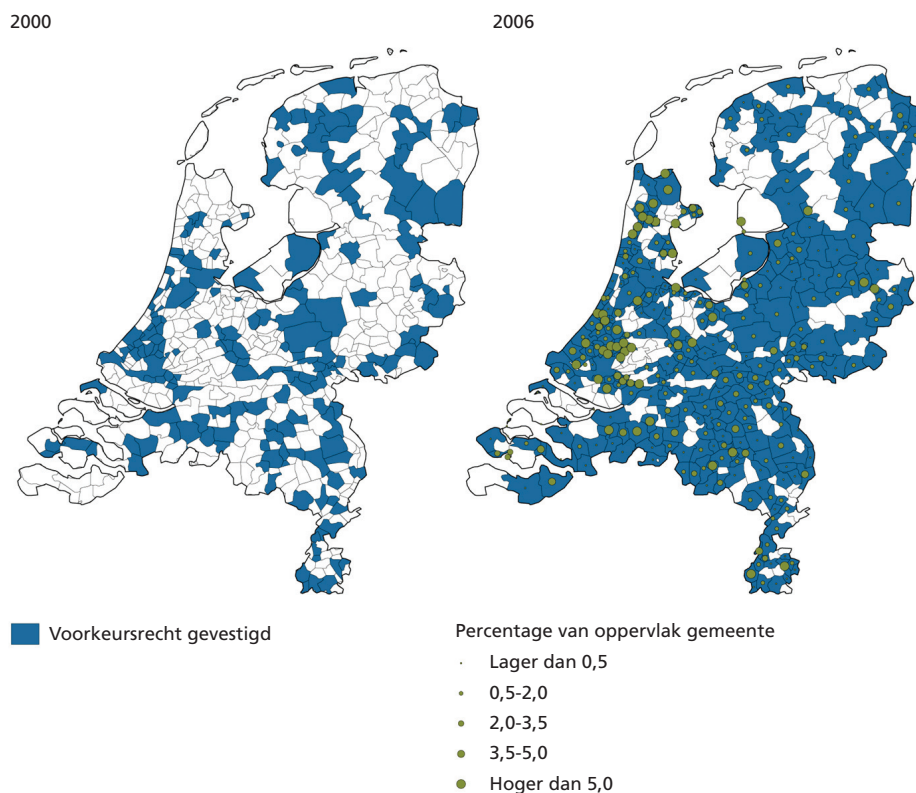
De vraag is hoe gemeenten dat doen. Over het algemeen kopen ze grond op dezelfde manier als ieder ander dat doet, namelijk langs minnelijke weg tegen de marktprijs. Daarnaast hebben gemeenten, zoals in vrijwel elk land, de beschikking over het instrument van onteigening. Dit wordt echter zelden toegepast. Er zijn zelfs behoor-

4. Vinex staat voor Vierde nota ruimtelijke ordening extra. De wijken die op basis van deze nota zijn ontwikkeld worden aangeduid als Vinex-wijken.

5. Voor niet-Vinex-locaties was het percentage zelfs 68%.

lijk wat gemeenten die er nog nooit gebruik van hebben gemaakt. Wel is het zo dat dreiging met de toepassing van de Onteigeningswet 'minnelijke' grondverwervingen kan bespoedigen.

FIGUUR 1: Vestiging gemeentelijk voorkeursrecht in 2000 en 2006



Bron: Segeren (2007)

Naast onteigening kunnen gemeenten een zogenaamd gemeentelijk voorkeursrecht⁶ vestigen op basis van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG). Dit kunnen ze doen voor de duur van twee jaar (met verlengingsmogelijkheden). In die periode moet de grondeigenaar bij verkoop de grond eerst aanbieden aan de gemeente. Dit instrument is geïntroduceerd om grondspeculatie tegen te gaan en de realisatie van ruimtelijke doelen te bespoedigen. Na de introductie van de wet in 1981 kon het alleen worden

6. Sinds de introductie van de Wro in 2008 kennen provincies en Rijk ook een voorkeursrecht.

gebuikt voor stadsvernieuwingsgebieden, maar sinds 1996 kan het ook worden toegepast voor uitbreidingswijken.

Grondeigenaren wisten het instrument nog te ontwijken door het economisch eigendom over te dragen, aan bijvoorbeeld een ontwikkelaar, en het juridisch eigendom te behouden. Maar deze ‘ontsnappingsclausule’ is sinds een wetwijziging in 2002 aanzienlijk moeilijker geworden (Groetelaers, 2004). Dit verklaart voor een belangrijk deel de toename in het gebruik van het voorkeursrecht (zie figuur 1). Waar in 2000 33% van de gemeenten een voorkeursrecht hebben gevestigd, zijn dat er in 2006 68%. In totaal gaat het om 40.800 hectare in 2006 tegen 22.700 hectare in 2000. In zes jaar tijd is het gebruik van de WVG dus verdubbeld (Segeren, 2007). Dit laat zien dat ondanks de druk op actief grondbeleid (zie volgende paragraaf) gemeenten het nog wel op grote schaal nastreven. In hoeverre het uiteindelijk ook gelukt is om de grond te verwerven, kan uit deze gegevens niet worden opgemaakt.

De vraag is waarom Nederlandse gemeenten een actief grondbeleid nastreven. Hier zijn verschillende redenen voor. Ik onderscheid er vier.

De eerste werd al even in de inleiding genoemd. Het sturend vermogen van gemeenten neemt toe als ze een actief grondbeleid voeren. In Nederland wordt ruimtelijke ordening bedreven in nauwe samenhang met het grondbeleid (Needham, 1997; Mori, 1998). Door de aanvullende voorwaarden bij grondtransacties kunnen gemeenten gedetailleerder en directer sturen dan ze via het bestemmingsplan kunnen doen. Deze combinatie van sturingsinstrumenten geeft goed de aard weer van de Nederlandse planningscultuur. Dit is een cultuur die gericht is op een hoge mate van sturing van ruimtelijke ontwikkelingen – “a high degree of spatial ordering” (Healey, 2004: 63). Nederland wordt zelfs aangeduid als het ‘plannersparadijs’ (Faludi & Van der Valk, 1994).

Daarnaast zijn er twee financiële argumenten voor het voeren van een actief grondbeleid. Allereerst biedt het beleid gemeenten mogelijkheden om de kosten die ze tijdens het planvormingstraject maken te verhalen op ontwikkelende partijen. Hierbij moet gedacht worden aan kosten die gepaard gaan met het bouwrijp maken van de grond, het aanleggen van wegen en openbare ruimte, de planvorming, de sloop van opstallen, etc. Dit argument heeft echter aan betekenis ingeboet door de introductie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008, die de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) verving. In de nieuwe wet is een publiekrechtelijk instrument opgenomen dat het verhalen van publieke kosten die verband houden met de ontwikkeling *verplicht* als de gemeente dat niet via gronduitgifte of anderszins (bijvoorbeeld via een overeenkomst) heeft kunnen doen.

Het andere financiële argument heeft betrekking op afroming van de baten die ontstaan tijdens locatieontwikkeling. Sommigen zeggen dat grondbeleid niet gericht is op winst (Needham, 1997), maar gelet op de inkomsten die sommige gemeenten op de grondmarkt en bij ontwikkelingsprojecten weten te genereren mag dit argument

niet zomaar worden uitgevlakt. Gedurende het ontwikkelingstraject op een locatie ontstaat een 'residu', tussen de opbrengsten en de kosten van de te realiseren bestemming, dat vele partijen naar zich toe proberen te halen. De Greef (1997) heeft dit eerder 'het gevecht om het residu' genoemd. Gemeenten lijken zich in die strijd niet onbetuigd te laten. Dit blijkt ook wel als we naar de gemeentelijke financiën kijken. Korthals Altes (2008) laat zien dat gemeenten in 2005 12% van hun inkomsten uit grond- of bouwexploitaties haalden. Het is de enige inkomstenbron van gemeenten die buiten het systeem van het Gemeentefonds, en dus buiten de rijksoverheid, omgaat. De gemeente heeft hierdoor de vrijheid om de hoogte van deze aanvullende inkomstenbron te bepalen (Marlet, 2003).⁷

Daar komt bij dat er in Nederland geen (goedwerkend) publiekrechtelijk instrument voor baatafoming bestaat. Baatbelasting kan geheven worden wanneer grondeigenaren profiteren van bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur zonder dat ze hier financieel aan bijgedragen hebben. In de praktijk blijkt het echter slechts beperkt toepasbaar en wordt over het algemeen als te complex gezien. De schatting is dat baatbelasting in slechts vijf locatieontwikkelingsprojecten per jaar wordt toegepast (Memorie van Toelichting bij de Wro). Ook de Wro voorziet niet in baatafoming, deze is 'slechts' gericht op kostenverhaal.

Tot slot kan ter onderbouwing van actief grondbeleid het welvaartseconomische argument van het bestaan van publieke goederen ('public goods') worden aangevoerd. In de welvaartseconomie wordt gesteld dat markten niet altijd goed functioneren, soms falen ze. Het leveren van bouwrijpe grond wordt soms als publieke taak gezien omdat het zonder tussenkomst van de gemeente niet plaats zou vinden (Kruyt, Needham & Spit, 1990). Gemeenten hebben vaak het gevoel dat zij grond moeten leveren voor bijvoorbeeld sociale woningbouw, infrastructuur en bedrijventerreinen, omdat die functies anders niet van de grond zouden komen.

Behalve de argumenten die gemeenten zelf hanteren voor het voeren van een actief grondbeleid moeten we ook kijken naar de houding die private partijen innemen. In veel gevallen blijken ontwikkelaars prijs te stellen op de rol die gemeenten spelen bij de grondontwikkeling (Needham, 1997). De gemeente is gezien de jarenlange ervaring met het bouwrijp maken van grond doorgaans een competente en betrouwbare partij. Daarnaast kunnen private partijen een deel van het risico van locatieontwikkeling afwentelen op de gemeente. Een voorbeeld waaruit het wederzijdse voordeel van gemeentelijke grondexploitatie blijkt is het veel gehanteerde bouwclaimmodel. In dit model verkopen ontwikkelaars door hen verworven grond aan de gemeente – soms tegen een prijs die lager is dan de verwervingsprijs – in ruil voor het recht om

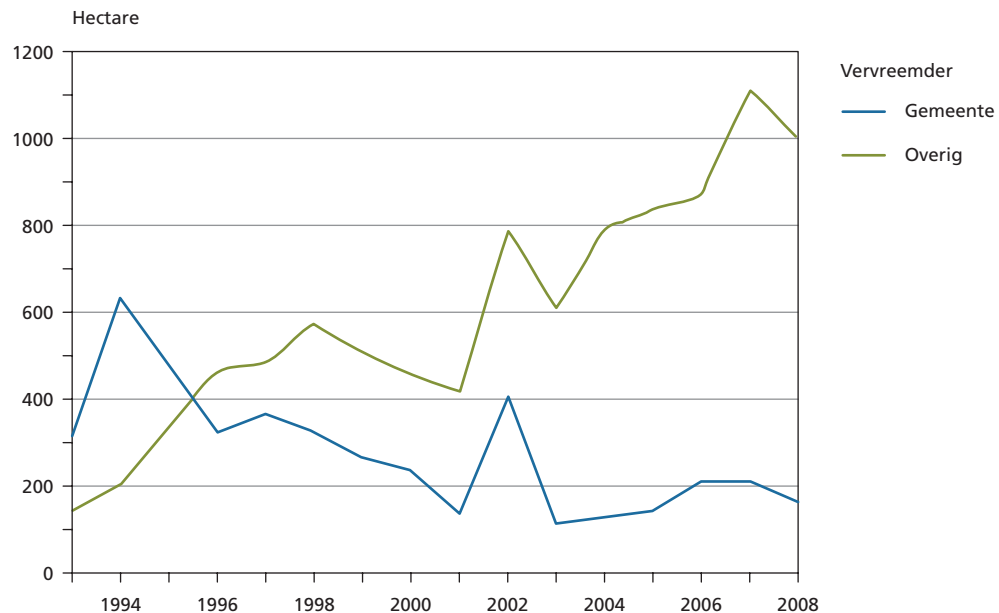
7. Onroerendezaakbelasting (OZB) wordt weliswaar ook door gemeenten geïnd, maar hierbij geldt dat gemeenten met een hogere inkomstencapaciteit worden gekort op hun uitkering uit het Gemeentefonds.

te bouwen. De gemeente ontwikkelt de grond en levert de afgesproken hoeveelheid grond terug aan de ontwikkelaar.

2. Gemeentelijk grondbeleid onder druk

Het gemeentelijk grondbeleid voor woningbouw – en de argumenten voor het voeren ervan – staat onder druk. Gemeenten blijken minder in staat en bereid om zelf grond aan te kopen en om deze vervolgens te verkopen aan derden. Tegelijkertijd is ook de interesse van andere partijen om van gemeenten grond te kopen afgenomen. Zelfs woningcorporaties, voorheen onderdeel van de gouden driehoek, zijn steeds minder afhankelijk van gemeenten voor de verwerving van bouwgrond. Figuur 2 laat zien dat er behalve een absolute toename in de grondverwerving door corporaties, ook een verschuiving plaatsvindt in het soort verkoper (vervreemder) van de grond. Woningcorporaties kopen steeds meer grond van particulieren en private partijen en steeds minder van gemeenten.

FIGUUR 2: Grondverwerving woningcorporaties



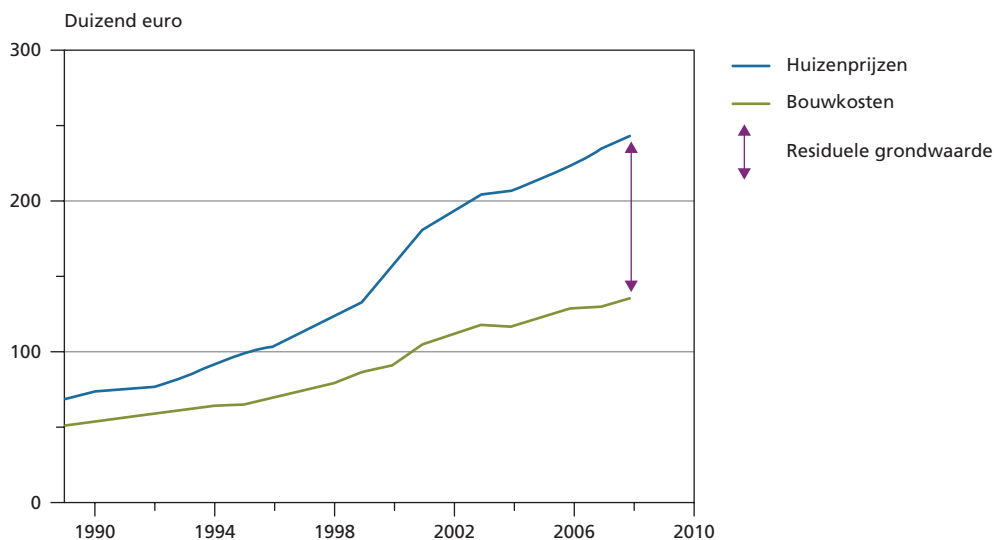
Bron: Buitelaar, Van den Broek & Segeren (2009)

De vraag is: hoe komt dat? Hieronder onderscheid ik vier factoren die mijns inziens hebben bijgedragen tot veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid. Dit zijn de stijging van grondwaarden en -prijzen, de veranderingen in de sociale huursector, de verschuiving van stedelijke uitbreiding naar herstructurering en de opkomst van staatssteun- en aanbestedingsregels. Deze worden hieronder in de genoemde volgorde besproken.

2.1. Toegenomen druk op de grondmarkt

Wellicht de belangrijkste oorzaak dat gemeenten moeite hebben om hun dominante positie op de grondmarkt vast te houden, heeft te maken met de toegenomen druk op die markt als gevolg van explosief gestegen grondprijzen. Er zijn helaas geen betrouwbare cijfers die de ontwikkeling in grondprijzen laten zien. Hiervoor is de grondmarkt te weinig transparant en worden er bij een transactie naast afspraken over de prijs ook afspraken gemaakt – aanvullende voorwaarden – over andere zaken zoals toekomstig gebruik. Ook deze voorwaarden vertegenwoordigen een waarde, zonder dat deze in de grondprijs is terug te zien (Segeren, 2007).

FIGUUR 3: Ontwikkeling van de residuele grondwaarde voor woningbouw in de vrije sector



Bron: Buitelaar & De Kam (te verschijnen)⁸

8. De koopwoningprijzen zijn verkregen via de NVM, de cijfers over bouwkosten via het CBS. De laatstgenoemde cijfers zijn een gemiddelde van alle woningen in Nederland, waaronder dus ook de woningen in de huursector. Hiermee vormen de bouwkosten zoals gepresenteerd in figuur 3 eerder een onder- dan een overschatting van de gemiddelde bouwkosten van woningen in de koopsector.

We kunnen wel de ontwikkeling van grondprijzen voor woningbouw herleiden, door te kijken naar de ontwikkelingen in huizenprijzen. De waarde van grond is een afgeleide van de waarde van hetgeen er op die grond gebeurt en van de kosten om die bestemming te realiseren. Dit wordt ook wel de residuele grondwaardemethode genoemd: de grondwaarde is de resultante – het residu – van de opbrengsten van het grondgebruik minus de kosten (Kruijt, Needham & Spit, 1990). In figuur 3 zien we dat de stijging van de woningprijzen niet wordt bijgehouden door de stijging in de bouwkosten, waardoor de grondwaarde de afgelopen jaren is gestegen. De stijging van woningprijzen is in internationaal perspectief explosief te noemen. Samen met Ierland en Engeland vormde Nederland tot voor kort op dit punt de voorhoede (OECD, 2004). Met de recente financiële en economische crisis is ook de stijging van de woningprijzen in Nederland even verleden tijd.

Er is een aantal redenen aan te voeren waarom die prijzen zo zijn gestegen (zie ook Renes, Thissen & Segeren, 2006). Er zijn zowel factoren die de vraag, als factoren die het aanbod beïnvloeden. De combinatie van de stijging van het nationaal inkomen – als gevolg van economische groei – en de daling van de rente, is een van de factoren die de vraag naar woningen en daarmee de prijs heeft doen stijgen. Een andere factor die de vraag opdrijft is de hypotheekrenteaftrek. Doordat huizenbezitters een deel van de betaalde hypotheekrente terugkrijgen van de belastingdienst, kunnen ze meer besteden aan rente en aflossing en kunnen meer mensen zich een koopwoning veroorloven, waardoor de vraag toeneemt. Ook de verruiming van de regels voor hypotheekverstrekking hebben een positief effect op de vraag gehad. Zo kunnen bijvoorbeeld sinds de jaren negentig ook tweede inkomens worden meegeteld voor de berekening van het maximale hypotheekbedrag. Aan de aanbodkant heeft met name het restrictieve ruimtelijkeorderingsbeleid invloed gehad op de huizenprijsstijging van de afgelopen jaren. Dit heeft er namelijk voor gezorgd dat het aanbod achter is gebleven bij de gestegen vraag, hetgeen een prijsopdrijvend effect heeft gehad. Renes, Thissen & Segeren (2006) geven wel aan dat er grote regionale verschillen zijn. Met name in de noordvleugel van de Randstad (Amsterdam en Utrecht) komt de combinatie van een relatief hoge economische groei, relatief sterk gestegen huishoudinkomens en achtergebleven woningproductie samen. Met relatief sterk gestegen huizenprijzen als gevolg.

Deze stijging van de huizenprijzen heeft geleid tot een sterke stijging van de residuele grondwaarde. Die stijging van de grondwaarde heeft een aantal gevolgen. Allereerst heeft ze ervoor gezorgd dat de private sector zich veel meer is gaan interesseren voor grondontwikkeling. Tot de jaren negentig beperkte de private sector zich hoofdzakelijk tot het bouwen van woningen, grondontwikkeling werd aan gemeenten overgelaten. De grondwaarden waren toen gemiddeld zeer bescheiden, met name omdat het overgrote deel van de woningen dat werd gerealiseerd, zich in de sociale

huursector bevond. Toen de grondwaarden stegen, werd het ook voor de private sector interessant om zich met grond- en projectontwikkeling te gaan bemoeien. De concurrentie op de grondmarkt nam dientengevolge toe.

Maar de stijging van de grondwaarde heeft nog een effect. Daar waar de residuele grondwaarde voor woningen in de koopsector sterk is gestegen, bleef de grondprijs voor sociale woningbouw lange tijd min of meer constant. In het verleden werd deze prijs in sommige gevallen zelfs niet geïndexeerd (gecorrigeerd voor inflatie). Het gat tussen de grondprijs voor koopwoningen en die voor sociale huurwoningen is dus groter geworden (Van Leuvensteijn & Shestalova, 2006). Het gevolg hiervan is dat gemeenten steeds minder in staat zijn om grond te verwerven en uit te geven voor sociale woningbouw. Ze moeten de grond namelijk vaak tegen een hoge(re) prijs verwerven – de toegenomen residuele grondwaarde voor koopwoningen doet de gemiddelde grondprijs stijgen – en tegen een relatief lage prijs weer verkopen. Ook zijn ze minder bereid tot het verkopen van grond voor sociale woningbouw. Zoals eerder gezegd hebben gemeenten ook een financieel motief voor het voeren van een actief grondbeleid; het kan de gemeentekas spekken. De grond kan duurder worden verkocht aan ontwikkelaars die er koopwoningen willen bouwen dan aan woningcorporaties die huurwoningen realiseren.

2.2. Verzelfstandiging van de sociale huursector

Vanaf de jaren tachtig, met de komst van de kabinetten Lubbers, werd er op nationaal niveau meer nadruk gelegd op verzelfstandiging, deregulering en privatisering van verscheidene (semi)overheidstaken. Hiermee volgde het kabinet de neoliberale koers van Reagan en Thatcher. Voor de woningmarkt betekende dat onder andere de stimulering van het eigenwoningbezit en de afbouw van de sociale huursector – in 1985 was 40% van de voorraad in handen van corporaties en gemeentelijke woningbedrijven. Een decennium later, in 1995, werden de woningcorporaties financieel verzelfstandigd. Dit staat ook wel bekend als de bruteringsoperatie: de uitstaande schulden van de corporaties en de (object)subsidies die ze in de toekomst nog zouden krijgen, werden in één keer tegen elkaar weggestreept. De rijksoverheid ging ervan uit dat de bouw en het onderhoud van huurwoningen gefinancierd konden worden uit de eigen middelen van de corporatie. Die middelen moesten, naast het vermogen dat was meegegeven met de bruteringsoperatie, bestaan uit inkomsten uit de verkoop van huurwoningen en de bouw van koopwoningen. Dit wordt ook wel de ‘revolving fund’-gedachte genoemd. Het komt er kort gezegd op neer dat corporaties sindsdien op eigen benen moeten staan; ze ontvangen geen subsidies meer.

Wel genieten corporaties nog enkele privileges boven andere woningaanbieders, waaronder de mogelijkheid van projectsteun en saneringssteun (indien de corporatie

een onacceptabel solvabiliteitsniveau heeft bereikt) door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), en de mogelijkheid om tegen gunstige voorwaarden geld op de kapitaalmarkt te lenen. Andere privileges zoals de vrijstelling van overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting bestaan niet meer. Ook de vaste grondprijs in het kader van de objectgebonden subsidies bestaat niet meer. Gemeenten bepalen dus tegenwoordig zelf, in onderhandeling met de woningcorporaties, de hoogte van de grondprijs.

De verzelfstandiging van corporaties heeft daarmee gevolgen voor de relatie tussen de gemeente en de woningcorporatie. Ten eerste zijn gemeenten dus niet meer *verplicht* om tegen een vaste en vaak lage prijs grond te verkopen. Daar komt nog eens bij dat gemeenten, met de rest van Nederland, het vermogen van alle corporaties tezamen hebben zien stijgen tot een bedrag van 32,4 miljard in 2008⁹ (CFV, 2009). De perceptie van velen is dat corporaties een zeer royale financiële positie hebben en dus niet (impliciet) gesubsidieerd hoeven te worden door middel van een lage prijs. De relatie tussen gemeenten en corporaties lijkt gemiddeld genomen afstandelijker en zakelijker geworden, en is veranderd van samenwerking in onderhandeling (Conijn, 2005). Gemeentelijk actief grondbeleid voor sociale woningbouw ligt daarmee tegenwoordig minder voor de hand dan voorheen.

2.3. Minder uitbreiding, meer binnenstedelijk bouwen

In paragraaf 1 werd al aangegeven dat de Vinex-operatie gepaard ging met een groot aantal woningen op relatief grote uitbreidingslocaties. De bouw van al deze woningen is nog niet voltooid, maar het ‘spel’ om de grondverwerving is grotendeels afgerond. Naar het zich laat aanzien liggen er voor de toekomst aanzienlijk minder van deze grote locaties in het verschiet en zal er ook een verschuiving plaatsvinden van uitbreiding naar herstructurering. Het huidige kabinet streeft naar de bouw van 25 tot 40% van de woningen in bestaand bebouwd gebied, afhankelijk van de regio. Met een gemiddeld percentage van ongeveer 35% wordt dit doel in ieder geval tot op heden landelijk gehaald, maar uiteraard zal het steeds moeilijker blijken om binnenstedelijke locaties te vinden die nog ontwikkeld kunnen worden (Buitelaar, Segeren & Kronberger, 2008).¹⁰

9. Hierbij wordt uitgegaan van de bedrijfswaarde (de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde). Als wordt gerekend met marktwaardes dan is het bedrag nog een aantal malen hoger (zie bijvoorbeeld Conijn & Schider, 2009; Marlet, Poort & Van Woerkens, 2009).
10. Bovendien is dit gemiddelde sterk afhankelijk van de begrenzing van bestaand bebouwd gebied. Ook de manier van begrenzen zorgt ervoor dat de mogelijkheden regionaal uiteenlopen.

De verschuiving naar herstructurering heeft gevolgen voor het grondbeleid. Ten eerste is het grondeigendom in bestaand stedelijk gebied veel meer versnipperd: er zijn gemiddeld meer eigenaren met kleinere percelen. Dit maakt het moeilijk grote oppervlakten te verwerven. De kans dat er een eigenaar tussen zit die niet wil verkopen of dat ontwikkelaars de gemeente te slim af zijn neemt hierdoor toe. Daarnaast is de 'waardesprong' van de grond aanzienlijk kleiner dan bij uitbreidingslocaties. Zo laat Segeren (2007: 60) zien dat in het westen van Nederland de grondprijs van bouwrijpe grond (voor woningbouw) 60 tot 75 keer hoger is dan de prijs van grond in blijvend agrarisch gebruik.¹¹ Op herstructureringslocaties stijgt de gebruikswaarde van de grond in de oude situatie naar de residuele waarde van de nieuwe bestemming veel minder sterk dan bij uitbreidingslocaties. In bestaand stedelijk gebied zitten vaak nog goed functionerende functies zoals een bouwmarkt, een meubelfabriek of een transportbedrijf die graag een schadeloosstelling zien, en wellicht zelfs nog iets meer, voor door hen geleden vermogens- en inkomensschade.¹² In eerder onderzoek hebben we zelfs voorbeelden gezien waarin de gebruikswaarde hoger ligt dan de waarde van de nieuwe functie (Buitelaar, Segeren, Kronberger, 2008). Dit heeft natuurlijk belangrijke, negatieve gevolgen voor het saldo op de grondexploitatie.

Kortom, op binnenstedelijke locaties is grondwerving lastiger, en daarmee is actief grondbeleid moeilijker en onaantrekkelijker dan bij uitbreidingslocaties. Naast grondverwervingsproblemen zijn er nog andere kwesties, waaronder bodemverontreiniging, sloopkosten en de aanwezigheid van omwonenden, die ervoor zorgen dat gemeenten minder snel actief in de grondmarkt participeren.

2.4. Opkomst Europese aanbestedings- en staatssteunregels

De regelgeving van de Europese Unie heeft ook gevolgen voor de praktijk van grondbeleid en gebiedsontwikkeling. Hieronder wordt ingegaan op de effecten van Europese aanbestedings- en de staatssteunregels.

-
11. Om een echt zuiver beeld van de waardesprong te krijgen, zouden de kosten van het bouwrijp maken van de grond, en alles wat daar mee samenhangt, nog vanaf getrokken moeten worden. Hiervan zijn echter geen landsdekkende cijfers beschikbaar.
 12. Inkomens- en vermogensschade vormen de basis voor de volledige schadeloosstelling bij onteigening. Bij een minnelijke verkrijging wordt soms nog wat extra betaald om een langsepende onteigeningsprocedure te voorkomen.

Aanbesteding

De Nederlandse praktijk van samenwerking tussen overheden en marktpartijen bij gebieds- en projectontwikkeling is onder druk komen te staan door de Europese aanbestedingsregels, of in ieder geval door de onduidelijkheid hieromtrent. Dit komt met name omdat door uitspraken van het Europese Hof in buitenlandse zaken het inzicht in de reikwijdte van het aanbestedingsrecht is gewijzigd. Overigens heeft het Europese Hof nog nooit een uitspraak gedaan over een Nederlandse casus.¹³ De recent uitgegeven Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009 (in het bijzonder hoofdstuk 6) geeft meer duidelijkheid, en laat ook zien wat de mogelijkheden en de grenzen zijn voor samenwerken met marktpartijen via verschillende modellen, waaronder het voeren van een actief grondbeleid (Ministerie van VROM e.a., 2009). De Reiswijzer vormt een interpretatie van de Europese regels en de arresten van het Europese hof in de zaken Scala (Milaan) en Auroux/Roanne. Het is zinvol om onderscheid te maken tussen aanbesteding van activiteiten in het kader van de grondexploitatiefase en activiteiten in het kader van de vastgoedexploitatie.¹⁴

Ik begin bij de eerste. Het meest bekend zijn de regels ten aanzien van openbare werken en diensten. Zo zijn openbare werken aanbestedingsplichtig boven de drempel van € 4.845.000,- (exclusief btw), ook als die werken worden gerealiseerd op private grond. Bij actief gemeentelijk grondbeleid is in principe niets aan de hand. De gemeente realiseert de openbare werken of laat dat doen, al dan niet via aanbesteding, en verkoopt de overige grond voor private vastgoedontwikkeling aan projectontwikkelaars, woningcorporaties of particulieren. In het geval de grond voor 100% in handen is van een private partij dan kan een eventuele aanbestedingsplicht door de gemeente worden 'doorgelegd' naar die partij. Ingewikkelder wordt het 'doorleggen' bij een sterk versnipperd grondeigendom waarbij zowel private partijen als de gemeente grond in handen hebben. De Reiswijzer spreekt over een 'groot risico' als dan wordt doorgelegd.

De voor dit artikel belangrijkste aanbestedingsregels hebben betrekking op private vastgoedexploitaties. Private vastgoedontwikkeling is in principe niet aanbestedingsplichtig, indien de realisatie geheel voor eigen rekening en risico van marktpartijen plaatsvindt en de grondtransacties tussen gemeente en marktpartijen geschieden tegen marktconforme voorwaarden. Wel wordt er in de Reiswijzer gewaarschuwd voor de situatie dat die vastgoedontwikkeling wordt voorafgegaan door gemeentelijke

13. Lange tijd leek de zaak Vathorst (een uitbreidingswijk van Amersfoort) de eerste te worden, maar de Europese Commissie heeft op 27 maart 2009 laten weten dit dossier te sluiten. Het Europese Hof zal dus niet worden gevraagd om een uitspraak.

14. In de reiswijzer wordt ook nog 'planvorming' als aparte categorie onderscheiden. Deze is voor dit artikel echter minder relevant.

gronduitgifte, waarbij de gemeente privaatrechtelijke eisen aan het vastgoed stelt die verder gaan dan publiekrechtelijk mogelijk is. De gemeente gedraagt zich dan als opdrachtgever. (Ministerie van VROM e.a., 2009: 73).¹⁵ Zo kan bijvoorbeeld via de gronduitgifte geen bouwplicht worden overeengekomen, zonder dat dit in juridische zin leidt tot een overheidsopdracht; dit kan immers ook niet via het publiekrecht.¹⁶ Zoals gezegd moeten gemeenten die de aanbestedingsplicht willen vermijden de grond niet overdragen aan private partijen tegen een prijs die lager is dan de marktconforme prijs. Een lagere prijs suggereert namelijk een financiële participatie van de gemeente en daarmee een ontwikkeling die niet volledig voor risico en rekening van de private partij plaatsvindt.

Een aanbestedingsplicht maakt actief grondbeleid niet onmogelijk, wel ingewikkelder. Het gewijzigde inzicht ten aanzien van de reikwijdte van het aanbestedingrecht beperkt daarom gemeenten in het kiezen van bepaalde samenwerkingsvormen en in het voeren van regie (via extra eisen) ingeval van een actief grondbeleid. In ieder geval valt een belangrijk voordeel weg, en dat is de 'extra sturingsfunctie' waar eerder aan gerefereerd werd. Gemeentelijke gronduitgifte mag ten opzichte van de publiekrechtelijke instrumenten geen extra randvoorwaarden stellen en biedt daarmee ook nauwelijks of geen extra sturing aan ruimtelijke ontwikkelingen zonder dat dit gepaard gaat met een aanbestedingsplicht.

Staatssteun

Naast de aanbestedingsregels zijn er op Europees niveau staatssteunregels. De EU probeert te voorkomen dat er steun wordt verleend die concurrentieverstorend werkt. Gekoppeld aan gronduitgifteprijsen betekent dit dat gemeenten geen grond mogen verkopen onder een marktconforme prijs. Die marktconforme prijs is verzekerd bij een open biedprocedure of via een onafhankelijke taxateur (zie Groetelaers et al., 2009). Maar als er voor een berekeningsmethode wordt gekozen die leidt tot een lagere dan een marktconforme prijs, dan is sprake van staatssteun. Indien de steun per onderneming minder bedraagt dan € 200.000,- gedurende een periode van drie jaar, valt de steun binnen de zogenaamde 'de-minimisvrijstelling' en is deze niet ongeoorloofd.

15. Overigens is het op basis van artikel 122 Woningwet ook zo er geen randvoorwaarden mogen worden gesteld die ook via het Bouwbesluit worden gesteld.

16. Op basis van het recente Müller-arrest bij het Europese Hof (25 maart 2010) stelt Fokkema (2010) dat onder strikte voorwaarden een bouwplicht wel mogelijk is. Toch adviseert ook hij, in lijn met de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, om ter voorkoming van de aanbestedingsplicht geen bouwplicht op te nemen.

Er zijn echter ook andere uitzonderingen en dat zijn de zogenaamde ‘diensten van algemeen economisch belang’ (DAEB). In die gevallen wordt staatssteun gezien als een financiële compensatie voor een opgelegde ‘openbare dienstverplichting’. In 2003 heeft het Europese Hof van Justitie in de zaak *Altmark* uitspraak gedaan over wanneer staatsteun als financiële compensatie van een DAEB moet worden gezien. Allereerst moet er bij de onderneming die de compensatie of steun ontvangt, sprake zijn van een ‘openbare dienstverplichting’ en van een duidelijke omschrijving hiervan. Ten tweede moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt bepaald, objectief en doorzichtig worden vastgesteld. Ten derde mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is voor het dekken van de kosten van de betreffende dienst. Tot slot moet bij de compensatie van een dienst waarbij géén sprake is van een openbare dienstverplichting, het bedrag worden vastgesteld op basis van een inschatting van de kosten die een gemiddelde goedbeheerde onderneming voor de betreffende dienst zou maken.

Het is vooral interessant om bovenstaande criteria toe te passen op de gemeentelijke uitgifte van grond aan woningcorporaties.¹⁷ Hier ontstaat namelijk de meeste twijfel. Eerder gaf ik aan dat corporaties de grond in veel gevallen tegen een vaste, en soms tegen een lage, prijs kochten. Hiermee wordt al niet voldaan aan het criterium van een objectieve en doorzichtige bepaling. Er ligt vaak geen expliciete berekenings-systematiek aan ten grondslag. Ook is het in sommige gevallen de vraag of corporaties alleen maar ‘openbare diensten’, oftewel sociale woningen, realiseren. De huidige financieringssysteem van de corporatiesector biedt expliciet ruimte voor meer commerciële dienstverlening. Het gaat te ver om te zeggen dat er dús sprake is van staatssteun; dat moet van geval tot geval worden bekeken. Tot op heden heeft het nog niet tot een rechtszaak geleid. Echter, het grondprijnsbeleid ten aanzien van woningcorporaties lijkt zich wel in een schemergebied te bevinden. Dit zou bij gemeenten tot terughoudendheid ten aanzien van het voeren van een actief grondbeleid kunnen leiden. Tot dusverre is hier nog geen empirisch onderzoek naar gedaan.

3. Discussie en blik op de toekomst

In dit artikel heb ik een analyse gemaakt van de continuïteit en de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid. Veel gemeenten streven nog altijd een actief grondbeleid na, maar lijken daar steeds minder in te slagen. Institutionele veranderingen op

17. Eind 2009 heeft de Nederlandse rijksoverheid afspraken gemaakt met de EU over toelaatbare staatssteun. Hierbij is gemeentelijk grondprijnsbeleid voor corporatiewoningen volledig buiten beschouwing gebleven.

de woningmarkt, de verzelfstandiging van de corporatiesector, de omslag in het ruimtelijk beleid van uitbreiding naar herstructurering en inbreiding, en de aanscherping van de staatssteun- en aanbestedingsregels zorgen ervoor dat gemeenten steeds minder in staat en bereid zijn tot het voeren van een actief gemeentelijk grondbeleid.

Tot zover de analyse. De vraag die hieruit volgt is: is het erg dat actief grondbeleid onder druk staat? Veel gemeenten zullen zeggen dat ze hierdoor een deel van hun sturend vermogen kwijtraken. Dat lijkt inderdaad het geval. Voorheen betekende actief grondbeleid dat gemeenten ruimtelijke ontwikkelingen gedetailleerder konden sturen dan wanneer ze alleen maar van het bestemmingsplan gebruik zouden maken. Actief grondbeleid neemt in belang af en in het geval dát het gevoerd wordt, stellen aanbestedingsregels grenzen aan de mate waarin aanvullende voorwaarden kunnen worden opgenomen. In beide gevallen neemt de sturingsfunctie af. Wel zijn er met de introductie van de Wro enkele mogelijkheden tot het stellen van voorwaarden toegevoegd. Gemeenten kunnen grond nu niet alleen voor woningbouw bestemmen maar ook voor specifieke woningbouwcategorieën, te weten sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap.¹⁸

Daarnaast komt ook een belangrijke inkomstenbron onder druk te staan. Baatafoming is via publiekrechtelijke instrumenten niet of nauwelijks mogelijk. Zoals eerder gememoreerd, functioneert het instrument van de baatabelasting niet naar tevredenheid. Baatafoming via privaatrechtelijk handelen, door een actief grondbeleid, is lastiger geworden. Dit betekent dat gemeenten geen of een kleiner deel van het surplus in de bouwkolom naar zich toehalen, hetgeen gevolgen heeft voor hun financiële huishouding. Daartegenover staat ook een aantal nadelen van baatafoming. Gemeentelijke grondexploitaties gaan gepaard met financiële en politiek-bestuurlijke risico's (Segeren, 2007). Het laatste type risico behoeft enige toelichting. Gemeenten die een actief grondbeleid voeren hebben naast hun publiek belang van 'een goede ruimtelijke ordening' (artikel 3.1 Wro) ook een financieel belang. Die twee verhouden zich niet altijd tot elkaar; wat goed is voor het exploitatiesaldo en de gemeentelijke financiën, is niet altijd goed voor de ruimtelijke orde. Dit kan tot belangenconflicten leiden, waarbij laatstgenoemde regelmatig in moet schikken.

Het andere financiële voordeel van actief grondbeleid (naast baatafoming) dat onder druk komt te staan, is kostenverhaal. Met de afdeling grondexploitatie biedt de nieuwe Wro echter voldoende mogelijkheden voor gemeenten om alle gemaakte kosten te verhalen. Zo is er de mogelijkheid tot het vaststellen van een publiekrechtelijk exploitatieplan; kostenverhaal wordt hiermee eenzijdig opgelegd aan de exploitant van gronden waarop het plan betrekking heeft. En er is de mogelijkheid om kostenverhaal privaatrechtelijk overeen te komen. Ook in dit geval kan het exploitatieplan

18. Dus ook als gemeenten de grond niet hebben kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt.

een rol spelen, zij het dan als ‘stok achter de deur’. Met de toevoeging van de afdeling grondexploitatie zijn gemeenten beter – maar uiteraard niet perfect – toegerust op situaties waarbij niet zij maar anderen de grond bezitten.

Publiekrechtelijke instrumenten zoals de afdeling grondexploitatie van de Wro kennen vele andere Europese landen al langer. Maar door de effectiviteit van actief grondbeleid zijn ze in Nederland lange tijd niet nodig geweest. Nu het actief grondbeleid echter onder druk staat, lijkt een goed functionerend publiekrechtelijk instrumentarium noodzakelijk. Die instrumenten zijn er nu, maar of ze goed (gaan) functioneren zal de tijd moeten uitwijzen. Het is nu aan gemeenten om ze te gaan gebruiken.

Literatuur

- Buitelaar, E., L. van den Broek en A. Segeren, 2009, *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties: het belang van lokale omstandigheden*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Buitelaar, E., A. Segeren en P. Kronberger, 2008, *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.
- Buitelaar, E. en G. de Kam, te verschijnen, The emergence of inclusionary housing in the Netherlands: continuity and change in the public provision of land in the ‘Mecca’ for social housing (ingediend bij *Housing, Theory and Society*)
- Cammen, H. van der en L. de Klerk, 2003, *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Het Spectrum, Utrecht.
- CFV, 2009, *Sectorbeeld woningcorporaties (verslagjaar 2008)*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden.
- Conijn, J., 2005, *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, RIGO, Amsterdam.
- Conijn, J. en F. Schilder, 2009, Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen, *Economisch-Statistische Berichten*, 94, 4567, 518-521.
- Faludi, A. en Valk, A. van der, 1994, *Rule and order; Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Fokkema, M., 2010, Gevolgen Müller-arrest voor reiswijzer en praktijk van Nederlandse gebiedsontwikkeling, *Grondzaken in de praktijk*, 3, 4, 9-11.
- Greef, J. de, 1997, *Het gevecht om het residu: gemeenten versus marktpartijen op grond van de residuele waardemethode*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Groetelaers, D., 2004, *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*, DUP Science, Delft.
- Groetelaers, D., M. Haffner, H. van der Heijden, W. Korthals Altes en T. Tasan-Kok, 2009, Lage grondprijzen corporatiewoningen en staatssteun, *Tijdschrift voor Vastgoedrecht*, 2, 27-33.

- Healey, P., 2004, The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1, 45-67.
- Kam, G. de, 2007, *Social entrepreneurs in the land market. Dutch housing associations' strategic response to institutional change*, paper gepresenteerd op het ENHR-congres in Rotterdam, 25-28 juni 2007.
- Korthals Altes, W. K., 2008, Actief grondbeleid betaalt zich terug, *Property Research Quarterly*, 1, 22-27.
- Korthals Altes, W. K. en Groetelaers, D. A., 2000, De ontwikkeling van uitbreidingslocaties: context en praktijk, *Achtergrondinformatie van de VVG*, 1, 35-45.
- Kruyt, B, B. Needham en T. Spit, 1990, *De economische grondslagen van grondbeleid*. SBV, Amsterdam.
- Leuvensteijn, M. en V. Shestalova, 2006, *Investeringsprikkelers voor woningcorporaties*, CPB, Den Haag.
- Marlet, G., 2003, Gemeentefonds mist grond, *Economisch-Statistische Berichten*, 88, 155-157.
- Marlet, G., J. Poort en C. van Woerkens, 2009, Verzilver het stenen dividend, *Economisch-Statistische Berichten*, 94, 294-297.
- Ministerie van VROM, NEPROM, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VNG en IPO, 2009, *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*, Den Haag.
- Needham, B., 1997, Land policy in the Netherlands, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 3, 291-296.
- Nooteboom, L.W. en B. Needham, 1995, Een miscalculatie op de grondmarkt, *Economisch-Statistische Berichten*, 80, 4031, 982-984.
- Planbureau voor de Leefomgeving, 2009, *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*. Den Haag: PBL.
- Renes, G., M. Thissen en A. Segeren, 2006, *De betaalbaarheid van koopwoningen en ruimtelijke beleid*, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.
- Segeren, A., 2007, *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.
- Siraa, H.T., 1989, *Een miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening (1940-1963)*, Sdu Uitgevers, Den Haag.