



VROMraad

Grond voor kwaliteit

Voorstellen voor verbetering van
overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling

VROM-raad

Advies 070
februari 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Grond en ruimtelijke kwaliteit.....	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Maatschappelijke en ruimtelijke opgaven.....	10
1.3 Wijzigingen rond locatieontwikkeling en de grondmarkt.....	11
1.4 Vraagstelling.....	15
1.5 De aanpak	16
2 Inventarisatie knelpunten	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Grondprijzen	17
2.3 Grondmarkt en vastgoedmarkt.....	19
2.4 Grondeigendom.....	20
2.5 Instrumentarium.....	22
2.6 Conclusie.....	24
3 De grondmarkt: sleutel tot ruimtelijke kwaliteit	25
3.1 Samenhang kwaliteit, financiën en proces	25
3.2 De grondmarkt als financier van ruimtelijke kwaliteit	26
3.3 (Gedwongen) samenwerken aan ruimtelijke kwaliteit	30
3.4 Conclusie: grond voor kwaliteit.....	33
4 Naar een betere regiefunctie van de overheid	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Aanbevelingen met betrekking tot informatievoorziening en kennisontwikkeling.....	36
4.3 Aanbevelingen met betrekking tot financiering van ruimtelijke kwaliteit	37
4.4 Aanbevelingen met betrekking tot instrumentarium	39
4.5 Matrix maatregelen.....	44
Literatuur	46
Bijlage 1: Geraadpleegde personen.....	49
Bijlage 2: Ontwikkelingen op de grondmarkt.....	50
Bijlage 3: Ontwikkelingen op de woningmarkt.....	53
Bijlage 4: Rekenen aan locatieontwikkeling	61
Bijlage 5: Samenstelling VROM-raad.....	72

Samenvatting

(Binnen)stedelijke ontwikkelingen zijn steeds moeilijker met behoud van kwaliteit te realiseren. Dit advies is geschreven omdat de VROM-raad zich daar ernstig zorgen over maakt. Deze zorgen zijn in het licht van de kredietcrisis nog zwaarder gaan wegen. Extra inzet van het Rijk is onmisbaar om de verstedelijkingsopgave kwantitatief én kwalitatief te realiseren. Zeker als die opgave moet neerslaan op de locaties die matchen met de beleidsprioriteiten van het Rijk zelf. De raad pleit daarom voor een extra inzet met betrekking tot de financiering van deze opgave, maar vooral voor een aantal instrumentele verbeteringen in relatie tot de grondmarkt. Dit advies is een agenderend advies. De voorstellen die hier worden gepresenteerd verdienen nog een nadere uitwerking.

De focus van dit advies ligt bij de samenhang tussen ontwikkelingen op het gebied van verstedelijking en de grondmarkt. Op de grondmarkt komen immers ruimtelijke kwaliteit, financiën en proces bijeen. Bondig geformuleerd: kwaliteit kost geld en in een zoektocht naar geld raken steeds meer functies, locaties en actoren betrokken bij het ontwikkelingsproces.

De door het Rijk gewenste verdichting van het stedelijk gebied is alleen realiseerbaar als deze van hoge kwaliteit is. De raad ziet echter dat er te weinig geïnvesteerd kan worden in de kwaliteit van binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit is niet wenselijk want door 'onderbestedingen' wordt een dusdanig laag kwaliteitsniveau gerealiseerd, dat er later grote (extra) investeringen nodig zijn om de kwaliteit alsnog op peil te krijgen, voor zover dat dan nog mogelijk is. Ook ziet het er naar uit dat veel (binnen)stedelijke ontwikkelingen niet of met grote vertraging worden gerealiseerd als er niet tijdig extra middelen ter beschikking komen.

Aanbeveling 1: zorg voor meer transparantie en goede monitoring.

Alle partijen die betrokken zijn bij locatie- en gebiedsontwikkeling zijn gebaat bij meer transparantie. Transparantie vermindert het wantrouwen tussen partijen en vergemakkelijkt de samenwerking. Er zijn de laatste jaren nieuwe samenwerkingsconstructies ontstaan tussen overheden en marktpartijen. Het traditionele model waarbij de gemeente de grond verwerft, en zorg draagt voor bouwen woonrijp maken en de gronduitgifte, heeft plaats gemaakt voor bouwclaimmodellen, *joint-ventures*, consessiemodellen en andere vormen van PPS-overeenkomsten. De raad is positief over deze ontwikkeling, maar ziet ook dat de betrokken partijen niet altijd voldoende transparant zijn in hun doelen en middelen. Dit hindert een voortvarende samenwerking en leidt tot hoge proceskosten (zowel in termen van tijd als geld). De raad is van oordeel dat de betrokken partijen baat hebben bij meer transparantie en een goed systeem van de monitoring van de kosten en opbrengsten (en vooral de financiële verevening). Met meer transparantie kan de samenwerking tussen overheden en marktpartijen effectiever en efficiënter verlopen.

Aanbeveling 2: overheden, professionaliseer kennis en kunde over de grondmarkt.

De raad heeft van zowel overheids- als marktpartijen signalen gekregen dat bij overheidspartijen de kennis en kunde over de grondmarkt tekort schiet. Dit geldt met name voor kleinere gemeenten. Het bij kleinere gemeenten bundelen van (de kennis

in) grondbedrijven kan een oplossing zijn. Een kenniscentrum grondexploitatie is een tweede oplossing. Verder dient het op peil krijgen en houden van de deskundigheid van ambtenaren blijvend de aandacht te krijgen van ministers, IPO, VNG en anderen.

Aanbeveling 3: overheden, zorg voor continuïteit met anticyclische investeringen.

Met de huidige kredietcrisis is de rol van de overheid bij conjunctuurbewegingen weer actueel. De raad acht een zekere continuïteit in de bouwproductie essentieel om kennis, vakmanschap en personeel voor de bouw in Nederland te behouden. Er worden momenteel veel voorstellen gedaan, en de raad dringt er bij de minister op aan deze voorstellen niet te vroeg ter zijde te schuiven en de diverse opties serieus te overwegen.

In het verlengde van het anticyclisch investeren is er behoefte aan meer flexibiliteit. Er is vooral behoefte aan meer flexibiliteit in het plan- en bouwproces om sneller op wijzigende omstandigheden te kunnen inspelen.

Aanbeveling 4: minister, heroverweeg afbouw rijksbijdragen en stroomlijn deze met beleidsprioriteiten.

Het is bekend dat rijksbijdragen vaak een katalyserende werking hebben op de ontwikkeling van plannen. Zonder rijksbijdragen zullen plannen vaak niet van de grond komen, of worden plannen van onvoldoende kwaliteit gerealiseerd. De raad maakt zich in dit licht zorgen over de afname van overheidsinvesteringen. De afbouw van subsidiestromen verdient – zeker in het licht van de kredietcrisis - heroverweging. Verder geeft de raad ter overweging om *performance* gebonden aanjaagsubsidies voor woningbouw in te stellen, die lager worden naarmate de realisering van een plan langer duurt. De subsidie dient terugbetaald te worden als de exploitatie na afloop positief blijkt te zijn. Hier zou een *revolving fund* constructie te overwegen zijn.

Aanbeveling 5: overheden, laat sectoren meebetalen aan gewenste ruimtelijke kwaliteiten.

De raad vraagt zich af of alle sectorale wensen en eisen uit de grondexploitatie betaald moeten worden. In het recente verleden was het mogelijk om positieve grondexploitaties te 'draaien'. De grondexploitatie werd een bron om allerlei additionele kwaliteitswensen uit te bekostigen. Bij verdichting en complexe uitleglocaties is dit steeds minder goed mogelijk. Het gaat bijvoorbeeld om extra waterberging op verzoek van een waterschap. Het is zeker onwenselijk om bij locatie- en gebiedsontwikkeling de ruimtelijke kwaliteit enkel uit de grondexploitatie van nieuwbouwwoningen te betalen, zeker als derden meeprofiteren van de gerealiseerde kwaliteiten.

Aanbeveling 6: minister, maak een regeling voor een meer verplichtende vorm van regionale verevening.

Ondanks de nieuwe beleidsinstrumenten als de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de afdeling grondexploitatie daarin, zijn aanvullende instrumenten voor sturing op de verstedelijkingsopgave en de financiering daarvan noodzakelijk. De VROM-raad pleit in de eerste plaats voor een aanpassing van de nieuwe Wro waarmee een meer verplichtende vorm van regionale verevening mogelijk wordt. Dit

niet alleen op basis van financiële maar ook ruimtelijke kwaliteitsredenen. Provincies moeten in staat worden gesteld deze verevening af te dwingen of om locaties aan te wijzen die vanuit een regionaal grondbedrijf worden aangestuurd.

Aanbeveling 7: minister, onderzoek de mogelijkheid van een uitkoopregeling voor cruciale locaties.

Veel (her)ontwikkelingslocaties kennen gecompliceerde eigendomsverhoudingen met veel versnipperd eigendom. Vaak is er sprake van één of enkele eigenaren die herontwikkeling tegenhouden. De raad beveelt aan te onderzoeken of er een uitkoopregeling kan worden ontworpen, vergelijkbaar aan de regeling uit het vennootschapsrecht waarbij een grootaandeelhouder het recht heeft een kleine groep minderheidsaandeelhouders tegen betaling van schadeloosstelling uit te kopen.

Aanbeveling 8: minister, heroverweeg het recht op zelfrealisatie.

De raad is van mening dat bij bepaalde majeure ruimtelijke opgaven het tijdig en met goede kwaliteit realiseren van die opgaven belangrijker is dan het recht van een eigenaar om zelf te ontwikkelen. Daarom beveelt de raad aan te onderzoeken hoe voor cruciale locaties, waar sprake is van een urgente maatschappelijke opgave en waar een integrale aanpak vereist is, het recht op zelfrealisatie te heroverwegen. Het zou een systematiek kunnen zijn die kan worden toegespitst op binnenstedelijke herontwikkeling, sleutelopgaven en complexe woningbouwopgaven. De raad verwacht dat een regeling die met de nodige zorgvuldigheidsbepalingen en een passende schadevergoeding gepaard gaat, de toets aan het EVRM moet kunnen doorstaan.

Aanbeveling 9: minister, onderzoek mogelijkheden voor verwerving van ruwe bouwgrond tegen gebruikswaarde.

De VROM-raad is van mening dat de waardestijging die ontstaat bij bestemmingswijziging zo veel mogelijk moet kunnen worden ingezet voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Dit betekent dat een eigenaar bij verkoop van ruwe bouwgrond een vergoeding krijgt tegen gebruikswaarde, en indien van toepassing een redelijke vergoeding van de bedrijfsschade.

1 Grond en ruimtelijke kwaliteit

1.1 Inleiding

In dit advies adresseert de VROM-raad de vraag in hoeverre de Nederlandse overheden met bestaande en nieuwe instrumenten gerelateerd aan de grondmarkt, hun verstedelijkingsopgaven kunnen aanpakken. De focus in dit advies ligt op opgaven die sterk samenhangen met het functioneren van de grondmarkt. De raad maakt zich vooral zorgen over de woningbouwproductie in binnenstedelijk gebied, opgaven waarbij ruimtelijke kwaliteit in het gedrang lijkt te komen.

Box 1: Kredietcrisis

Het onderwerp 'grond voor kwaliteit' is in 2007 geagendeerd voor het werkprogramma 2008 van de VROM-raad. De raad maakte zich toen zorgen over de haalbaarheid van de beleidsvoornemens om meer binnenstedelijk te bouwen. Ook de financiering van de kwaliteitswensen van de overheid daarbij vond de raad problematisch. De achtergrond van dit advies ligt dus niet in de huidige kredietcrisis. De kredietcrisis heeft de urgentie om deze vraagstukken op de rijksagenda te krijgen wel vergroot.

Het functioneren van de grondmarkt speelt een belangrijke rol in de discussies over de financiering van die kwaliteit. In de praktijk blijkt het niet eenvoudig om overheidsdoelstellingen te bereiken. Vaak wordt daarbij verwezen naar knelpunten gerelateerd aan de grondmarkt. Voorbeelden daarvan zijn de problemen rond grondeigendom en zelfrealisatie – het recht dat een grondeigenaar heeft om zelf de gewenste bestemming te realiseren – en de hoge grondprijzen die ruimtelijke kwaliteitsambities in de weg staan. Maar ook het proces en de samenwerking tussen overheden en marktpartijen worden vaak als belemmering genoemd.

Op en rond de grondmarkt is er sinds de jaren negentig veel veranderd en de grondmarkt is nog steeds in verandering. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om andere verhoudingen tussen actoren en andere rollen van actoren, conjuncturele ontwikkelingen, financieringsmogelijkheden en veranderingen in beleid en regelgeving. De werking van de grondmarkt is bovendien ingewikkeld en vindt plaats binnen een bijzonder complexe institutionele setting.

In de Nota Ruimte geeft het Rijk aan *systeemverantwoordelijk*¹ te zijn voor de werking van de grondmarkt. Het Rijk heeft de taak om andere overheden te voorzien van een 'adequate gereedschapskist' voor de uitvoering van ruimtelijk beleid en het grondbeleid (MVRM, 2004a: 40). De focus van het advies ligt daarom op de rol die de verantwoordelijke minister kan vervullen bij een efficiëntere en effectievere toepassing van die instrumenten. Voor het ruimtelijk beleid is dat het instrumentarium uit de nWro, voor het grondbeleid gaat het volgens de nota om instrumenten waarmee geregistreerd kan worden en waarmee financiële aspecten goed en eerlijk verdeeld worden.²

1 Het gaat hier niet om resultaat-/eindverantwoordelijkheid, waarvoor sterkere middelen ingezet worden.

2 Dit sluit aan bij wat het Rijk al eerder in haar Nota Grondbeleid had geformuleerd. In die nota worden drie doelstellingen van grondbeleid geformuleerd (2001: 36): bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik; verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, vergroten van de zeggenschap van de burger en de marktwerking op de grondmarkt; bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten.

1.2 Maatschappelijke en ruimtelijke opgaven

Ondanks de nieuwe wet- en regelgeving zijn er ruimtelijk relevante opgaven in relatie tot de grondmarkt waar de VROM-raad zich zorgen over maakt. Een aantal van die opgaven is al besproken in adviezen die de VROM-raad de laatste jaren uitbracht. Het gaat om vraagstukken rondom het functioneren van de woningmarkt (Tijd voor keuzes, perspectief op een woningmarkt in balans, 2007), de uitvoerbaarheid van het ruimtelijk beleid (Ruimte geven, ruimte nemen, 2006) en het gebrek aan ruimtelijke kwaliteit bij veel ontwikkelingen (verschijnt in 2009). De (maatschappelijke) problemen waar de VROM-raad zich in deze adviezen zorgen over maakt hebben te maken met het niet (tijdig) realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Zo komen er te weinig woningen beschikbaar. Het woningaanbod sluit bovendien kwalitatief niet aan op de vraag. De ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen gaat niet hand in hand met de sanering van verouderde terreinen. De inrichting van de openbare ruimte laat vaak te wensen over.

Zoals gezegd focust de raad in dit advies op de stedelijke ontwikkelingslocaties met een substantieel aandeel woningbouw, omdat de raad vooral in deze gebieden grote opgaven (voor)ziet die op korte termijn aandacht behoeven. Ook de Tweede Kamer (motie Van Heugten c.s.) en de minister (in zijn antwoord op deze motie) geven blijk van hun zorgen over de financiering en de kwaliteit van de complexe verstedelijkingsopgave, zie box 2.

Box 2: Complexiteit verstedelijkingsopgave, VROM (MVROM, 2008b)

In zijn antwoord op de motie Van Heugten schetst minister Van der Laan de volgende opgaven:

“De complexiteit van de verstedelijkingsopgave neemt toe. De relatief gemakkelijke en goedkope bouwlocaties binnen en buiten de stad zijn inmiddels benut. Nu resteren de plekken waar uiteenlopende belangen en ruimtevragers, wettelijke eisen en daaruit voortvloeiende bouwbeperkingen en opgaven, samenkomen. Veel van de resterende uitleglocaties brengen hogere kosten met zich mee in verband met bereikbaarheid, inpassing van infrastructuur, grootschalige waterberging, etc. Die kosten kunnen niet altijd binnen de grondexploitatie worden opgelost.

Het belang van kwaliteit neemt toe. Zeker in gebieden waar de woningmarkt ontspant of krimpt, krijgen consumentenwensen meer gewicht. Naast de kwaliteit van de woning wil de consument ook een hoogwaardig ingerichte woonomgeving, een goede bereikbaarheid, groen en allerhande voorzieningen. Het belang van kwaliteit van de leefomgeving stelt ook eisen aan de inrichting van groene gebieden rond steden, de landschappelijke inpassing van infrastructuur en andere bebouwing en het realiseren van natuurgebieden. Ook overheden stellen steeds hogere kwaliteitseisen. Naast veiligheid en gezondheid wil de overheid in toenemende mate duurzame en zuinige gebouwen en zuinig ruimtegebruik. Kwaliteit betekent ook permanent investeren in het opknappen van de bestaande voorraad met renovatieprogramma's en een substantiële sloop-nieuwbouwproductie.

De vraag naar nieuwe woningen blijft de komende tien jaar onverkort hoog, ook rekening houdend met de grotere onzekerheid op de korte termijn. Het TM scenario van het CPB houdt rekening met ruim 500.000 nieuwe huishoudens tot 2020 waarvoor woningen bijgebouwd moeten worden. Daarbij komen circa 250.000 huizen die aan vervanging toe zijn. Het kabinet streeft naar een woningproductie van ongeveer 80.000 per jaar. Tegelijkertijd nemen de verschillen tussen regionale woningmarkten toe, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen regio's met een voortdurend overspannen woningmarkt (zoals Amsterdam, Utrecht en Leiden), een ontspannen woningmarkt (zoals Rotterdam) en regio's waar 'krimp' aan de orde is (Parkstad Limburg).

De verstedelijkingsopgave wordt dus integraler en complexer. Andere overheden hebben

daarbij het voortouw in nauwe samenwerking met marktpartijen en corporaties. Het Rijk heeft echter ook een eigen verantwoordelijkheid ('centraal wat moet'). Voor de verstedelijking zijn nationale kaders gesteld. De verstedelijkingsopgave bevat daarbij doelen met een nationaal belang zoals aangegeven in de Nota Ruimte, de Structuurvisie Randstad 2040, de andere grote rijksnota's over het ruimtelijk fysieke domein en in beleidsbrieven zoals het Actieplan woningbouw. Het ruimtelijke orderingsbeleid van het Rijk stelt heldere grenzen waar bij voorkeur wél en waar zeker níet gebouwd kan worden en met welke aspecten rekening gehouden moet worden. Daarmee wordt de verstedelijking in Nederland in de gewenste richting geleid. In de praktijk van de gebiedsontwikkeling blijkt echter steeds meer, dat gecoördineerde investeringsacties van Rijk en regio nodig zijn om ervoor te zorgen dat bepaalde locaties binnen de gewenste termijn en met de gewenste kwaliteit ontwikkeld kunnen worden."

De raad voorziet vooral problemen bij het realiseren van de ambities voor de Randstad, zoals verwoord in de Structuurvisie Randstad 2040. Deze zijn hoog: er moeten nog 500.000 tot 1.000.000 woningen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd zet het Rijk in op verdere bundeling van verstedelijking, zo'n 40% van die woningen moet op – vaak complexe – binnenstedelijke locaties worden ontwikkeld, zie box 3.

Box 3: Woningbehoefte in de Randstad (MVRM, 2008a: Structuurvisie Randstad 2040)

De bandbreedte in het aantal woningen dat van 2010 tot 2040 in de Randstad moet worden gerealiseerd loopt van 493.000 tot ruim 1.000.000 woningen. De groei is afhankelijk van het gehanteerde scenario. Bij het trendscenario neemt de groei na 2020 af, bij het hoge groeiscenario is er een geringe afname na 2020. Als het de betrokken partijen lukt om verdichting en herstructurering vorm te geven, zijn er volgens het kabinet pas na 2030 nieuwe grootschalige uitbreidingslocaties nodig. Die zijn dan alleen nodig voor het hoge groeiscenario. Binnen het trendscenario zou de volledige groei binnen bestaand stedelijk gebied moeten kunnen worden opgevangen.

In de Structuurvisie Randstad 2040 wordt over het verband tussen de gewenste internationale concurrentiepositie en (ruimtelijke) kwaliteit het volgende gezegd: "Als gevolg van de internationalisering worden de verschillen in nationale economische condities steeds kleiner. Unieke regionale vestigingscondities voor zowel ondernemingen als voor de bijbehorende werknemers zijn daarom steeds doorslaggevend in de internationale concurrentiestrijd. (...) Dit betekent dat de concurrentieslag moet worden gewonnen door 'regionale kwaliteiten' zoals de kwaliteit van de woon- en werkomgeving, het leefklimaat, de kennisinfrastructuur, de verkeers- en vervoersinfrastructuur, een open en gastvrije cultuur en het aanpassingsvermogen van overheden en bedrijven" (Ministerie van VROM, 2008a: 40). De internationalisering van de economie leidt voor Nederland tot een verdergaande economische specialisatie in kennisintensieve activiteiten en diensten. Deze trend zal zich doorzetten. Naar verwachting zullen, meer dan voorheen, de bedrijven de mensen gaan volgen. Steden zijn de plekken van ontmoeting en kennisuitwisseling. Deze ontwikkelingen versterken de behoefte aan *quality of life*.

1.3 Wijzigingen rond locatieontwikkeling en de grondmarkt

Het functioneren van de grondmarkt is van invloed op het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Door beleidsmatige, institutionele en instrumentele koppelingen is er een sterke intrinsieke relatie tussen beide ontstaan.

Een deel van het verschil tussen de verwervingsprijs van de grond en de uiteindelijke verkoopprijs is jarenlang de belangrijkste financieringsbron van ruimtelijke kwaliteit geweest. In de onderhandelingen tussen overheden en marktpartijen over (het sluitend krijgen van) de grondexploitaties worden kwaliteitswensen en beschikbare

financiën gematchd. De context van gebieds- en locatieontwikkeling verandert echter. Ook los van huidige economische ontwikkelingen zijn er genoeg redenen om aandacht te vragen voor het functioneren van de grondmarkt. De ruimtelijke ontwikkelingen van de toekomst zullen niet meer de opbrengstcapaciteit van locatie- en gebiedsontwikkelingen uit het verleden genereren. Verschillende onderzoeken staven deze constatering: zie box 4.

*Box 4: Onderzoeken naar financiën om locatie- en gebiedskwaliteit te realiseren
NEPROM – RIGO: Investeren in ruimtelijke kwaliteit (2007)*

De markt, bij monde van de NEPROM, stelt dat de ruimtelijke kwaliteit van ons land onder grote druk staat. De 'Initiatiefgroep Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit', onder voorzitterschap van Peter Noordanus, uit de zorg dat voor het realiseren van het rijksbeleid met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling in het komend decennium onvoldoende rijksmiddelen beschikbaar zijn. Daarmee komt de ruimtelijke kwaliteit (verrommeling, druk op groene ruimte), de beschikbaarheid van voldoende woningen en de betaalbaarheid onder druk te staan. De initiatiefgroep stelt op basis van berekeningen van het RIGO, dat er alleen al voor woningbouw gerelateerde gebiedsontwikkeling een indicatief tekort is aan rijksinvesteringen in de omvang van € 1,5 à 2,5 miljard per jaar.³

Het RIGO onderzocht de financiële tekorten op nieuwe uitleglocaties. Voor een tiental grote uitleglocaties in de Randstad is voor de periode 2010-2015 onderzocht in hoeverre er tekorten op de grondexploitatie van de gebiedsontwikkeling bestaan en waar die door veroorzaakt worden. Er blijken forse tekorten op die grote uitleglocaties te worden geraamd. Een tekort van € 20.000 per woning is geen uitzondering. Voor drie kleinere uitleglocaties, die ontwikkeld kunnen worden zonder grote infrastructurele aanpassingen, worden geen tekorten verwacht. Bij de tien onderzochte grote locaties ontstaan de tekorten door omvangrijke infrastructurele ingrepen, de aanleg van HOV en de aanleg van groen en water. Ook het uitplaatsen van (bio)bedrijven drukt op de grondexploitaties. Het zijn projecten die niet meer onder het VINEX-regime vallen, en waarvoor rijksbijdragen (VROM, V&W en LNV) ondersteund door provinciale bijdragen, nog niet of nauwelijks zijn toegezegd. Bij de doorloop van de grote VINEX-locaties zijn deze bijdragen meestal wel veilig gesteld, alleen IJburg heeft nog een aanzienlijk tekort. Het RIGO constateert dat het Rijk teveel verwacht dat gebiedsontwikkeling met een combinatie van rode en andere functies zichzelf financieel kan bedruipen. De ervaring is inmiddels anders. Ook bij meer perifere gebiedsontwikkeling zijn er tekorten. Bij de Blauwe Stad bedroeg het tekort € 25.300 per woning (gedekt door bijdragen van de EU, het Rijk en de provincie).

RPB: stedelijke transformatie en grondeigendom (2008)

Het RPB constateert dat het ontwerp gedurende het transformatieproces wordt aangepast om een positief exploitatiesaldo te krijgen. Er wordt in hogere dichtheden gebouwd, er komen meer appartementen en duurdere koopwoningen. Woningen en woonomgeving worden versoberd door een andere inrichting en het gebruik van goedkopere materialen. Dit gaat ten koste van de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit.

RU Nijmegen, Royal Haskoning en Metrum: voorbeeldprojecten Grexwet (2008)

In dit rapport wordt op basis van een twaalfstal casestudies geconcludeerd dat de betaalbaarheid van binnenstedelijke herstructurering en transformatie in toenemende mate een probleem zal worden. Omdat de afdeling grondexploitatie in de Wro primair is bedoeld voor kostenverhaal, zal de wet deze financiële problematiek van herstructurering niet oplossen, er valt immers niets meer te verhalen.

ABF-research: Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen (2008)

Naar aanleiding van de motie van Heugten c.s. heeft ABF-research op verzoek van VROM gekeken naar de ontwikkeling van het totaal aan ruimtelijke investeringen op basis van

³ Dit was aanleiding voor de motie Van Heugten c.s. In deze motie wordt de regering verzocht "de Kamer (...) te informeren over de omvang van de financiële middelen die tot 2020 voor het uitvoeren van de ruimtelijke investeringsagenda nodig zijn en de te verwachten financiële tekorten; een voorstel te doen voor het opzetten van een ruimtelijke investeringsystematiek, voortbordurend op de vorming van het MIRT, die meerjarige zekerheid biedt over de financiële inzet van het Rijk voor het uitvoeren van de ruimtelijke investeringsagenda."

nationale rekeningen en het overheidsaandeel daarin. Vervolgens heeft ABF in beeld gebracht welke investeringen voor de verschillende onderdelen van de verstedelijking in de meerjarenbegroting van het Rijk zijn voorzien. Uit een confrontatie van beleidsdoelen aan beschikbare rijksmiddelen blijkt dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor het bereiken van die rijksdoelen. Vanaf 2014 gaat het om een tekort van 1,5 à 2 miljard euro op jaarbasis. Er ontstaan met name tekorten voor de stedelijke vernieuwing, en de stimulering van de nieuwbouw (zie ook paragraaf 3.4). De berekeningen van ABF gaan overigens met veel onzekerheden gepaard. VROM is voornemens de ramingen voor een *second opinion* voor te leggen aan de planbureaus.

RIGO: Kosten en opbrengsten bij projecten voor verstedelijking tot 2020 (2008)

Ook dit onderzoek is op verzoek van VROM verricht ten behoeve van de beantwoording van de Motie Van Heugten c.s. Het betreft de doorlichting van een aantal *businesscases* gebiedsontwikkeling waar het Rijk bij betrokken is. Het Rijk participeert hierin vanuit verschillende rollen: (interdepartementale) afstemming, gerichte en (waar nodig en mogelijk) flexibele toepassing van wet- en regelgeving, inzet van financiële middelen, grond, vastgoed en andere instrumenten. In bijna alle onderzochte plannen worden, ook na verevening, meer of minder grote financiële tekorten voorzien. Eenvoudige locaties lijken niet of nauwelijks meer beschikbaar.

Ruimtelijk beleid: accent op inbreiding en concentratie op de Randstad

Er zijn wijzigingen in (de context van) de grondmarkt, die er toe leiden dat de grondexploitatie als extra bron voor de financiering van ruimtelijke kwaliteit opdroogt. Allereerst wordt de ontwikkeling van woningbouwlocaties de komende jaren steeds kostbaarder. Er zijn namelijk bijna geen grote goedkope uitleglocaties meer. De resterende uitleglocaties zijn vaak alleen te ontwikkelen in combinatie met (dure) infrastructurele maatregelen en/of dure compensatiemaatregelen. Bovendien ligt in het beleid een groot accent op inbreidingslocaties (40%). Inbreidingslocaties zijn bijna altijd complexe herstructurerings- of transformatielocaties, met dure sanerings- en ontsluitingskosten, dure grondverwerving en vaak moeten zittende eigenaren worden uitgekocht en/of alternatieve huisvesting worden gezocht. Op de resterende uitleg- en vooral op de inbreidingslocaties spelen complexe eigendomsverhoudingen en grote belangentegenstellingen. Hierdoor wordt het proces van onderhandelingen steeds complexer en kost het besluitvormingsproces steeds meer tijd. Bij lange onderhandelingen lopen de proceskosten en de rentelasten op. Het beleid is steeds meer gericht op het koppelen van functies in gebiedsontwikkeling, waardoor extra kosten aan projecten worden toegevoegd en het moeilijker wordt om een sluitende grondexploitatie op te stellen.

Buiten de Randstad en de economische kerngebieden speelt het verschijnsel krimp. In steeds meer gebieden verschuift het accent van de woningbouwproductie van een aanvulling op de voorraad, naar een vervanging van die voorraad. In delen van Limburg, Zeeland en het noorden van het land is dat nu al merkbaar. Deze sanerings- en herstructureringsopgave is kostbaar en zal eerder geld kosten dan opleveren.

Box 5: Ontwikkelingen op de grondmarkt (zie bijlage 2)

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het in Nederland lange tijd gebruikelijk geweest dat gemeenten een actief grondbeleid voerden, dus de grond aankochten, bouwrijp maakten en uitgaven. Vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw begon dat beeld te veranderen. De aantrekkende economie, de grote vraag naar woningen, de verschuiving naar meer woningen in de marktsector en veranderingen in het rijksbeleid leidden ertoe dat locatieontwikkeling steeds interessanter werd voor marktpartijen. In de jaren negentig werd in Nederland steeds duidelijker dat het in eigendom hebben van grond op de locatie die ontwikkeld gaat worden een sterke troef is om invloed te kunnen uitoefenen op het ontwikkelingsproces en, daaraan gekoppeld, om winst te maken. Omdat de VON-prijzen van woningen stegen, werd bouwgrond ook meer waard. De meeste winst leek te behalen op

zogenoemde uitbreidingslocaties. De agrarische grondprijzen stegen nauwelijks, maar er ontstond een niet-agrarische meerwaarde op het moment dat op die agrarische grond woningbouw gepland werd. Doordat aanzienlijke verschillen ontstonden tussen de agrarische waarde van grond en de waarde van toekomstige bouwgrond, werd het voor marktpartijen interessanter om (agrarische) gronden te gaan verwerven op potentiële uitbreidingslocaties. Binnenstedelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld herstructurering hadden dat winstpotentieel echter niet en die kwamen daardoor minder goed van de grond. Deze ontwikkelingen zijn relevant voor de manier waarop de grondmarkt nu functioneert.

Een lastig aspect daarbij is dat er eigenlijk nauwelijks gesproken kan worden over dé grondmarkt, omdat iedere functie of functieverandering zijn eigen consequenties heeft voor de werking van de grondmarkt. Tegelijkertijd is er in Nederland ook een steeds grotere verwevenheid van markten. Enerzijds doordat er vanuit meer functies claims worden gelegd op dezelfde grond. Anderzijds doordat steeds meer verschillende functies in gebiedsontwikkelingsprojecten aan elkaar gekoppeld worden. Verder kan men zich afvragen of er echt wel sprake is van een markt in de zin van (vrije) marktwerking. Economen zien grond weliswaar als een productiefactor, maar ze hebben moeite om de grondmarkt als markt te beschouwen. De overheid speelt namelijk een grote rol op de grondmarkt, omdat ze die markt zowel reguleert middels regelgeving als zelf actief speler is op die markt.

Box 6: Ontwikkelingen op de woningmarkt (zie bijlage 3)

De grondmarkt kan moeilijk los gezien worden van de markt voor vastgoed. Na de Tweede Wereldoorlog lag in Nederland sterk de nadruk op de wederopbouw en de verdere uitwerking van de verzorgingsmaatschappij, met sterk gesubsidieerde woningbouw. Vanaf de jaren tachtig ontstonden er veranderingen door een terugkerend particulier initiatief. Publieke investeringen namen af, terwijl de private sector steeds meer ging investeren. Ook werden steeds meer woningen in de marktsector gebouwd. Bij de VINEX werd de eis gesteld dat ten minste 70% van de woningen gerealiseerd moest worden in de marktsector. Op de VINEX-uitbreidingslocaties kon verdiend worden en langzamerhand is een cultuur ontstaan dat deze locaties ook andere (verliesgevende) ontwikkelingen mogelijk moesten kunnen maken. Concepten als rood-voor-groen en gebiedsontwikkeling werden bijna gemeengoed bij stedelijke ontwikkelingen. De veel duurder en lastige binnenstedelijke opgave kwam (en komt) echter moeilijk van de grond en de woningmarkt begint ook weer enigszins in te zakken. De dalende economische conjunctuur heeft als effect op de woningmarkt dat woningen langer te koop staan en de prijzen minder stijgen dan voorheen of zelfs dalen. Ook stijgt de doorlooptijd van nieuwbouwprojecten. Tussen 1999 en 2006 zijn er in Nederland gemiddeld nog geen 70.000 nieuwbouwwoningen per jaar opgeleverd, terwijl er eind jaren 80 nog meer dan 100.000 woningen per jaar werden opgeleverd. Cijfers uit de Monitor Nieuwe Woningen tonen de laatste tien jaar nog wel een stijging in koopprijzen van nieuwe woningen, maar de lijn stijgt de laatste jaren minder sterk en in 2008 is zelfs een duidelijke daling waarneembaar. De NVB verwacht dat deze daling zich gaat voortzetten in de komende jaren. In de in 2008 verschenen Structuurvisie Randstad 2040 is echter de prognose dat de Randstad voorlopig nog blijft groeien. Uit de scenario's blijkt dat er een grote vraag naar ruimte zal zijn, vooral vanuit de woningbouw. In dertig jaar moeten tussen de 0,5 en 1 miljoen woningen worden gerealiseerd.

Minder rijkssubsidies

Zoals gezegd concentreert de druk op de woningmarkt zich meer en meer op de Randstad (RS2040). Gebieds- en locatieontwikkeling in de Randstad is door de grote ruimtedruk vaak duurder dan elders. Rijkssubsidies (als ISV, BLS en dergelijke) worden echter heroverwogen, verminderd of geconcentreerd op een zeer select aantal wijken/gebieden, of afgebouwd.⁴ De beleidsprioriteiten gaan aldus steeds

⁴ In 2014 loopt het Nota Ruimtebudget af. Voor het ISV start na een 'technische herijking' een derde tranche (2010-2014). Minister Van der Laan is voornemens om per 1 januari 2011 het ISV te decentraliseren en op te nemen in het Gemeente- en Provinciefonds. De vormgeving van het BLS hangt volgens Van der Laan mede af van de verstedelijkingsopgaven die momenteel samen met de regio's in beeld worden gebracht in het kader van de

minder gepaard met financiële prikkels vanuit de overheid om vooral op gewenste locaties te bouwen.

Minder vereveningsmogelijkheden

Centrumgemeenten, zeker in de Randstad, hebben bijna geen uitleglocaties meer over om te ontwikkelen. Zij hebben alleen nog maar inbreidingslocaties. Een verplichte vorm van regionale verevening tussen uitleg- en inbreidingslocaties is nog steeds niet geregeld. Voorheen konden deze gemeenten verevenen tussen kantoor- en woningbouwlocaties. De opbrengstpotentie van kantoorlocaties loopt echter terug.

Macro-economie

Diverse (macro)economische ontwikkelingen – de kredietcrisis, de teruglopende economische groei, bouwbedrijven krijgen steeds lastiger kredieten los van banken en een afnemend consumentenvertrouwen - zetten de financierbaarheid van locatieontwikkeling onder druk. De productiekosten lopen sterk op. De hoge bouw- en bijkomende kosten (transport, energie), en trage procedures (met daardoor hogere rentelasten) zetten de financierbaarheid van ontwikkelingen mede onder druk.

Kortom: de probleemstelling

De 'verdien capaciteit' van ontwikkellocaties loopt terug en daarmee komt er minder geld beschikbaar voor ruimtelijke kwaliteit. Er is minder geld voor kwaliteit binnen het plangebied, maar ook genereren plannen minder middelen om elders kwaliteit te realiseren. Het functioneren van de grondmarkt speelt hierbij een belangrijke rol.

1.4 Vraagstelling

Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, het *tijdig* realiseren en het waarborgen van *voortgang* in de woningproductie hangen nauw samen met het kunnen voeren van regie op ruimtelijke ontwikkelingen. De VROM-raad vindt het belangrijk dat overheden bij locatie- en gebiedsontwikkeling die regie kunnen voeren. De werking van de grondmarkt, en de inzet van grondbeleidinstrumentarium daarbij, wordt door de raad in dit advies centraal gesteld omdat deze hiervoor cruciaal zijn.

De *hoofdvraag van het advies* is in hoeverre het functioneren van de grondmarkt kan worden verbeterd ten behoeve van een optimale regie van de overheid op stedelijke ontwikkelingen. Het gaat daarbij om het vinden van een goede afstemming tussen kwaliteit, financiering en proces, waarbij het primaire doel is het realiseren van ruimtelijke kwaliteit.

Box 7: criteria ter beoordeling van regie op ruimtelijke kwaliteit

De criteria voor het beoordelen van een succesvolle regie zijn divers. Naast ruimtelijke kwaliteit gaat het ook om de fasering en het tempo van de ontwikkeling (komen woningen bijvoorbeeld op tijd beschikbaar), de transparantie (is er een *level playing field*), de verdeling van risicofenomenen, de efficiëntie (prijs/kwaliteitsverhouding) en de effectiviteit van de overheidsinzet.

Doel van het advies is de betrokken bewindslieden nader inzicht te geven in de wijze waarop de grondmarkt en de inzet van grondbeleidinstrumenten beter kunnen

verstedelijkingsafspraken 2010-2020. Het rijk bereidt de besluitvorming voor over de omvorming van het BLS ten behoeve van een regionaal gedifferentieerde verstedelijkingsopgave. De vormgeving daarvan kan een "meer of minder programmatisch of projectgericht karakter krijgen" (brief aan Tweede Kamer, november 2008: 8-9).

bijdragen aan het realiseren van ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke ontwikkelingen. Er worden in dit advies aanbevelingen gegeven voor het verbeteren van de werking van de grondmarkt en het optimaliseren van (de inzet van) grondbeleidinstrumenten.

Gezien de complexiteit van de problematiek en de beperkingen om als adviesraad diepgaand oplossingsrichtingen met bijbehorend instrumentarium door te exerceren, kiest de VROM-raad voor het uitbrengen van een agenderend advies.

1.5 De aanpak

De aanpak is gebaseerd op literatuurstudie, interviews en expertmeetings. Bij de start van het adviestraject zijn knelpunten op de grondmarkt geïnterpreteerd op basis van literatuuronderzoek en gesprekken met deskundigen (zie hoofdstuk 2). De resultaten daarvan zijn in een expertmeeting met deskundigen getoetst en verrijkt. Het advies en de oplossingsrichtingen zijn geformuleerd aan de hand van literatuuranalyse en raadsdiscussies. De hoofdlijn van het advies is besproken in een rondetafelgesprek met deskundigen, waarbij ook is gekeken naar de haalbaarheid van de voorstellen. Een concept van dit advies is in een schriftelijke consultatieronde voorgelegd aan een kleine groep deskundigen (zie bijlage 1).

2 Inventarisatie knelpunten

2.1 Inleiding

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 wil de VROM-raad met dit advies oplossingsrichtingen aandragen om knelpunten op de grondmarkt voor binnenstedelijke ontwikkelingen aan te pakken. Het gaat hierbij om knelpunten die samenhangen met de systeemverantwoordelijkheid van de overheid voor de grondmarkt, en de mogelijkheden voor de overheid om regie te voeren op binnenstedelijke ontwikkelingen en de kwaliteit daarvan. Overigens komen niet alle aandachtspunten, die geïnterviewden en deelnemers aan de expertmeetings noemden, in dit advies aan de orde.

In dit hoofdstuk worden de geïnventariseerde aandachtspunten geclusterd rond vier thema's: grondprijzen, grondmarkt en vastgoedmarkt, grondeigendom en grondbeleidsinstrumentarium.

2.2 Grondprijzen

Aandachtspunten:

- Hoge grondprijzen (verwervingsprijzen en gronduitgifteprijzen) in relatie tot stagnatie op de woningmarkt;
- De wijze waarop gemeenten gronduitgifteprijzen vaststellen;
- De vraag of alle financiële ruimte die in een plan zit volledig ten goede moet komen aan de grondexploitant.

Hoge grondprijzen

Dat de grondprijs sterk gestegen is wordt niet betwist. Volgens de NVB Thermometer Koopwoningen is de grondprijs in de afgelopen tien jaar verviervoudigd (NVB, 2008). Dit zou een probleem kunnen zijn voor starters op de woningmarkt, maar dat hangt ervan af hoe deze prijzen gerelateerd zijn aan de koopprijzen van de woning. Als residueel gerekend wordt zal bij kleine procentuele stijgingen of dalingen in de woningprijs de grondprijs procentueel meer stijgen of dalen.

Belangrijk is dat soms de vraag ter discussie wordt gesteld of woningprijzen hoog zijn vanwege de hoge grondprijzen of dat deze relatie juist andersom is, en dat een hoge grondprijs een gevolg is van de hoge woningprijzen. Sommigen stellen dat de hoge grondprijzen de oorzaak zouden zijn van de stagnatie op de woningmarkt. Of ze stellen dat hoge grondprijzen vooral veroorzaakt worden door het ruimtelijke beleid: door het restrictieve beleid is er schaarste. In bijlage 4 staat uitgelegd dat grondprijzen in principe bepaald worden door de woningprijzen. De reden dat grondprijzen ter discussie staan, is echter vaak dat er in het verleden overeenkomsten zijn gesloten die later in het proces – bijvoorbeeld door een inzakkende woningmarkt – om bijstelling vragen.

Box 8: Gebruikswaarde - marktwaarde

Er zit altijd een verschil tussen de marktwaarde en de stichtingskosten van een woning. De afgelopen jaren lagen de stichtingskosten onder de marktwaarde. Waar gemeenten met vaste grondprijzen werkten leidde dit ertoe dat de eerste koper bij verkoop van zijn woning flink kon verdienen. 'Maatschappelijk' kapitaal kwam zo in handen van de eerste koper. Om dit te voorkomen kan een gemeente de grondprijs residueel vaststellen. De eerste koper betaalt dan de marktwaarde voor zijn woning. Het verschil tussen de stichtingskosten en de marktwaarde komt tot uitdrukking in de grondprijs. Die grondprijs kan dus variëren. Als de marktwaarde hoger ligt dan de stichtingskosten komt de meerwaarde via de residuele grondprijs terecht bij de overheid. Deze kan de 'winst' die is gegenereerd met de bouw van de woning gebruiken om te investeren in de kwaliteit van het plangebied of de gemeente.

Waar zitten nu precies de knelpunten? Allereerst is het relevant om goed te definiëren over welke prijs het nu precies gaat, de verwervingsprijs van ruwe bouwgrond, de uitgifteprijs van bouwrijpe grond, of de prijs die doorberekend wordt naar de consument. In bijlage 3 wordt dit verder toegelicht. Als het gaat om hoge of te hoge grondprijzen is het vervolgens relevant om inzichtelijk te maken hoe de prijsvorming van grond tot stand komt. Bijlage 3 geeft daar ook inzicht in. In een gunstige economische situatie kan gesteld worden dat wat er betaald kan worden voor de grond wordt bepaald door wat het vastgoed op de vastgoedmarkt doet. Sinds de jaren negentig is in Nederland een situatie ontstaan waarin dat het geval was: de vraag naar koopwoningen groeide, bouwkosten stegen minder snel dan VON-prijzen en de economie groeide. In een dergelijke situatie is residueel rekenen, oftewel een opbrengstgerichte benadering, gelegitimeerd omdat er mogelijkheden zijn om opbrengsten te genereren.

Wijze van vaststellen van grondprijzen

Daarmee komt een ander knelpunt ter sprake. De wijze waarop gemeenten gronduitgifteprijs vaststellen staat ook ter discussie. Wordt residueel rekenen wel voldoende toegepast en wordt het wel op de juiste manier toegepast (zie ook ECORYS-Vastgoed, 2006) Volgens sommigen zou residueel rekenen (en afrekenen!), zeker bij een neergaande conjunctuur moeten leiden tot lagere gronduitgifteprijs. Rekenen grondexploitanten zich te Rijk via de grond? De vraag of alle financiële ruimte die in een plan zit volledig ten goede moet komen aan de grondexploitant is een politieke vraag, zeker in een land als Nederland, waar de grondexploitant in de meeste gevallen nog steeds de gemeente is. Bij puur residueel rekenen wordt theoretisch alle financiële ruimte naar de grondexploitatie gerekend en heeft de vastgoedexploitatie een saldo nul. Vallen de bouwkosten hoger uit, of zakt de markt voor koopwoningen iets in, dan heeft de vastgoedexploitant een probleem. De NVB meent dat dit punt inmiddels bereikt is, en dat de huidige gemeentelijke gronduitgifteprijs te hoog zijn. Het knelpunt is dus dat residueel rekenen de mogelijkheid geeft om financiële ruimte in een plan ten goede te laten komen aan de 'gemeenschap' via de uitkomsten van de grondexploitatie, maar dat het tegelijk ook kan zorgen voor knelpunten op de vastgoedmarkt en bijvoorbeeld stagnatie in de woningbouw, omdat er in de vastgoedexploitatie weinig tot geen financiële ruimte meer zit.

Monitoring en transparantie

Een bijkomend probleem is dat het lastig is om inzicht te krijgen in de financiële ruimte in plannen en de rekenkundige onderbouwing daarvan. Tot het begin van deze eeuw liet het ministerie van VROM gemeentelijke gronduitgifteprijs monitoren. In 2006 is onderzocht of dat in de huidige situatie nog steeds mogelijk is (Van der Heijden *et al.*, 2006). Dat blijkt vrijwel onmogelijk. Om te beginnen is er op

een groot aantal locaties geen sprake van een gemeentelijke gronduitgifte, maar van een uitgifte door een GEM (publiek-private samenwerking) of door private partijen. Bovendien worden er in de praktijk verschillende rekenmethoden of varianten op rekenmethoden gehanteerd.

2.3 Grondmarkt en vastgoedmarkt

Aandachtspunten:

- Een integrale grond- en vastgoedexploitatie waarin de overheid participeert, zou maatschappelijk niet wenselijk zijn.
- Publieke doelen realiseren en winstmaximalisatie gaan niet goed samen.
- De overheid als marktmeester en marktspeler.
- Gebrek aan transparantie.

Steeds sterkere verwevenheid grond- en vastgoedmarkt

Dit advies gaat primair over de grondmarkt, maar er is een zeer sterke relatie tussen de grondmarkt en de vastgoedmarkt. Een voorbeeld van de samenhang tussen grond- en vastgoedmarkt en de vele stappen van waardevermeerdering die er in de ontwikkelingsketen worden gezet, geeft onderstaand box 9. In bijlage 3 wordt uitgebreider ingegaan op de productiekolom van vastgoed en de momenten waarop een residu kan ontstaan.

Box 9: Waardevermeerdering in ontwikkelingsketen (Tweede Kamer, 2000: 189)

A. totale marktwaarde van het plan (som van de verkochte woningen)	Eerste eigendom
B. door de eerste kopers betaald bedrag voor woningen	
$A - B = S.4$	Surplus aan de eerste kopers
B. door ontwikkelaar ontvangen bedrag voor verkoop woningen	
C. kosten voor ontwikkelaar bij inrichting van de woningen en plangebied	
D. kosten voor ontwikkelaar voor kapitaal en voor verkoop (b.v. courtage)	Het bouwproces
E. normale winsten bij een dergelijk project	
F. door ontwikkelaar betaald bedrag voor bouwrijp gemaakte grond	
$B - (C + D + E + F) = S.3$	Surplus aan projectontwikkelaar
F. door grondexploitant ontvangen bedrag voor bouwrijp gemaakte grond	
G. kosten bouwrijp maken	
H. kosten voor grondexploitant voor kapitaal en voor verkoop	Het grondexploitatie-proces
I. normale winst bij het bouwrijp maken	
J. door grondexploitant betaald bedrag voor ruwe bouwgrond	
$F - (G + H + I + J) = S.2$	Surplus aan grondexploitant
J. door eerste grondeigenaar ontvangen bedrag voor ruwe bouwgrond	
K. kosten voor eerste grondeigenaar voor kapitaal en voor verkoop	
L. normale winst die rechtvaardig zou kunnen worden geacht	Bestemmings-verandering
M. waarde van de grond bij oorspronkelijke bestemming en gebruik	
$J - (K + L + M) = S.1$	Surplus aan eerste grondeigenaar

Een knelpunt dat genoemd wordt is dat publieke doelen realiseren en winstmaximalisatie - wat vooral door private partijen wordt nagestreefd, maar ook steeds meer door overheden - niet goed samengaan. Behalve dat het voor de overheid een dubbelepettenprobleem oplevert (als marktmeester én marktspeler, zie box 10), wordt het proces er vaak niet transparanter op.

In de praktijk waarin steeds vaker overheid en marktpartijen samen participeren in de locatieontwikkeling wordt het onderscheid tussen de grondmarkt en de vastgoedmarkt zelfs minder sterk. Er zijn voorbeelden van ontwikkelingen waar de grondexploitatie slechts 'op papier' bestaat en er in de praktijk pas winst en verlies genomen wordt na afronding van de vastgoedexploitatie. Volgens een aantal deskundigen is het koppelen van de grondexploitatie aan de vastgoedexploitatie, oftewel een integrale grond- en vastgoedexploitatie waarin de overheid participeert, maatschappelijk niet wenselijk. De grondexploitatie bevat namelijk publieke doelen, en de vastgoedexploitatie niet. Met die laatste zou de overheid zich daarom niet moeten bemoeien. Overigens is vaak de meeste winst voor ontwikkelaars/bouwers te behalen in de vastgoedexploitatie en dus niet in de grondexploitatie.

Box 10: De dubbele pet van de overheid: marktmeester en marktspeler

De overheid kan zowel optreden als marktmeester en marktspeler. Een lokale overheid is marktmeester via haar ruimtelijke beleid, en kan bijvoorbeeld bestemmingen wijzigen. Ook wordt die markt door de overheid gereguleerd als de Wet voorkeursrecht gemeenten wordt gevestigd op een gebied. Diezelfde overheid kan door grondaankopen optreden als marktspeler.

Er wordt uiteenlopend gedacht over deze dubbele pet van de overheid. Geraadpleegde deskundigen nemen, vaak op basis van ideologische of politieke uitgangspunten, uiteenlopende posities in. De een stelt: de grondmarkt zou exclusief voorbehouden moeten zijn aan de overheid. De overheid kan zo het beste haar publieke taken realiseren. De overheid moet dan wel volledig transparant werken bij het ontwikkelen en de gronduitgifte. Needham en Segeren zijn voorstanders van een beperking van de overheid tot de rol van marktmeester. De dubbele pet zou leiden tot onverkwikkelijke situaties op de grondmarkt. Anderen vinden dat de overheid vanuit haar publieke taken gelegitimeerd is om zowel marktmeester als marktspeler te zijn, de overheid moet die rollen dan wel zuiver spelen. Daarbij vormen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het kader. Sommige deskundigen stellen dat de overheid die twee petten niet heeft. De overheid heeft alleen de pet op van het algemeen belang. De overheid is niet in 'NMA-zin' meester van de markt; de overheid vertegenwoordigt altijd een publiek belang en is daarmee nooit volledig marktpartij. Belangrijk is het benoemen van de tegenstellingen die er kunnen zijn tussen ruimtelijke en financiële belangen. Bij veel gemeenten zou het grondbedrijf 'machtiger' zijn dan de afdeling ruimtelijke ordening.

De VROM-raad vindt dit vraagstuk vooral een ideologische discussie. De raad plaatst deze discussie liever in het licht van de regiefunctie die de overheid volgens haar zou moeten hebben. De samenleving heeft vooralsnog baat bij een actieve rol van de overheid op de markt omdat aldus ontwikkelwinsten ten goede komen aan de gemeenschap en de overheid (aantoonbaar/zichtbaar) kan sturen op voortgang in de productie en op het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Wel is het zaak te zorgen voor optimale transparantie in beide rollen.

2.4 Grondeigendom

Aandachtspunten:

- Grondeigendom en rechten van grondeigenaren;
- Versnipperd grondbezit bij stedelijke herstructurering in het licht van zelfrealisatie;
- Zelfrealisatie in relatie tot de bescherming van eigendom uit het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Rechten van grondeigenaren

Een van de eerste knelpunten die genoemd werden toen de grondmarkt eind jaren tachtig begon te veranderen is het grondeigendom en de rechten van grondeigenaren. Veel veranderingen op de grondmarkt, in het grondbeleid en in het

grondbeleidsinstrumentarium werden geïnitieerd of beïnvloed door het feit dat marktpartijen steeds vaker grondposities gingen innemen. Met de afdeling grondexploitatie in de Wro is het voor gemeenten mogelijk geworden om kosten te verhalen, mits deze kosten op de kostensoortenlijst staan. De discussie rond zelfrealisatie speelt desondanks echter nog steeds een belangrijke rol. Grondeigenaren kunnen met een beroep op het zelfrealisatierecht (integrale) ontwikkeling frustreren. Tijdig starten met een onteigeningsprocedure zou kunnen zorgen voor een snellere toetsing van de zelfrealisatie, maar daarmee moet een gemeente wel een onteigeningsprocedure starten. Verder kan het aanpakken van zogenoemde *freeriders*, die zelf realiseren en niet willen meebetalen aan de aanleg van voorzieningen, nog steeds een dure aangelegenheid zijn. Gemeenten zijn immers verplicht een exploitatieplan te maken als kostenverhaal niet anderszins (door overeenkomsten) verzekerd is.

Versnipperd grondbezit

Een knelpunt dat hiermee samenhangt is het versnipperde grondbezit, met name op binnenstedelijke locaties. Veel energie gaat zitten in het interne proces, ook bij ontwikkelaars en bouwers. Het komt vlotte (her)ontwikkeling niet ten goede. Het RPB onderzocht bij acht cases hoe (veranderingen in) het grondeigendom de voortgang en het resultaat van stedelijke transformatieprocessen beïnvloedt (Buitelaar *et al.*, 2008). Een voorbeeld: in de casus Rotterdam-Wallisblok waren er 96 verschillende eigenaren op een oppervlak van 0,4 ha.

Zelfrealisatierecht

De mogelijkheid die een grondeigenaar heeft om zelf een bestemming te realiseren, is verankerd in het eigendomsrecht. Het is daardoor een sterk recht. Door de overheid, en zelfs door sommige marktpartijen, wordt dit recht als een essentieel knelpunt gezien bij locatie- of gebiedsontwikkeling. Doordat grondeigenaren het recht hebben om zelf te realiseren kunnen ze een snelle en integrale ontwikkeling in de weg staan. De gemeente kan een eigenaar, die niet op de door de gemeente voorgestane wijze wil ontwikkelen, wel onteigenen, maar dat is een lastig en tijdrovend traject.

Als mogelijke oplossing voor het probleem van zelfrealisatie wordt (nog steeds) geopperd om het ontwikkelrecht van het grondeigendom los te koppelen. De grondeigenaar heeft daardoor niet meer automatisch het recht om zijn grond te ontwikkelen. Een dergelijke maatregel raakt echter aan de kern van het eigendomsrecht, dat grondwettelijk is verankerd. Het invoeren ervan zal dan ook erg lastig zijn. Ook valt dit voorstel binnen de scope van het EVRM (zie box 11) dat bescherming biedt tegen interventie van de overheid in eigendom. Het is de vraag of het ontkoppelen van het eigendomsrecht en het ontwikkelrecht de toets aan het EVRM doorstaat. Bovendien is het nog de vraag of dit voorstel daadwerkelijk bijdraagt aan het sneller en integraal ontwikkelen van een locatie. De minister van VROM heeft in 2006 onderzoek laten verrichten naar het afschaffen van het zelfrealisatierecht en op grond van dat onderzoek wordt gesteld dat nadere wettelijke ingrepen in het zelfrealisatierecht niet nodig zijn.⁵

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 581, nr. 26 herdruk

Box 11: Bescherming eigendom, artikel 1, protocol 1, EVRM

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waarborgt bepaalde mensenrechten en fundamentele vrijheden voor alle burgers in de lidstaten van de Raad van Europa, onder andere het recht om vrijelijk gebruik te kunnen maken van eigendom (artikel 1, protocol 1).

Het concept 'bezit' of 'eigendom' in het EVRM is een breed begrip, veel breder dan de inhoud van het Nederlandse art. 5:1 BW. De Engelse tekst spreekt over 'possessions'. Wat in het EVRM wordt verstaan onder 'eigendom' is eigenlijk meer dan het iets in bezit hebben aan zich. Uit jurisprudentie blijkt dat het Europese Hof economische belangen zwaarder weegt dan nationale wettelijke concepten (zie ook Ploeger en Groetelaers, 2007). Het gaat dus veel meer om economische belangen die eigenaren hebben, dan om de verschillende juridische concepten van eigendom die de lidstaten hanteren. Artikel 1 protocol 1 kan bijvoorbeeld al van toepassing zijn als er maatregelen worden genomen waardoor de waarde of de verwachtingswaarde van grond verandert. Maatregelen die betrekking hebben op het afnemen van de meerwaarde van grond vallen ook onder de bescherming van dit artikel.

Daar waar het gaat om onroerende zaken, kan gesteld worden dat in feite iedere interventie in grondgebruik met een economische impact gezien kan worden als inmenging in de betekenis van artikel 1 protocol 1. Dat wil overigens niet zeggen dat dit artikel daarmee geschonden is. Maar het is wel relevant om bij het handelen op de grondmarkt en het gebruik van grondbeleidsinstrumenten rekening te houden met dit artikel. Daarbij is vooral het volgen van een zorgvuldige procedure van belang.

In de toets om te bepalen of er strijd is met artikel 1, protocol 1, is de belangrijkste vraag of overheidsinterventie rechtmatig en proportioneel was. Er moet een *fair balance* zijn tussen de genomen maatregelen en het algemeen belang dat daarbij gediend zou moeten worden. Belangrijk daarbij is het aspect van het volgen van zorgvuldige procedures en goede rechtsbescherming. Het gebruik van instrumenten mag dus niet arbitrair of onvoorspelbaar zijn.

2.5 Instrumentarium

Aandachtspunten:

- Het goed hanteren van instrumenten is bij veel gemeenten een probleem door gebrek aan kennis en kunde. Vooral met betrekking tot de invoering van de afdeling grondexploitatie Wro is er behoefte aan meer kennis bij gemeenten die er nu vaak niet is;
- Klagen over de grondmarkt heeft vaak te maken met onvermogen om het instrumentarium goed toe te passen;
- Het onteigeningsinstrumentarium zou veel eenvoudiger gemaakt moeten worden;
- Er zijn problemen rond de interpretatie en de invulling van Europese aanbestedingsregels (Auroux).

Sinds de jaren negentig is er flink gesleuteld aan het grondbeleidsinstrumentarium om in te kunnen spelen op veranderingen in de grondmarkt. In eerste instantie werd daarbij geredeneerd vanuit een actief grondbeleid en dan vooral de grondverwerving door gemeenten. Zo is bijvoorbeeld in 1996 de Wet voorkeursrecht gemeenten gewijzigd om hem inzetbaar te maken voor het realiseren van uitbreidingslocaties. Deze wet is vervolgens nog een aantal keer aangepast, onder andere om ontwijking van de wet in te perken. Maar ook op het gebied van faciliterend grondbeleid is gewerkt aan het verbeteren van het instrumentarium. De focus lag daarbij op instrumenten waarmee de door de overheid gemaakte kosten voor de aanleg van openbare voorzieningen verhaald kunnen worden op de partijen die daar baat bij

hebben. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het opnemen van de afdeling grondexploitatie – beter bekend als de grondexploitatiewet – in de nieuwe Wro. De gereedschapskist is daarmee beter gevuld, maar er blijven toch ook knelpunten bestaan rond het instrumentarium.

Goed hanteren van (nieuwe) instrumenten

Het goed hanteren van instrumenten is overigens net zo belangrijk als het repareren, verfijnen of uitbreiden van instrumenten. Te snel komen met nieuwe instrumenten zal leiden tot veel jurisprudentie en vaak stuurt de Kamer dan aan op reparatie. Door meteen te gaan repareren wordt de hanteerbaarheid van instrumenten er niet beter op (zie ook conclusies Buitelaar *et al.*, 2008: 25). Enerzijds kunnen instrumenten daardoor onoverzichtelijker worden, anderzijds vergt het veel van gemeenten omdat ze steeds op de hoogte moeten blijven van de wijzigingen, omdat dat wellicht gevolgen heeft voor de manier waarop ze opereren.

Klagen over de grondmarkt

Klagen over de grondmarkt heeft ook vaak te maken met onvermogen om het instrumentarium goed toe te passen. Problemen zijn dan vaak ook op te lossen door beter/slim gebruik te maken van bestaande regelgeving. Wellicht ligt in het ondersteunen en stimuleren daarvan dan ook meer een taak voor het Rijk dan in het aanpassen van instrumenten. Specifiek met betrekking tot de invoering van de afdeling grondexploitatie in de Wro is er behoefte aan meer kennis bij gemeenten die er nu vaak niet is.

Complex onteigeningsinstrumentarium

Verder is het onteigeningsinstrumentarium erg complex en voor gemeenten een zeer lastig instrument om toe te passen. De herziening van de onteigeningswet staat al jaren op de agenda, maar heeft geen prioriteit. Het Rijk zou bijvoorbeeld (beter) moeten specificeren welke regels er gelden voor de waardering in het kader van de onteigeningswet.

Openbare aanbesteding

Een ander punt is het openbaar aanbesteden van projecten. Er wordt in het kader van de Europese aanbesteding steeds meer ingezet op aanbesteden en competities om transparant op de treden, maar daarmee is veel mis, in de zin van de manier waarop competities worden uitgeschreven, hoe er omgegaan wordt met selectiecriteria enzovoorts. Europese aanbesteding is ook lastig vorm te geven bij langlopende gebiedsontwikkelingsprojecten. Gebiedsontwikkeling staat op gespannen voet met Europese aanbestedingsregels, omdat diverse functies en doelstellingen integraal ontwikkeld worden. Verder is selectie op kwaliteit voor veel overheden een zeer lastige opgave.

Box 12: Europees aanbesteden

Op het moment is er veel discussie over de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling in relatie tot Europese aanbestedingsregelgeving. In principe gaan die regels ervan uit dat overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, aanbesteed zouden moeten worden. Daaronder worden verstaan: “*schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die zijn gesloten tussen een aannemer, enerzijds, en een onder b) omschreven aanbestedende dienst, anderzijds, en die betrekking hebben op de uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van werken in het kader van een van de in bijlage II vermelde of onder c) bepaalde werkzaamheden, dan wel op het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet*” (Richtlijn 93/37/EEG).

Bij grondexploitaties zijn er in hoofdzaak twee vormen opdrachten/overeenkomsten:

1. Opdrachten voor de uitvoering van werken of concessieovereenkomsten hiervoor

(bijvoorbeeld het bouw- en woonrijp maken van een locatie).

2. Overeenkomsten voor gronduitgifte die geen opdracht of concessie tot het uitvoeren van een werk behelzen (uitgifte van bouwrijpe kavels).

Bij opdrachten ter uitvoering van werken zijn Europese aanbestedingsregels van toepassing, waarbij een verschil kan worden gemaakt tussen contracten onder en boven de drempel voor het volgen van de voorgeschreven procedure. Voor contracten onder de drempel mag namelijk worden afgeweken van de plicht om Europees te tenderen; wel dient de procedure in alle gevallen transparant te zijn.

Voor wat betreft gronduitgifte is er thans veel discussie over de uitleg van de Europese aanbestedingsregels door het Europees Hof van Justitie (vooral de uitspraak *Auroux versus Roanne* van januari 2007). Er is een algemene beweging te bespeuren dat gronduitgifte meer de opdracht wordt tot het realiseren van een *werk*. Ook bij een opdracht tot realiseren van woningen voor de markt kunnen de grenzen van Europese aanbesteding in zicht komen, vooral als er bepaalde eisen gesteld worden aan de gronduitgifte zoals een bouwverplichting. Op grond van een persbericht van de Europese Commissie over een gronduitgifte in Flensburg, kan worden verwacht dat, wanneer de bouwverplichting slechts een intentie tot bouwen uitsprekt waarbij de sanctie op niet bouwen slechts het terugleveren van de grond is, zo'n project niet aanbestedingsplichtig is. Wanneer er echter harde sancties worden verbonden aan niet bouwen, komen deze procedurele voorwaarden wel in beeld. Vooralsnog lijkt het verstandig de interpretatie van de Europese Commissie (CEC, 2008) te volgen, wat betekent dat gronduitgiften zonder een harde bouwplicht met sancties niet aanbestedingsplichtig zijn.

Vooralsnog ziet de VROM-raad geen reden om recente uitspraken als een groot knelpunt voor het Nederlandse systeem van locatieontwikkeling te zien. Wel is relevant dat de overheid bij het aangaan van contracten terughoudend is in het stellen van eisen (zie ook Bregman, 2008). Gewoon aanbesteden bij twijfel of het moet, is natuurlijk altijd een oplossing.

2.6 Conclusie

De raad heeft in de literatuur en de gevoerde gesprekken een groot aantal zeer uiteenlopende knelpunten geïnterviewd. Niet alle knelpunten worden in dit advies uitgewerkt of behandeld. In de eerste plaats omdat de raad in dit advies focust op de problemen met binnenstedelijke ontwikkelingen. In de tweede plaats omdat een aantal knelpunten niet gedeeld wordt door de raad of voortkomen uit onvoldoende kennis over de grondmarkt. Er is soms sprake van hardnekkige mythes, ook de positie en de belangen van de geïnterviewden spelen een rol in de perceptie van knelpunten. Om deze knelpunten niet geheel ter zijde te leggen bespreekt de raad een aantal onduidelijkheden over (de werking van) de grondmarkt in de bijlagen 2, 3, en 4 van dit advies.

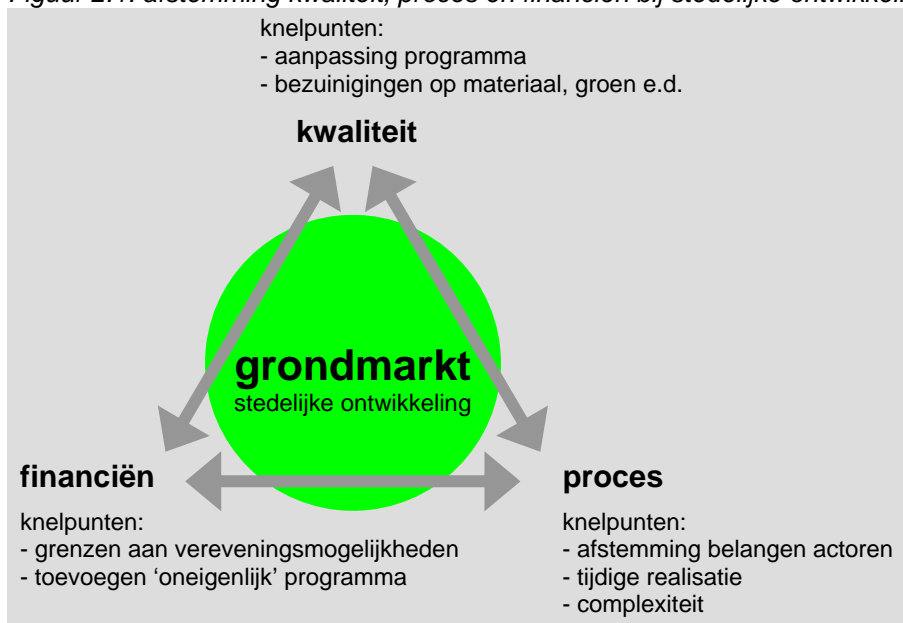
3 De grondmarkt: sleutel tot ruimtelijke kwaliteit

3.1 Samenhang kwaliteit, financiën en proces

Door beleidsmatige, institutionele en instrumentele koppelingen is er een sterke relatie ontstaan tussen het realiseren van ruimtelijke kwaliteit en het functioneren van de grondmarkt. Er is veel onduidelijkheid, hoe zit het met de complexe onderlinge afhankelijkheid van ruimtelijke kwaliteit, financiën en proces? De raad gaat in dit hoofdstuk in op deze drie aspecten in hun onderlinge samenhang.

De raad ziet op basis van de maatschappelijke vraagstukken (hoofdstuk 1) en de knelpunten op de grondmarkt (hoofdstuk 2) een sterke samenhang tussen ruimtelijke kwaliteit, financiën en proces. Eenvoudig gesteld: kwaliteit kost geld en in een zoektocht naar geld raken steeds meer functies, locaties en actoren betrokken bij het ontwikkelproces (bijvoorbeeld in de vorm van verevening of gebiedsontwikkeling). Het proces van stedelijke ontwikkeling wordt daardoor steeds complexer en dient goed ingericht te worden. Vooral op de grondmarkt van stedelijke ontwikkelingen komt die afhankelijkheid van kwaliteit, financiën en proces tot uitdrukking (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1: afstemming kwaliteit, proces en financiën bij stedelijke ontwikkeling



Overheden, vooral gemeenten, streven met hun bemoeienis met stedelijke ontwikkelingen drie typen doelstellingen na (zie De Wolff *et al.*, 2000, p.76). Het gaat om doelstellingen met betrekking tot het grondgebruik, financiële doelstellingen en procesdoelstellingen. Doelstellingen op het gebied van grondgebruik kunnen liggen op het terrein van de volkshuisvesting, stedenbouw, economisch beleid, maar ook op bijvoorbeeld milieuaspecten. Het gaat niet alleen om kwantiteit, maar vooral ook om de kwaliteit van de ontwikkelingen. Meer kwaliteit in een plan betekent echter vaak ook meer kosten, en juist die kwaliteit vindt de overheid zeer belangrijk. Financiële doelstellingen hebben betrekking op het verhalen van gemaakte kosten en het beperken van risico's, maar ook op het maken van winst of het creëren van

vereveningsmogelijkheden. Procesdoelstellingen hebben vooral betrekking op het op gang brengen en vooral het op gang houden van de ontwikkelingen.

In de hierna volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de drie factoren - kwaliteit, proces en financiering - die via de grondmarkt sterk met elkaar zijn verbonden.

3.2 De grondmarkt als financier van ruimtelijke kwaliteit

Actief grondbeleid

Een groot deel van de naoorlogse woningbouw heeft tot nu toe plaatsgevonden op uitbreidingslocaties. Traditioneel (ongeveer tot de jaren tachtig) verkocht een agrariër zijn grond aan de gemeente die vervolgens de grond bouwrijp maakte en bouw kavels doorverkocht aan bouwers of exploitanten van vastgoed (bijvoorbeeld corporaties). Dit heet een actief gemeentelijk grondbeleid of een publieke grondexploitatie.

In de huidige markt verdient een agrariër aan de verkoop van zijn grond, omdat hij meer krijgt dan de agrarische waarde. Dit kan deels gezien worden als een vorm van compensatie voor het kwijtraken van zijn belangrijkste productiemiddel. In die zin wordt een grondprijs die niet aanzienlijk boven de agrarische grondwaarde ligt acceptabel gevonden. Agrariërs die op een andere locatie hun bedrijf willen voortzetten, hebben daar immers ook financiële middelen voor nodig. Bovendien stijgen ook elders de agrarische grondprijzen onder druk van andere functies.

Ook de gemeente kan verdienen aan de verkoop van grond (gronduitgifte). Maar met deze inkomsten uit het grondbedrijf wordt geïnvesteerd in de openbare ruimte, in voorzieningen, in groenstructuren, sport en cultuur en vooral ook in infrastructuur en openbaar vervoer. Er speelt hierbij wel altijd de vraag of deze inkomsten ook gebruikt mogen worden voor voorzieningen die niet primair aan de bewoners van de nieuwe locatie ten goede komen. In de afgelopen periode leverde het gemeentelijk grondbedrijf een welkome aanvulling op de inkomsten uit het gemeentefonds. Korthals Altes (2008) analyseert dat in Nederland in 2005 de baten voor grondexploitatie € 6.835 miljoen bedroegen, circa 12% van de totale baten van gemeenten. Dat is volgens Korthals Altes meer dan de helft van de inkomsten via algemene uitkering van het gemeentefonds (€ 11.908 miljoen) en ruim drie maal zo hoog als het eigenaarsaandeel van de OZB (€ 2.030 miljoen). De inkomsten uit grondexploitaties vormen daarmee een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten, al zijn er uiteraard grote verschillen tussen gemeenten en zijn er ook gemeenten met een negatief saldo (Korthals Altes 2008: 24).

Het Vinex-beleid

Met het Vinex-beleid verandert de traditionele gang van zaken op de grondmarkt. Op veel door de overheid voor stadsuitbreiding aangewezen locaties kopen speculanten, beleggers, ontwikkelaars en ontwikkelende aannemers zich in. Het beeld dat deze Vinex-markt gedomineerd werd door speculanten verdient nuancering. Er waren inderdaad grondspeculanten die fors aan transacties verdienden. In 1997 gaven gemeenten aan, dat van de grond die zij verworven hadden, 4% gekocht was van speculanten (Kolpron Consultants, 1997). Een duidelijke definitie van speculanten was er overigens niet gegeven, dat werd aan de gemeenten gelaten, maar dat zal het percentage eerder verhoogd, dan verlaagd hebben. De meeste ontwikkelaars hadden de gronden niet verworven om er mee te speculeren maar om er hun

bouwproductie mee zeker te stellen. Bovendien blijkt de winst van speculanten in de praktijk een bescheiden deel van de totale plankosten uit te maken.

In het begin van de Vinex-periode werd de grond vaak in de vorm van een bouwclaimmodel overgedragen aan de gemeente, zonder dat er sprake was van veel winst in die overdracht. Een deel van de problemen die gemeenten hadden in de onderhandelingen met ontwikkelaars en vooral de *free-riders* over het meebetalen aan de kosten van de ontwikkeling kunnen nu met de nieuwe afdeling grondexploitatie in de Wro worden aangepakt (zie box 13).

Box 13: De afdeling grondexploitatie in de Wro

Een gemeente kan sinds 1 juli van dit jaar via de afdeling grondexploitatie in de Wro (deels boven)planse kosten verhalen op marktpartijen, mits deze kosten op de kostensoortenlijst staan. De verwachting is dat in de praktijk in de meeste gevallen gemeenten en marktpartijen vooraf afspraken maken in een zogenaamde anterieure overeenkomst. In de overeenkomstensfeer kunnen eventueel ook additionele middelen gegenereerd worden (afhankelijk van de onderhandelingen). Alleen als één of meer marktpartijen weigeren een overeenkomst te sluiten, zal op basis van de Grexwet kostenverhaal worden afgedwongen. De mogelijkheden voor kostenverhaal op basis van het exploitatieplan onder de Grexwet zijn veel breder dan onder de oude baatbelasting en bieden in dat opzicht meer mogelijkheden om kwaliteit aan het plan toe te voegen.

Met de afdeling grondexploitatie in de Wro heeft de gemeente ook meer mogelijkheden gekregen voor regievoering via toepassing van fasering in het exploitatieplan, de afdwingbaarheid van woningbouwcategorieën (sociale huur/goedkope koop en vrije kavels) en het stellen van locatie-eisen. Vooral dat laatste is belangrijk: de overheid kan nu (bovenop sturing via een structuurvisie of bestemmingsplan) ook in een exploitatieplan / exploitatieovereenkomst / gronduitgifte eisen stellen aan de kwaliteit van de te realiseren bebouwing en van de publieke en private ruimten. Tegelijkertijd kunnen de kosten van deze kwaliteit via de Grexwet verhaald worden op marktpartijen die de ontwikkeling ter hand nemen. De effectiviteit van de wet wordt echter begrensd door de maximale opbrengstpotentie van de locatie.

Opbrengsten uit de grondexploitatie of subsidies

Bij stedelijke transformatieprocessen wordt het steeds moeilijker om een positief exploitatiesaldo te krijgen. Dit komt onder andere door de relatief hoge verwervingsprijzen en de langdurige verwervingstrajecten (Buitelaar, 2008: 9). De verwervingsprijzen zijn hoog omdat de waarde van de grond in de oude situatie vaak dicht bij de waarde van de grond en gebouwen in de nieuwe situatie ligt. Op uitbreidingslocaties is de waardesprong 'van oud naar nieuw' veel groter.

Met het nieuwe instrumentarium van de Grexwet gericht op een betere werking van grondmarkt worden de eerder gesignaleerde problemen niet opgelost. Bepaalde investeringen (grootschalige infrastructuur, algemene afdrachten aan de gemeentekas, bovenwijkse voorzieningen en dergelijke) kunnen niet meer uit de grond- en vastgoedexploitatie worden bekostigd. Het is overigens ook de vraag of het *fair* is om nieuwe ontwikkelingen te belasten met extra kosten waar ook anderen (bestaand vastgoed en gebruikers) van profiteren.⁶

De opbrengstcapaciteit bepaalt wat het project aan kosten kan dragen. Enerzijds speelt dat een rol bij de ontwikkeling van verwervingsprijzen van ruwe bouwgrond en het innemen van grondposities door verschillende partijen. Anderzijds speelt het een

⁶ Overigens betalen anderen voor een klein deel wel mee door een hogere WOZ, of in het geval van Amsterdam een hogere prijs bij herziening van de erfpacht.

rol bij de mogelijkheden om binnenplans of bovenplans te kunnen verevenen. Voorheen werd de ontwikkeling van woningbouw nog zwaar gesubsidieerd, maar nu moeten projecten voornamelijk zelf de middelen opleveren om alle functies te ontwikkelen. Aanvankelijk zag men met grote zorgen deze nieuwe situatie aan. Door een onverwacht sterke stijging van de kooprijzen is deze nieuwe opzet toch een succes geworden. Op dit moment is de omgekeerde situatie het geval (dalende vastgoedprijzen). De vraag is dan ook of het nog reëel is te verwachten dat woningbouw in de huidige situatie op grote schaal gerealiseerd kan worden. Door de introductie van marktwerking krijgen conjunctuurbewegingen (vastgoedcyclus) steeds meer invloed op de financieringsmogelijkheden.

Box 14: Rekenen aan locatieontwikkeling (zie bijlage 4)

Druk op de woningmarkt betekent ook druk op de grondmarkt. De belangrijkste link is dat de prijzen die tot stand komen op de woningmarkt, bepalen hoe hoog gronduitgifteprijzen en grondverwervingsprijzen kunnen worden. De manier waarop op dit moment grondexploitaties worden doorberekend, wordt voor een groot deel bepaald door de residuele waardemethode. De grondopbrengsten worden op basis van deze methode geraamd aan de hand van de waarde van de woning en de gemaakte bouwkosten en bijkomende kosten. De enige relatie met de grondproductiekosten is dat deze niet hoger mogen zijn dan de residuele grondwaarde, maar gelijk of juist lager. Als de bouwkosten en bijkomende kosten sneller stijgen dan de woningprijzen, dan verdampt langzaam het residu in de grondexploitatie. Tegelijkertijd zien we in Nederland echter dat er meer kwalitatieve (duurdere) elementen in grondexploitaties opgenomen worden, zoals bij rood-voor-groen benaderingen en andere vormen van gebiedsontwikkeling. Omdat de looptijd van projecten ook steeds langer wordt, kan het bovendien voorkomen dat de ruwe bouwgrond nog voor hoge verwervingsprijzen aangekocht is.

Nog voor de huidige kredietcrisis vroeg toenmalig minister Vogelaar aan de bankier Kremers om alternatieve financieringsvormen voor de verstedelijking te onderzoeken (zie box 15). Deze vraag werd ingegeven in de benodigde herijking van de subsidiestromen ISV en BLS.

Box 15: Advies Kremers alternatieve financieringsvormen verstedelijking

Op 29 september 2008 verscheen het advies van Jeroen Kremers, die door toenmalig minister Vogelaar was gevraagd naar alternatieve financieringsvormen verstedelijking/BLS/ISV. Het advies richt zich op de aanbodkant van de woningmarkt. In het advies wordt onder meer aanbevolen de BLS voor uitleglocaties af te schaffen, de subsidieregeling ISV te actualiseren en financiële ruimte te reserveren in het MIRT voor integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Verder bepleit Kremers meer ruimte voor wonen, minder regels voor wonen en meer prikkels tot waarde-exploitatie en verevening bij decentrale overheden. Ook ziet Kremers voor het GOB een slagvaardige rol weggelegd met een actieve *risk and benefit sharing*. Kremers meent tot slot dat het Rijk in haar afspraken met decentrale overheden niet moet focussen op nieuwbouw maar op doorstroming.

Het is opvallend dat Kremers zijn analyse baseert op twee discutabele aannames. De eerste is dat woningen duur zijn omdat de grond duur is. De tweede is dat de grond duur is omdat de overheid te weinig gronden aanbiedt voor woningbouw. Beide aannames zijn door Kremers niet onderbouwd.

De eerste aanname is dat woningen duur zijn omdat de grond duur is. In de nieuwbouwsector (in een gunstige economie) worden woningprijzen bepaald op de vastgoedmarkt en de prijzen van de woningen bepalen wat er voor de grond betaald kan worden (zie ook box 6). Woningen zijn niet duur door hoge grondprijzen, maar grondprijzen kunnen stijgen omdat de woningen tegen hogere prijzen verkocht kunnen worden. Niet de grondprijs, maar de marktwaarde bepaalt de prijs van een woning.

De tweede aanname is dat er te weinig planologische capaciteit is voor woningbouw. Onderzoek (RIGO 2007, Plan capaciteit stedelijke regio's) laat zien dat er op dit moment

gemiddeld over Nederland nog voldoende capaciteit beschikbaar is. Er zijn echter wel sterke regionale verschillen. In de Randstad zullen er zeker problemen gaan komen (zie ook bijlage 3)

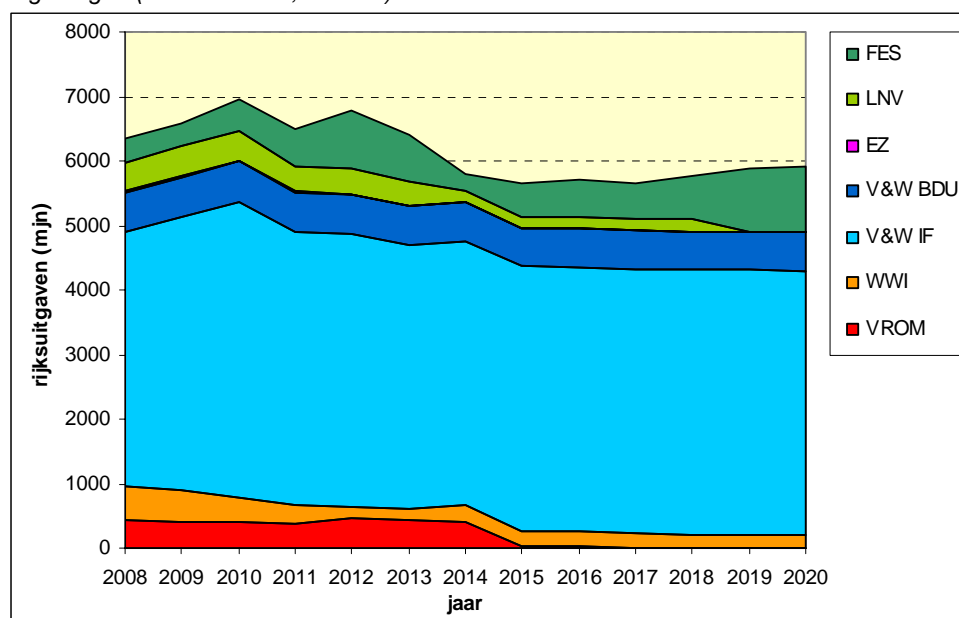
Bron: Kremers, 2008

Afnemende rijksinvesteringen

In het verleden was het Rijk een belangrijke (financiële) motor achter de verstedelijkingsopgave. Er waren omvangrijke subsidiestromen. Deze subsidies worden echter minder of worden heroverwogen. Het is overigens lastig om een goed beeld te krijgen van de omvang van de rijksinvesteringen.

De rijksinvesteringen in het ruimtelijke domein zijn namelijk sectoraal en thematisch georganiseerd en daardoor sterk versnipperd. Met de komst van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) heeft er enige bundeling plaatsgevonden. In relatie tot woningbouw zijn de belangrijkste rijksbudgetten nu te vinden in het ISV, het BLS (Besluit Locatiegebonden Subsidies), de BDU (Brede Doel Uitkering) verkeer en vervoer, het Infrastructuurfonds, het budget ter uitvoering van de Nota Ruimte, het budget bodemsanering (besteding loopt in de steden via ISV), het budget Recreatie om de stad (voorheen Groen In en Om de Stad (GIOS), loopt deels via het ISV en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het Fonds Economische Structuurversterking (FES, waarvan de besteding verloopt via de departementale begrotingen (NEPROM, 2007: 13). Met de komst van het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) wordt een stap gezet richting een interdepartementale programmering. Dit is voor decentrale overheden en marktpartijen belangrijk, omdat zij aangeven dat niet alleen de budgetten ontoereikend zijn, maar dat ook de organisatie van de rijksbudgetten en de uitvoeringsprogrammering suboptimaal zijn voor een succesvolle gebiedsontwikkeling.

Figuur 2.2: ontwikkeling beschikbare rijksmiddelen ruimtelijk investeringen, 2008-2020, bron meerjaren begrotingen (ABF-research, 2008: 2)

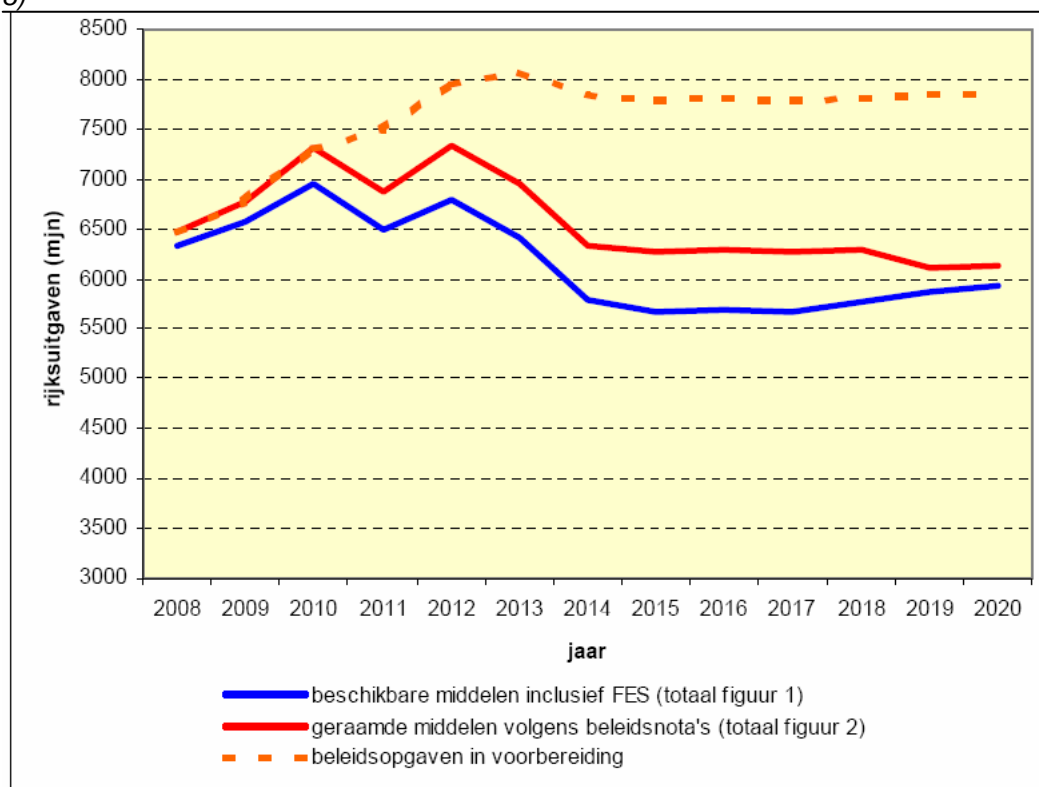


De omvang van de rijksinvesteringen loopt geleidelijk aan terug. Uit onderzoek van ABF-research blijkt dat er op de rijksbegroting voor 2009 een bedrag staat van ongeveer 6,6 miljard euro voor ruimtelijke investeringen. (Daarin zijn de investeringen in gebouwen van de rijksoverheid niet begrepen.) Het bedrag omvat zowel rijksinvesteringen als bijdragen van het Rijk in investeringen van derden. Het

bedrag van 6,6 miljard euro in 2009 loopt op naar 7,0 miljard euro in 2010. In de huidige kabinetsperiode is er vervolgens een daling naar 6,8 miljard euro in 2012. Daarna is het in de begroting vastgestelde bedrag lager en zakt naar gemiddeld 5,6 miljard euro in de periode 2015-2019 (zie figuur 2.2).⁷

Volgens ABF-research is er een redelijk omvangrijk verschil tussen beschikbare middelen en vigerende beleidsvoornemens en nieuwe beleidsopgaven. Dit is overigens gedeeltelijk te verklaren uit het feit dat besluitvorming hierover nog moet plaats vinden. Dat geldt zowel voor het beschikbaar stellen van middelen als voor het vastleggen van beleidsvoornemens. Voor de middellange termijn acht ABF redelijk helder wat de beschikbare middelen en concrete beleidsambities zijn. Op grond van de door ABF uitgevoerde inventarisatie en technische doorrekening dreigen er op middellange termijn met name tekorten voor stedelijke vernieuwing en de stimulering van de nieuwbouw (ABF-research, 2008: 7-8).

Figuur 2.3: Verloop middelen voor ruimtelijke investeringen (ABF-research, 2008: 8)



3.3 (Gedwongen) samenwerken aan ruimtelijke kwaliteit

Locatie- en gebiedsontwikkelingen worden de laatste jaren steeds complexer. Niet alleen zijn er steeds meer actoren bij betrokken, ook worden er steeds meer functies aan elkaar gekoppeld. Afstemming van de verschillende belangen tussen actoren en het vinden van een gezamenlijk belang wordt steeds moeilijker en projecten nemen

⁷ Over de ontwikkeling van het totaal beschikbare bedrag voor ruimtelijke investeringen na 2012 moet op diverse onderwerpen nog besluitvorming plaats vinden. Vast staat dat er na 2012 een andere systematiek komt voor het FES (Fonds Economische Structuurversterking) gelden. De beschikbare middelen fluctueren niet meer met dollarkoers en olieprijs, maar er komt jaarlijks een vast bedrag beschikbaar. In een brief aan de Tweede Kamer over dit onderwerp staat dat het jaarlijks ten minste om 1,7 miljard euro gaat. Overigens is nog niet duidelijk of dit hele bedrag zal worden besteed aan ruimtelijke investeringen (ABF-research, 2008:2)

steeds meer tijd in beslag. Het ontwikkelproces wordt door betrokkenen als zeer complex en daardoor risicovol en tijdrovend ervaren. Er wordt voortdurend gezocht naar nieuwe en betere vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen. Er zijn verschillende vormen waarin die samenwerking gestalte kan krijgen. Door het zelfrealisatierecht kan er voor een gemeente sprake zijn van een 'gedwongen partnerkeuze' met grondeigenaren.

Box 16: Gangbare samenwerkingsmodellen bij locatie- en gebiedsontwikkeling (gebaseerd op: Bregman et al., 1997; Groetelaers, 2004)

Modellen	Definitie	Grondexploitatie
Traditionele model	Gemeente verwerft grond en draagt zorg voor planvorming, bouw- en woonrijp maken en gronduitgifte.	Publiek (gemeente)
Bouwclaimmodel	Private partijen verwerven grond en leveren de verworven grond in bij de gemeente in ruil voor het recht op de afname van bouwrijpe grond.	Publiek (gemeente)
Joint-Venture	Publieke en private partijen richten een gezamenlijke onderneming op die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling.	Gezamenlijk
Overeenkomsten	Ontwikkeling door private partijen op basis van overeenkomsten met publieke partijen, zonder dat daarvoor een apart organisatorisch verband wordt opgericht.	Privaat of Gezamenlijk
Concessiemodel	Publieke partij/gemeente heeft slechts een kaderstellende rol en private partijen verwerven en ontwikkelen.	Privaat (marktpartij(en))

Bij een positieve grondexploitatie genereert de grondexploitant additionele middelen. Er zijn dan meer inkomsten (winst) dan nodig voor het kostenverhaal. Die middelen kunnen worden ingezet om in of buiten het plangebied extra ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Als de gemeente een actief grondbeleid en zelf dus de grondexploitatie voert, dan heeft de gemeente volledig de regie over de besteding van die extra gegenereerde financiële middelen, maar loopt zij ook zelf alle risico's. In de praktijk is er lang niet altijd sprake van een puur gemeentelijke grondexploitatie. Er kunnen meer publieke partijen participeren in de grondexploitatie en ook private partijen. In dat laatste geval zal een deel van de winst bij de private partijen neerslaan.

In een publieke grondexploitatie kunnen meer overheidspartijen participeren (vaak een combinatie van gemeenten), met als complicatie dat de belangen van de partijen uiteen kunnen lopen. Het gaat hier qua financiën vaak om het gebruiken van de winsten voor maatschappelijke doelen en een vorm van kwaliteit. De belangen kunnen zeker verschillen als er sprake is van een gezamenlijke grondexploitatie tussen publieke en private partijen. Private partijen zijn tot op zekere hoogte geïnteresseerd en bereid om kwaliteit te realiseren, maar dan vooral vanuit een bedrijfseconomisch motief: de investering moet zich wel weer terugbetalen.

Vooral sinds het Vinex-beleid hebben marktpartijen posities op de grondmarkt ingenomen. Overheden en marktpartijen zoeken sindsdien naar effectieve en efficiënte vormen van samenwerking. De grote vraag naar woningen zet daar extra druk op. Oplossingen daarvoor zijn vooral gezocht in het aanpassen van beleid en instrumenten. Die aanpassingen zijn echter vooral gestuurd vanuit de veranderingen op de grondmarkt en veel minder vanuit de toegenomen complexiteit van locatie- en gebiedsontwikkeling. Daar komt bij dat de manier waarop locatieontwikkeling wordt gefinancierd ook sterk verandert. Er wordt steeds meer verwacht dat projecten

zichzelf bedruipen. Er worden bijvoorbeeld oplossingen gezocht door winstgevende en verliesgevende functies in een ontwikkeling te combineren. Deze trend van gebiedsontwikkeling staat echter haaks op de behoefte aan complexiteitsreductie en doorlooptijdverkorting. Verschillende functies combineren betekent immers met meer partijen onderhandelen met verschillende belangen, maar ook een grote omvang, lange looptijd en een complexe planning en fasering van werkzaamheden.

Cultuur van wantrouwen

Waar vroeger gemeenten alles zelf deden, wordt er nu steeds meer onderhandeld met andere partijen. Marktpartijen bijvoorbeeld die vaak ook andere doelstellingen nastreven, zoals winstoptimalisatie. Deze onderhandelingen moeten leiden tot het definiëren van gemeenschappelijke belangen en het creëren van een win-win-situatie. In de praktijk bestaat er echter regelmatig een gevoel van wantrouwen over en weer. Deze cultuur van wantrouwen tussen overheid en marktpartijen zou doorbroken moeten worden. Op dit moment wordt er door Neprom, IPO en VNG gezamenlijk nagedacht over hoe publieke en private partijen met elkaar om zouden moeten gaan, met het oog op het verdienend vermogen van locatieontwikkeling (maximaliseren). Juist op dit punt is de discussie tussen markt en overheden lastig, omdat winstmaximalisatie een primair doel is van marktpartijen, terwijl de overheid primair publieke doelen moet waarborgen, die deels geld kosten en waarvoor ze graag een deel van de winst zou willen kunnen inzetten. Een convenant of handvest over hoe met elkaar om te gaan zou het wantrouwen moeten verminderen, zo is de gedachte van genoemde partijen.

Behoeftte aan meer transparantie

Een oplossing kan ook gevonden worden in het transparanter maken van het grondbeleid. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door het openbaar aanbesteden van het project. De concurrentie 'om' de markt kan zo weer omgezet worden in concurrentie 'op' de markt (zie de nota Grondbeleid: MVRM, 2001). Het openbaar aanbesteden van projecten staat echter wel op gespannen voet met de bestaande praktijk van publiek-private samenwerking, waarin samenwerkingsovereenkomsten vaak tot stand komen op basis van ingenomen grondposities. Dit heeft weer te maken met het recht op zelfrealisatie (zie paragraaf 2.4). Dit impliceert, zoals eerder gezegd, dat de gemeente geen vrije partnerkeuze heeft bij een voorgenomen ontwikkeling.

Box 17: Monitoren gronduitgifteprijs (zie bijlage 4, zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 581, nr. 28)

De huidige rekenmethoden en de wijze waarop locatie- en gebiedsontwikkeling vorm krijgen, zorgen ervoor dat projecten complexer en zijn geworden en dus moeilijker in kaart te brengen. In de tijd van het blauwe en bruine boekje tot een aantal jaren geleden heeft het Ministerie van VROM altijd gronduitgifteprijs kunnen monitoren, omdat alle prijzen op dezelfde manier werden vastgesteld, maar met het huidige systeem lijkt het vrijwel onmogelijk om gemeentelijke gronduitgifteprijs goed en vooral eenduidig te monitoren. Om te beginnen is er in veel situaties al geen sprake meer van een puur gemeentelijke gronduitgifte. Grotere bouwlocaties worden vaak ontwikkeld door een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM), die dan ook de gronduitgifte doet. Als er wel sprake is van een gemeentelijke gronduitgifte dan komt het ook voor dat die gemeenten de grond eerst hebben overgenomen van marktpartijen die de grond gekocht hadden met het oog op de ontwikkelingen. Daarbij zijn dan vaak afspraken gemaakt over het afnemen van bouwrijpe grond door dezelfde marktpartijen (bouwclaimmodel). De gronduitgifte is dan gekoppeld aan het recht of de plicht op afname van bouwrijpe grond. Alleen de vraag of het een 'recht' of een 'plicht' is kan zich al vertalen in de gronduitgifteprijs. Maar vaak worden ook andere afspraken gemaakt, die van invloed kunnen zijn op de gronduitgifteprijs. De gronduitgifteprijs kan sowieso een resultante van onderhandelingen zijn, waarin ook andere criteria een rol spelen dan alleen de hoogte van het bedrag. Het gaat dan vooral over de risicoverdeling tussen de

onderhandelende partijen. Neemt bijvoorbeeld de bouwer op zich om een oplossing te zoeken voor de parkeerproblematiek, dan kan dat effect hebben op de gronduitgifteprijs die overeen wordt gekomen. Ook wordt er steeds meer met een complexwaarde (ook voor de gronduitgifte) gewerkt, waarbij voor een (deel)plan een *lumpsum* voor het hele plan gerekend wordt. Ook komt het voor dat een plan met bepaalde grondprijzen wordt doorgerekend, maar dat de bouwer nog mag optimaliseren. Er wordt bijvoorbeeld gerekend met een gemiddelde VON-prijs in een bepaalde bandbreedte. De bouwer mag dan binnen die bandbreedte hoger gaan zitten.

De door gemeenten gehanteerde rekenprijzen voor gronduitgifte geven nog het meeste perspectief voor het monitoren van de ontwikkeling van de grondprijzen. Met deze manier van monitoren worden echter niet de werkelijke gronduitgifteprijzen gevolgd, maar de rekenprijzen die de gemeente hanteert bij het opstellen van de grondexploitatie. De inzet van gemeenten vóór de onderhandelingen met marktpartijen staat hierbij centraal en niet het onderhandelingsresultaat (dat 'vervuild' kan zijn door afspraken in een veel breder verband).

Problemen bij openbaar aanbesteden

Vooralsinds het arrest Auroux (zie paragraaf 2.5) zijn er veel vragen rondom openbare aanbesteding bij locatie- en gebiedsontwikkelingen. Er is vanuit het Rijk al meer aandacht hiervoor. Het ministerie van VROM, IPO, VNG en Neprom hebben in 2007 de Reiswijzer Marktpartijen en Gebiedsontwikkeling uitgebracht, omdat in de praktijk behoefte bestond aan een "routebeschrijving langs de verschillende mogelijkheden om marktpartijen te betrekken bij gebiedsontwikkeling." De reiswijzer gaat enerzijds in op de verschillende manieren waarop marktpartijen geselecteerd kunnen worden bij gebiedsontwikkeling, en anderzijds op hoe om te gaan met initiatieven vanuit de markt. Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM blijkt dat veel gemeenten al een of meer vormen van openbare aanbesteding hanteren – ook als dit niet verplicht is – maar dat er toch ook nog wel veel onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden en beperkingen van aanbesteding (Van der Heijden *et al.*, 2006). Een voorbeeld daarvan is aanbesteding in relatie tot zelfrealisatie van marktpartijen.

In oktober 2008 verscheen het ICER rapport Auroux dat ingaat op de gevolgen van het arrest Auroux voor gebiedsontwikkeling in Nederland. Vooralsnog lijkt het vooral relevant om terughoudend te zijn met het stellen van gemeentelijke eisen bij gronduitgifte, die verder gaan dan de publieke taak ten aanzien van gebiedsontwikkeling, omdat er dan wellicht wordt voldaan aan het element 'te stellen eisen' in de definitie van een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken (zie ook Bregman, 2008).

3.4 Conclusie: grond voor kwaliteit

In dit hoofdstuk is aan de hand van die drie factoren – kwaliteit, proces en financiën – een aantal veranderingen beschreven die de laatste jaren hebben plaats gevonden op en rond de grondmarkt. Betrokkenen bij stedelijke (her)ontwikkeling zullen beamen dat het realiseren van ruimtelijke kwaliteit bijzonder lastig is door de complexiteit van de opgave. De financiering is problematisch en het proces is ingewikkeld en langdurig. Ook het (gezamenlijk) bepalen van de gewenste ruimtelijke kwaliteit, en vervolgens het gedurende het proces vasthouden daaraan, is een zeer lastige uitdaging.

De werking van de grondmarkt speelt een belangrijke rol in de driehoek ruimtelijke kwaliteit, de financiering daarvan en bij de samenwerking van de bij het proces

betrokken actoren. Steeds vaker moeten programma's herontwikkeld worden en wordt er bezuinigd op de kwaliteit van de plannen. Processen duren langer door de ingewikkelde afstemming tussen de uiteenlopende belangen van de betrokken actoren en de toenemende complexiteit van de processen. Er zijn grenzen aan de vereveningsmogelijkheden, en er zijn vaker protesten tegen het toevoegen van 'oneigenlijke' programma's bij gebiedsontwikkeling (extra rood om groen te realiseren bijvoorbeeld).

De VROM-raad vindt een advies over het functioneren van de grondmarkt belangrijk omdat de raad een betere werking daarvan ziet als een belangrijke impuls voor de realisatie van ruimtelijke kwaliteit. De raad hecht vooral aan een verbetering van de regiefunctie van de overheden bij locatie- en gebiedsontwikkeling. In het volgende hoofdstuk komt de raad met een aantal aanbevelingen hiertoe.

4 Naar een betere regiefunctie van de overheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden een aantal aanbevelingen gepresenteerd waarmee volgens de VROM-raad het Rijk medeoverheden kan ondersteunen om de regie op stedelijke ontwikkelingen te optimaliseren, met het oog op het realiseren van ruimtelijke kwaliteit en voortgang in de productie. Het gaat om het zowel kwalitatief als kwantitatief beter van de grond krijgen van woning(bouw)productie en eventuele andere stedelijke bouwopgaven. Opgaven die van een dusdanig belang zijn dat een sterke mate van overheidsregie gelegitimeerd is.

De versterking van de regiefunctie kan langs twee wegen lopen: door het vergroten van de financiële armslag van overheden en door een juridische (instrumentele) verbetering van de onderhandelingspositie van overheden bij locatie- en gebiedsontwikkeling. Bij beide wegen geldt dat het ook van belang is dat er voldoende informatie, kennis en kundigheid aanwezig is bij de partijen die deze wegen moeten gaan bewandelen. Hier ligt volgens de raad ook een rol voor het Rijk.

Niet alle voorstellen van de raad zijn even ver uitgewerkt. Het gaat om een mix van kleine en grote oplossingen gericht op zowel de korte als de lange termijn. Op de lange termijn moet er bijvoorbeeld nagedacht worden over de financiering van ruimtelijke ontwikkelingen bij het wegvallen van de woningbouwproductie als 'inkomstenbron' en motor van stedelijke transformatie.

Er moet ook gezocht worden naar een nieuwe balans tussen overheid en markt. Het is bijvoorbeeld de vraag hoe kwaliteitsambities van de overheid zich verhouden tot het 'recht op zelfrealisatie'. Door dit recht op zelfrealisatie zijn er voor de overheid soms 'gedwongen' partnerschappen, doordat grondeigenaren die bereid en in staat zijn zelf de bestemming te realiseren dat ook mogen doen. Dit is vooral van belang daar waar de overheid niet op haar faciliterend en/of onteigeningsinstrumentarium vertrouwt. Sinds begin jaren negentig zijn steeds meer marktpartijen grondposities gaan innemen op potentiële ontwikkelingslocaties en daardoor ontstonden soms lastige onderhandelingen en min of meer gedwongen samenwerkingsverbanden. Het samenwerken met marktpartijen op basis van synergie, wat in een ideale situatie zeker tot (een kwalitatieve) meerwaarde zou kunnen leiden, is daardoor een lastige opgave.

Het is ook de vraag waar de waardestijging van grond terecht moet komen, en dan specifiek de planologische meerwaarde van de grond (het verschil tussen de grondwaarde bij de huidige bestemming en de nieuwe bestemming). Deze meerwaarde is van groot belang voor het realiseren van kwaliteit. Voorkomen moet worden dat die meerwaarde op een te 'willekeurige' wijze 'verdwijnt' uit de keten van waardeontwikkeling in de bouwkolom.

Box 18: Relatie met eigendomsrecht (EVRM)

Een aantal van de aanbevelingen heeft te maken met het interveniëren in het eigendomsrecht en is daarmee onderhevig aan de bescherming van het fundamentele recht op eigendom uit het Europees Verdrag voor bescherming van de Rechten van de Mens (Ploeger en Groetelaers, 2007). Zie ook box 11 in hoofdstuk 2. Bij het uitwerken van maatregelen in wettelijke regelingen is het belangrijk om rekening te houden met de reikwijdte van artikel 1 protocol 1 EVRM en de diverse uitspraken die het Europese hof op dat gebied heeft gedaan. Een aantal van de voorgestelde maatregelen zorgt voor een ingrijpender overheidscontrole, maar met een zorgvuldige inbedding in een wettelijke regeling zal de toets van het Europese Hof geen probleem zijn. Als er dus maar sprake is van voldoende rechtsbescherming, zorgvuldige procedures, adequate schadevergoeding en een proportioneel ingrijpen.

4.2 Aanbevelingen met betrekking tot informatievoorziening en kennisontwikkeling

Zorg voor meer transparantie en goede monitoring

De financiële gang van zaken bij gebieds- en locatieontwikkeling is bijzonder lastig te doorgronden. Alleen al het monitoren van de grondprijsontwikkeling blijkt bijzonder lastig (Van der Heijden *et al.*, 2006). Vaak is het lastig om grip te krijgen op de precieze afspraken die er gemaakt zijn tussen publieke en private partijen, omdat daarin diverse zaken verweven zijn. Er wordt verevend tussen functies, tussen locaties en in de tijd. Gemeentelijke grondbedrijven dragen vaak 'winsten' af aan de algemene middelen, die soms via sectorale investeringen weer aan een locatie ten goede komen.

Alle partijen die betrokken zijn bij locatie- en gebiedsontwikkeling zijn gebaat bij meer transparantie. Dit geldt zowel voor de overheid als voor marktpartijen. Een zekere mate van transparantie vermindert het wantrouwen tussen partijen, en als het de partijen eerder duidelijk is waar het om gaat wordt de samenwerking vergemakkelijkt. Sinds een paar jaar moeten gemeenten al in het kader van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) verantwoording afleggen over besluitvorming. Zo moeten bijvoorbeeld voorzieningen getroffen worden voor grondexploitaties met een negatief saldo. Ook met de afdeling grondexploitatie in de Wro is die transparantie al verbeterd, maar er is waarschijnlijk nog steeds onvoldoende zicht op de werkelijke kosten en opbrengsten van locaties. Onder meer de financiële verevening tussen functies en tussen locaties is moeilijk boven tafel te krijgen, zeker als ook gepoogd wordt verevening op de langere termijn te onderzoeken (temporele dimensie).

De VROM-raad beveelt daarom aan kosten en opbrengsten op de grondmarkt eenduidiger en systematischer vast te leggen en daarover te rapporteren (monitoring). Hierdoor ontstaat meer inzicht in de kosten van gebiedsontwikkeling (transparantie). Ook het proces en de kosten van verevening, compensatie e.d. moeten helder zijn, alleen dan kunnen goed afgewogen keuzes worden gemaakt.

Professionaliseer kennis en kunde over de grondmarkt

De kennis van en de deskundigheid om het grondbeleidsinstrumentarium te hanteren is, zeker bij kleinere gemeenten, onvoldoende. Het aanbod aan cursussen is groot. Er is echter volgens de raad behoefte aan een kenniscentrum grondexploitatie. De minister van VROM zou hiertoe samen met VNG en IPO initiatieven kunnen nemen. Een aanvullende oplossing is het verbeteren van het kennisniveau van de

ambtenaren door nadrukkelijker en systematischer te sturen op opleiding en training. Ook kunnen kleinere gemeenten (de kennis in) hun grondbedrijven bundelen. Grootstedelijke grond- en ontwikkelbedrijven kunnen ook een dergelijk functie vervullen voor rand- en regiogemeenten. Regionale samenwerking kan veel opleveren. Provincies kunnen expertteams op pad sturen.

4.3 Aanbevelingen met betrekking tot financiering van ruimtelijke kwaliteit

Zorg voor continuïteit met anticyclische investeringen

Met de huidige kredietcrisis is de rol van de overheid bij conjunctuurbewegingen weer actueel. Er wordt gesuggereerd dat de overheid vanwege haar systeemverantwoordelijkheid anticyclisch moet investeren om te voorkomen dat locatie- en gebiedsontwikkelingen stil komen te liggen. Dit vergt een anticiperende en actieve rol van de overheden. Er worden op dit moment verschillende voorstellen gedaan, vooral door de marktpartijen (NEPROM, NVB). De overheid kan zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant van de markt ingrijpen. Het scala aan geopperde mogelijkheden is breed, en loopt uiteen van onder meer verlaging van de overdrachtsbelasting, het bevorderen van hypotheekverstrekking door banken (verlaging van de rentetarieven) of het verhogen van de hypotheekgarantie tot het vereenvoudigen van kredietverstrekking aan ondernemingen of directe steun aan bouwprojecten.

De VROM-raad acht een zekere mate van continuïteit in de productie noodzakelijk, niet alleen vanwege de behoefte aan nieuwbouwwoningen, maar ook om kennis, vakmanschap en personeel in de bouw in Nederland te behouden. De raad beveelt daarom aan om dit onderwerp prominent op de agenda te houden, omdat anticyclisch investeren ervoor kan zorgen dat de grondmarkt minder sterk zal reageren op bijvoorbeeld conjuncturele schommelingen. Het verdient aanbeveling de verschillende suggesties die gedaan zijn zorgvuldig te overwegen, niet te vroeg terzijde te schuiven en ook niet te lang te wachten met ingrijpen.

In het verlengde van het anticyclisch investeren ligt het belang van flexibiliteit in bouwplannen. In de praktijk loopt de uitvoering van bouwplannen altijd achter op marktontwikkelingen. Door de kredietcrisis wordt de woningmarkt geconfronteerd met een teruglopende vraag naar woningen, maar tegelijkertijd worden op dit moment bouwplannen in uitvoering gebracht die zijn ontwikkeld in de situatie dat de woningmarkt nog wel gunstig was. Het herontwikkelen van dergelijke plannen kost veel geld en tijd. Omdat vastgoedcycli aan verandering onderhevig zijn, zou daar beter op ingespeeld moeten worden vanuit een flexibeler planproces. De SEV spreekt in dit geval van “onbestemd bouwen”, oftewel het flexibel houden van plannen, waardoor sneller ingesprongen kan worden op marktontwikkelingen (Winsemius *et al.*, 2004).

Heroverweeg afbouw rijksbijdragen en stroomlijn deze met beleidsprioriteiten

De minister van WWI citeert uit de evaluatie van de sleutelprojecten en de evaluatie van de Vinex als hij in november 2008 aan de Tweede Kamer schrijft: “Uit eerder onderzoek komt naar voren dat rijksbijdragen vaak een katalyserende werking hebben op de ontwikkeling van plannen. Zonder die rijksbijdrage zullen plannen vaak niet van de grond komen. Het kan leiden tot ‘beknibbelen’ op de kwaliteit met een verlies aan duurzaamheid en leefbaarheid als ongewenste gevolgen. Verder blijken de met de rijksbijdrage gegenereerde investeringen een veelvoud te zijn van de

verleende bijdrage” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 757, nr. 2: 7). Uit onderzoek van het RIGO (2008) blijkt bovendien dat de onderzochte locaties zonder een rijksbijdrage met meer of minder grote financiële tekorten gepaard gaan. Omdat bij veel locatie-ontwikkelingen de kosten en opbrengsten niet op voorhand vast staan, zijn risico’s en risicobeheersing bepalende factoren. Het Rijk zou daar met zijn betrokkenheid meer op in kunnen spelen (zie ook Kremers, 2008). Hij uit de wens de financiële betrokkenheid van de overheid te verschuiven van subsidieverlening naar participatie). De raad ondersteunt dit.

Het valt te overwegen om *performance* gebonden aanjaagsubsidies voor woningbouw in te stellen die lager worden naarmate de realisering van een plan langer duurt. De subsidie dient terugbetaald te worden als uiteindelijk de exploitatie positief blijkt te zijn. De raad beveelt aan te overwegen om hier een ‘revolving fund’-constructie van te maken. Zie ook de aanbevelingen van Kremers in deze.

Box 19: De rol van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf

Het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) werkt namens het Rijk mee aan projecten van gebiedsontwikkeling waar meerdere departementen bij betrokken zijn (de ministeries van Financiën, LNV, V&W, Defensie, EZ en VROM). De VROM-raad hecht sterk aan het GOB als instrument voor rijksintegratie, met name als hiermee processen sneller verlopen en er eerder duidelijkheid komt over de (financiële) betrokkenheid van het Rijk. Een rol van het GOB als actief ontwikkelende partij acht de raad minder wenselijk. Die rol is in principe voorbehouden aan de decentrale overheden.

Uit hiervoor (paragraaf 3.2) aangehaald onderzoek van ABF-research blijkt dat de omvang van ruimtelijke investeringen door de overheid afneemt. De VROM-raad maakt zich in dit licht zorgen over de voorstellen tot afbouw van subsidies. Deze afbouw verdient heroverweging. Voorkomen moet worden dat subsidies straks alleen op de veertig Vogelaarwijken wordt geconcentreerd. Het is volgens de raad wel verstandig om de bestaande subsidies te stroomlijnen met de beleidsprioriteiten. Locatiesubsidies (BLS) zouden daarom voortaan alleen binnen bestaand stedelijk gebied moeten worden ingezet (dit betekent dat het BLS in het ISV zou kunnen opgaan).

Laat sectoren meebetalen aan gewenste ruimtelijke kwaliteiten

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 gingen veel locatie- en gebiedsontwikkelingen in de afgelopen jaren gepaard met een positieve grondexploitatie. De extra middelen zijn gebruikt om meer kwaliteit aan de plannen toe te voegen, maar ook waren er afdrachten aan de algemene middelen. Nu ontwikkelingen vanwege verschillende redenen tekorten draaien in de grondexploitatie⁸, zou gesteld kunnen worden dat het niet onredelijk is om vanuit algemene middelen of sectorale budgetten daaraan bij te dragen. Dat gaat uiteraard ten koste van andere gemeentelijke uitgaven.

De VROM-raad vraagt zich af of alle sectorale wensen en kwaliteitseisen uit de grondexploitatie betaald moeten worden. Een voorbeeld daarvan is de kosten voor extra waterberging op verzoek van een waterschap. De indruk bestaat dat dit type sectorale kwaliteitswensen soms te gemakkelijk aan een plan worden opgelegd zonder bijbehorende sectorale financiering.

Uit het oogpunt van billijkheid kan het ook onwenselijk worden gevonden om bij locatie- en gebiedsontwikkeling ruimtelijke kwaliteiten enkel uit de grondexploitatie

⁸ Als gemeenten overigens een ontwikkeling willen starten met een negatieve grondexploitatie, zijn ze verplicht om daarvoor een voorziening te treffen. Zonder grondexploitatie-reserves moet die voorziening uit de algemene middelen komen.

van nieuwbouwwoningen te betalen, zeker als derden meeprofiten van de gerealiseerde kwaliteiten.

4.4 Aanbevelingen met betrekking tot instrumentarium

De rijksoverheid is momenteel bezig met de evaluatie en/of aanpassing van een aantal instrumenten dat (zijdelings) van belang is voor de werking van de grondmarkt. Het gaat onder meer om de evaluatie van de Wgr+-regeling (van belang bij regionale afstemming en verevening), de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet, baatbelasting en dergelijke. Ook verricht het ministerie van VROM onderzoek naar een mogelijk nieuw instrument 'stedelijke herverkaveling'. Hieronder geeft de raad een aantal aanbevelingen voor instrumentele verbeteringen voor de werking van de grondmarkt.

Maak een regeling voor verplichte regionale verevening

Het goed op orde hebben van het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening is van groot belang voor de financierbaarheid van kwaliteit.

De VROM-raad beveelt aan de Grex-wet zodanig te wijzigen dat een verplichte vorm van regionale verevening mogelijk wordt gemaakt.⁹ Conform de aanbevelingen van de Taskforce Noordanus moet het bijvoorbeeld mogelijk zijn om eventuele ontwikkelwinsten op nieuwe (bedrijventerreinen)locaties in te zetten voor de herstructurering of transformatie van verouderde locaties.

Box 20: advies Noordanus Herstructurering Bedrijventerreinen

Begin 2008 stelden de ministers van EZ en VROM de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen in. De Taskforce is gevraagd met een oplossing te komen voor het probleem van de versnippering, verrommeling en de stagnatie van de herontwikkeling van bedrijventerreinen. De Taskforce stelt een strategie voor van verzakelijking, vernieuwing en regionalisering om in te zetten op duurzaam ruimtegebruik. Het gaat om een strakkere regionale planning (regionale ontwikkelingsbedrijven), een verschuiving naar gebiedsontwikkeling en parkmanagement. De Taskforce meent dat de rekening van herstructurering beter verdeeld moet worden over de verschillende partijen (de grondprijs van nieuwe terreinen moet omhoog, nieuwe terreinen betalen mee aan de herstructurering van oude terreinen) en bepleit tot slot de instelling van een nationaal herstructureringsfonds.

Er zijn nog steeds grote tegenstellingen tussen centrumgemeenten en perifere gemeenten. Centrumgemeenten beschikken amper nog over uitleglocaties en zijn aangewezen op de ontwikkeling van dure binnenstedelijke locaties met aanzienlijk herstructurerings- of transformatiekosten. Perifere gemeenten verdienen in de regel nog op hun 'weiland'-locaties. De VROM-raad pleit daarom al langer voor een meer verplichtende vorm van regionale verevening, overigens niet alleen op basis van financiële maar ook ruimtelijke kwaliteitsredenen. De raad ziet weinig heil in vrijwillige afspraken hierover, daarvoor zijn de financiële belangen en tegenstellingen tussen de regionale gemeenten te groot. Provincies moeten in staat worden gesteld om deze verevening af te dwingen of om locaties aan te wijzen die vanuit een *regionaal grondbedrijf* worden aangestuurd. Dit is te rechtvaardigen vanuit de regionale taakstellingen en de regionale samenhang in deze ontwikkelingen.¹⁰

⁹ De minister heeft de Eerste Kamer inmiddels toegezegd dat, ten aanzien van de vraag naar ruimere vereveningsmogelijkheden (in de geest van het amendement Irrgang), wijziging van de Grondexploitatiewet een optie zou kunnen zijn in een later stadium (zie: Eerste Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 218, J).

¹⁰ Sommige deskundigen hebben weinig vertrouwen in verplichte regionale verevening. Zij zien meer perspectief in een landelijke verevening via bijvoorbeeld de algemene middelen of het FES. Ook is het mogelijk om in het gemeentefonds een criterium te ontwikkelen waarbij

Eenzelfde redenering geldt overigens ook voor krimpgebieden. In deze gebieden is er ook een steeds sterkere samenhang tussen de sloop, sanering en vervangende nieuwbouw op een regionaal schaalniveau. In Parkstad Limburg bijvoorbeeld, was er (overigens mede op aandringen van VROM) sprake van een overprogrammering van woningen. Het neerwaarts bijstellen van de woningbouwprogramma's in combinatie met omvangrijke herstructurerings- en sloopopgaven leidde tot grote tegenstellingen tussen de centrumgemeente Heerlen en omliggende gemeenten. Alleen krachtige regionale regie kan dit type patstelling doorbreken.

Het instrument baatbelasting als middel om kosten te verhalen voor de aanleg van voorzieningen waarvan particulieren die zelf geen bouwvergunning nodig hebben (bijvoorbeeld eigenaren van te handhaven bebouwing) profijt hebben, is door de raad besproken maar wordt mogelijk alleen voor commerciële functies van belang geacht. Baatbelasting bij bestaande eigenaren acht de raad onredelijk omdat het vaak gaat om ongevraagde voorzieningen. Los van de focus van dit advies verdient het aanbeveling het instrument te herzien en te vereenvoudigen. Vanwege de te ingewikkelde vereisten wordt het nu amper toegepast.

Onderzoek de mogelijkheid van een uitkoopregeling

Een mogelijke maatregel om een snellere en integrale ontwikkeling van de grond te krijgen, is een uitkoopregeling van de laatste grondeigenaren zoals bekend in het vennootschapsrecht. Die regeling geeft de grootaandeelhouder indien hij 95% van de aandelen in een bedrijf bezit, het recht om de resterende 5% aandeelhouders uit te kopen. Een vergelijkbare regeling kan ontwikkeld worden ten behoeve van locatieontwikkelingsprojecten waar de ontwikkelende partij (gemeente, GEM of een private partij) het grootste deel van de grond verworven heeft. Deze partij zou de laatste eigenaren moeten kunnen uitkopen. Eventuele problemen met substantiële grondposities die zijn ingenomen worden daarmee niet meteen opgelost, maar in de praktijk blijkt het vaak lastig om net die laatste percelen te verwerven. Grondeigenaren die niet willen verkopen, nemen een afwachtende houding aan en sturen zo uiteindelijk aan op onteigening. Dit werkt vertragend op het proces.

Effectief verschilt de uitkoopregeling niet veel van onteigening als daartegenover een vergoeding gebaseerd op de onteigeningswet staat. Het essentiële verschil is echter dat een soms langdurig proces dat zou leiden tot onteigening wordt vermeden. Zo is het goed denkbaar dat bij een uitkoopregeling een Koninklijk Besluit (zoals nu bij onteigening) dan wel een reeds vigerend bestemmingsplan niet noodzakelijk worden geacht. Het is natuurlijk wel relevant om voldoende rechtsbescherming in te bouwen.

Deze maatregel is een minder ingrijpende en effectievere dan het veel genoemde Valenciaanse model (Gascó Verdier en Muñoz Gielen, 2003). In dat systeem worden eigenaren van grond op te ontwikkelen locaties voor de keuze gesteld om mee te doen in het grondexploitatieproces of zich te laten onteigenen. Meedoen betekent het lopen van bepaalde risico's, maar ook dat de eigenaar van grond aan het einde van het bouw- en woonrijp maken een bouwrijpe kavel terugkrijgt. Niet meedoen betekent onteigening. Een dergelijk systeem is voor de oorspronkelijke grondeigenaren veel ingrijpender dan de door de raad voorgestelde uitkoopregeling. Ook garandeert het Valenciaanse model niet dat er kwaliteit gerealiseerd wordt in de bouwfase of dat er snel gebouwd gaat worden. Het systeem is immers alleen op het bouw- en woonrijp maken gericht.

gemeenten met veel agrarische gronden in een verstedelijkte regio minder krijgen dan gemeenten met een sterke centrumfunctie zonder (veel) agrarische gronden.

Een uitkoopregeling, vervat in een zorgvuldige procedure, kan een effectief instrument zijn voor het realiseren van kwaliteit, doordat het een integrale ontwikkeling ten goede komt. De VROM-raad ziet vooral mogelijkheden voor een dergelijke regeling in de stedelijke herstructurering, waar vaak sprake is van versnipperd grondeigendom. Er is wat dat betreft een relatie met het instrument stedelijke herverkaveling. Het ministerie van VROM heeft een aantal onderzoeken laten uitvoeren naar de wenselijkheid om een wettelijke regeling in te voeren voor een vorm van stedelijke herverkaveling ten behoeve van de stedelijke herstructurering (Van der Putten *et al.*, 2004; Van den Hazel *et al.*, 2007). Bij stedelijke herverkaveling kunnen de grondeigenaren hun grond gezamenlijk inbrengen in een organisatievorm/samenwerkingsverband ten behoeve van de ontwikkeling, vergelijkbaar met de herverkaveling uit de landinrichting. Een dergelijk instrument heeft als nadeel dat er door de vrijwillige basis geen zekerheid is dat alle neuzen (snel) dezelfde kant op komen te staan. Bij een verplichte herverkaveling wordt veel extremer op het eigendomsrecht ingegrepen. Deze verplichte vorm lijkt op het Valenciaanse model. Er lijken echter wel mogelijkheden te liggen in een vorm van private herverkaveling, waarbij private eigenaren ondersteund worden om samen tot vernieuwing te komen. Een dergelijke regeling voor gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing kan complementair zijn aan een uitkoopregeling. Waar private vernieuwing niet werkt, kan de overheid of de 'grootgrondbezitter' alsnog via de uitkoopregeling de ontwikkeling op gang brengen.

Heroverweeg het recht op zelfrealisatie

In het licht van de soms min of meer gedwongen samenwerking tussen overheden en grondeigenaren kan het zinvol zijn om de mogelijkheden van zelfrealisatie te heroverwegen. In het verleden is door diverse personen het idee geopperd om het ontwikkelingsrecht en het grondeigendomsrecht van elkaar los te koppelen. Dit zou een oplossing kunnen zijn voor veel problemen op de grondmarkt (onder andere Priemus en Louw, 2000, pp. 71 e.v.; Ewijk en Renes, 2000, pp. 16-17). Zij zagen echter wel in dat dit een zeer grote inbreuk betekent op het eigendomsrecht en dat het moeilijk realiseerbaar is. Priemus en Louw stelden daarom als mogelijk wel realiseerbare regeling voor de Onteigeningswet aan te passen op het gebied van zelfrealisatiemogelijkheden. In de wet zou geregeld moeten worden dat zelfrealisatie in bepaalde situaties *overruled* kan worden door onteigening. Overigens kan met onteigening natuurlijk ook in bepaalde gevallen zelfrealisatie 'overruled' worden. De voorbeelden die ze noemden om toch te kunnen onteigenen, zoals de weigering om grond af te staan voor publieke functies, een ontoereikend kostenverhaal of het misbruik maken van een monopoliepositie, zijn in het verlengde van de mogelijkheden onder de onteigeningswet inmiddels deels ook geadresseerd via de afdeling grondexploitatie in de nieuwe Wro.

Het misbruik maken van een monopoliepositie, of het ophouden van ontwikkelingen door een beroep te doen op het zelfrealisatierecht, kan echter nog steeds. Bij het realiseren van bepaalde ruimtelijke opgaven kan het tijdig en met goede kwaliteit realiseren van die opgave echter zwaarder wegen dan het recht van de grondeigenaar om zelf te ontwikkelen. In dat geval zou het mogelijk moeten zijn dat de eigenaar geen beroep kan doen op zelfrealisatie, maar dat hij zijn grond inlevert tegen een vergoeding op basis van onteigening. Voor een dergelijke regeling zou duidelijk omschreven moeten worden welke gebieden of opgaven hiervoor in aanmerking kunnen komen. De Wet voorkeursrecht gemeenten kent een vergelijkbare systematiek, waarin bepaald is dat een voorkeursrecht alleen gevestigd kan worden voor gebieden met een wijzigende, niet-agrarische bestemming en op basis van een goede planologische inbedding. Tot 2004 konden bovendien alleen gemeenten met zogenoemde uitbreidingscapaciteit een voorkeursrecht vestigen.

De VROM-raad stelt voor om de mogelijkheid van zelfrealisatie te heroverwegen ten behoeve van de realisatie van bepaalde sleutelopgaven. Het gaat daarbij om opgaven waarbij integrale aanpak vereist is of waar urgente maatschappelijke doelen gerealiseerd moeten worden. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de complexe woningbouwopgaven in de Randstad, zoals de binnenstedelijke locaties in de Noordvleugel (Amsterdam), Rotterdam en Den Haag. In die gevallen zou het mogelijk moeten zijn om het zelfrealisatierecht te beperken door bijvoorbeeld een versnelde vorm van onteigening, of een variant op de in de eerste stap omschreven uitkoopregeling, namelijk een variant die niet bepaald wordt door de grondeigendomsituatie, maar door de urgentie van de opgave.

Bij het heroverwegen van zelfrealisatie zal snel gedacht worden aan de bescherming van eigendom uit het EVRM. Van belang is bijvoorbeeld dat de overheid het instrument zorgvuldig gebruikt. Een 'valkuil' kan zijn dat het instrument in de ene situatie wel wordt toegepast en in een andere niet. In dat geval kan er sprake zijn van 'discriminatie' en het EVRM artikel 14 verbiedt dit. Het gebruik van instrumenten mag namelijk niet arbitrair of onvoorspelbaar zijn. Desalniettemin kan het beperken van mogelijkheden tot zelfrealisatie vanuit het algemeen belang, mits goed vormgegeven, de toets van artikel 1, protocol 1 EVRM doorstaan. Belangrijk daarbij is het aspect van het volgen van zorgvuldige procedures, passende schadevergoeding en goede rechtsbescherming. Het is voor de ontwikkeling van een dergelijk instrument relevant dat duidelijk omschreven wordt in welke situaties het toegepast kan worden: wanneer is een opgave 'urgent' vanuit het algemeen belang. In de toets om te bepalen of er een overtreding is van artikel 1, protocol 1, is de belangrijkste vraag namelijk of overheidsinterventie rechtmatig en proportioneel was. Er moet een balans zijn tussen de genomen maatregelen en het algemeen belang dat daarbij gediend wordt.

Onderzoek mogelijkheden voor verwerving van ruwe bouwgrond tegen gebruikswaarde

Een uitkoopregeling en het heroverwegen van zelfrealisatie zijn vooral gericht op het sneller beschikbaar krijgen van alle benodigde grond. Vervolgens kan overwogen worden om de meerwaarde van de bestemmingswijziging volledig ten goede te laten komen aan het realiseren van die kwaliteit.

Bij een uitkoopregeling of het heroverwegen van zelfrealisatiemogelijkheden valt immers nog steeds een deel van de waardeontwikkeling weg, bijvoorbeeld in de vergoeding aan de oorspronkelijke grondeigenaar op basis van onteigening. De prijs die daarvoor wordt vastgesteld is namelijk gebaseerd op de marktwaarde en die waarde wordt bepaald door de nieuwe bestemming. De VROM-raad stelt dat bij de aankoop van ruwe bouwgrond het afkomen van de waardeinstijging, die ontstaan is door bestemmingswijziging, een belangrijk instrument kan zijn voor het realiseren van kwaliteit. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat bij de eerste twee maatregelen de vergoeding niet op basis van de marktwaarde wordt bepaald, maar op basis van de gebruikswaarde van de huidige bestemming.

Nederland kent een regeling bij planschade, maar geen regeling voor het spiegelbeeld hiervan: planbaat. In het buitenland zijn hier wel voorbeelden van. In Vlaanderen bestaat er sinds 2004 een stelsel van planbaten.¹¹ In de VS bestaat er een *plan value increment capture tax*.

¹¹ Planbaten zijn in deze regeling de meerwaarden die ontstaan als gevolg van een bestemmingswijziging. „Het gaat om gronden voor woningen, bedrijfsgebouwen of recreatieve inrichtingen. De eigenaar van een te verkopen perceel moet 20% van de forfaitair geraamde meerwaarde betalen. Dit geldt zowel voor agrariërs die grond voor toekomstige verstedelijking verkopen, als voor eigenaren van vastgoed op binnenstedelijke herstructureringslocaties. De inkomsten worden verdeeld over het Gewest (10%), de provincies (10%) en de gemeenten (80%).

In bepaalde situaties kan het wenselijk zijn om toch meer dan de gebruikswaarde te vergoeden. Een voorbeeld is het uitkopen van een agrarisch bedrijf dat ergens anders voortgezet gaat worden. Door de stedelijke druk kan het zijn dat de agrariër op een andere locatie met hogere grondprijzen geconfronteerd wordt, of dat hij voor het voortzetten van zijn bedrijf een extra investering moet doen. In dat geval kan overwogen worden de vergoeding plaats te laten vinden op basis van de gebruikswaarde 'plus', samengesteld uit de gebruikswaarde plus een redelijke vergoeding voor de continuïteit van zijn bedrijf. Discussies in het verleden over dit thema hebben echter voor veel politieke onrust gezorgd en hebben zelfs bijgedragen aan de val van het kabinet Den Uyl in 1977.¹²

Relevant bij deze maatregel is wel dat hij toegepast wordt in het licht van voorgaande twee maatregelen. Als die niet zijn geïmplementeerd, blijft het innemen van grondposities door marktpartijen een punt van aandacht. Bij verwerving door private partijen zal verwerving tegen gebruikswaarde alleen aan de orde zijn als er minder of geen marktwerking is, of de woningmarkt geen aanleiding meer geeft om meer voor de grond te kunnen betalen.

Dit voorstel is overigens vooral van belang voor gemeenten met uitleglocaties. Bij binnenstedelijke (her)ontwikkeling ligt de gebruikswaarde over het algemeen al veel hoger.

De overheid dient de inkomsten uit de planbaten aan te wenden voor projecten of doelstellingen van ruimtelijke ordening, in overeenstemming met haar ruimtelijk structuurplan» (Stogo, 2007: 26-27).

¹² Daarbij moet wel opgemerkt worden dat het kabinet daarna het vrij snel eens was over de onteigeningsvergoeding.

4.5 Matrix maatregelen

SPECTRUM VAN MAATREGELEN	URGENTIE	KANTTEKENINGEN	ROL MINISTER
Aanbevelingen met betrekking tot informatievoorziening en kennisontwikkeling			
Meer transparantie en opzetten monitoring	Hoog, veel problemen komen voort uit onvoldoende inzicht in de grondmarkt	Monitoren van locatieontwikkeling is erg lastig, omdat er veel diversiteit is in ontwikkelingsstrategieën, grondexploitaties, afspraken met marktpartijen enz.	Aanhaken op initiatieven vanuit VNG en markt om te komen tot een protocol 'hoe met elkaar om te gaan'
Professionaliseren van kennis en kunde	Hoog, werd in Nota Grondbeleid (2001) al geconstateerd	Hoe dynamischer de instrumentenontwikkeling en het overheidsbeleid, hoe lastiger dit aspect is.	Initiëren, inschakelen VNG, IPO, RVR
Aanbevelingen met betrekking tot financiering van ruimtelijke kwaliteit			
Anticyclisch investeren	Lange termijn, maar mogelijk wel een 'duurzame' oplossing om conjunctuurbewegingen op te vangen	Lastig in een of meer maatregelen te vatten, omdat van marktpartijen gevraagd wordt om 'tegen de markt in te gaan'	Systeem voor 'afdwingen' anticyclisch investeren in relatie tot maatschappelijke taak overheid op agenda zetten
Flexibiliteit plannen/onbestemd bouwen	Met huidige instrumenten al mogelijk: strategischer inzetten	Vraagt om goede kennis van mogelijkheden van instrumenten (past daarmee ook onder aanbevelingen kennisontwikkeling)	Mogelijkheden voor onbestemd bouwen expliciet maken
Meebetalen aan gewenste ruimtelijke kwaliteit	Relevant om op korte termijn inzicht te hebben in financiële positie gemeenten/grondbedrijven	Past in discussies over gebiedsontwikkeling.	Relatie grondbedrijf <=> algemene middelen gemeenten onderzoeken
Stimuleringsgelden en performance gebonden aanjaagsubsidies	Voorkomen moet worden dat subsidies op de veertig Vogelaarwijken wordt geconcentreerd.	Subsidiestromen moeten wellicht wel anders ingericht worden.	Heroverwegen afbouw subsidies
Aanbevelingen met betrekking tot instrumentarium			
Kostenverhaal en verevening	Hoog, verevening kan gekoppeld worden aan evaluatie Grondexploitatiewet	Beperkingen <=> mogelijkheden Grondexploitatiewet nog niet uitgekristalliseerd	Regionale verevening opnieuw op de agenda, mogelijkheden baatbelasting onderzoeken
Uitkoopregeling	Maatregelen variëren in mate van interventie en daarmee in haalbaarheid. Belangrijk is om op korte termijn de urgentie sterkere overheidsregie te adresseren.	Eigendomsrecht, bescherming eigendom EVRM	Politieke haalbaarheid toetsen, juridische haalbaarheid onderzoeken
Heroverwegen zelfrealisatie Afroming waardestijging bij verwerving ruwe bouwgrond			

Literatuur

- ABF-research** (2008) *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen. Onderzoek naar aanleiding van de motie Van Heugten, Vermeij, Wiegman-van Meppelen Schepping*. In opdracht van VROM, Delft.
- Black, F.** en M.S. Scholes (1973) 'The Pricing of Options and Corporate Liabilities', in: *Journal of Political Economy*. 81, May/June, pp. 637-654.
- Boelhouwer, P. J.** (1988) *De verkoop van Woningwetwoningen. De overdracht van woningwetwoningen aan bewoners en de gevolgen voor de Volkshuisvesting*. Proefschrift. Utrecht (Department of Geography).
- Bregman, A.G. e.a.** (1997) *Publiek-private samenwerking als uitvoeringsinstrument van het Vinex-beleid*. AKRO Consult en Instituut voor bouwrecht, Den Haag.
- Bregman, A.G.** (2008) 'Het privaatrecht op de terugtocht bij gebiedsontwikkeling? Over ICER, Noordwijk, Kampen en art. 122 Woningwet', in: *Tijdschrift voor Bouwrecht*, jrg. 1, nr. 12, pp.1120-1129.
- Buitelaar, E., A. Segeren** en P. Kronberger (2008) *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. PBL, Den Haag / NAi Uitgevers, Rotterdam.
- Canoy, M.** en J. Timmerhuis (1999) 'Grondmarktbeleid', in: *Achtergrondinformatie VVG*. Jrg.17, nr. 1, pp. 47-62.
- CEC** (2008) *Public procurement: Commission closes infringement case against Germany concerning an urban development project in Flensburg*. European Commission, Press release 5 June, 2008, IP/08/867, http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.
- Gascó Verdier, C.** en D. Muñoz Gielen (2003) 'Valenciaans recept voor woningbouwstagnatie', in: *Rooilijn*. Jrg. 36, nr. 6, pp. 281-286.
- CBS StatLine** (www.cbs.nl)
- Centraal Planbureau** (1999) *De grondmarkt; een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Dijk, T. van,** D. Muñoz Gielen en D. Groetelaers (2007) Expanding cities: A grounded conceptual model that allows comparing systems of greenfield land development, in: *Town Planning Review*, vol. 78, nr. 3, pp. 279-310.
- ECORYS-Vastgoed** (2005) *Evaluatie Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid, Evaluatierapport*. Rotterdam.
- ECORYS-Vastgoed** (2006) *De prijs van kwaliteit. Handreiking voor gemeentelijk grondprijnsbeleid bij woningbouw*. In opdracht van: VNG, NEPROM, NVB, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Ewijk, C.** en G. Renes (2000) 'Naar een transparantere grondmarkt', in: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*. Jrg. 6, nr. 4-5, pp. 14-17.
- Geltner, D.** en N.G. Miller (2001) *Commercial Real Estate Analysis and Investments*. South-Western Publishing, Mason-Ohio.
- Greef, J. de** (1997) *Het gevecht om het residu*. Afstudeerscriptie. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Greef, J. de** (2000) 'Geschiedenis van de stedelijke grondpolitiek', in: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*. Jrg. 6, nr. 4/5, pp. 9-13.
- Groetelaers, D.A.** (2004) *Instrumentarium locatieontwikkeling; Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Proefschrift. DUP Science, Delft.
- Hazel, R. van den,** M. Vaessen en H. de Wolff (2007) *Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing. Een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer*. Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft en Seinpost Adviesbureau b.v.

Heijden, H. van der, D. Groetelaers en P. de Vries (2006) *Wegwijs in de grondprijs. (On)mogelijkheden om gronduitgiftepunten voor woningbouw te monitoren*. Onderzoeksinstituut OTB, Delft.

Heijden, H. van der, D. Groetelaers R. Goetgeluk en C. Lamain (2008) *Concurrentie en keuze op de markt voor nieuwe koopwoningen. Nulmeting en monitoringmodel*. Onderzoeksinstituut OTB, Delft.

Kolpron Consultants (1997) *Grondbezit en grondverwerving Vinex-uitleglocaties*, Rotterdam.

Korthals Altes, W.K. (1998) *Grondbeleid als marktinterventie*. Oratie Technische Universiteit Delft. Delft University Press, Delft.

Korthals Altes, W.K. (2008) 'Actief grondbeleid betaalt zich terug', in: *Property research quarterly*. 7 (1), pp. 22-27.

Krabben, E. van der en J.G. Lambooy (1993) 'A Theoretical Framework for the Functioning of the Dutch Property Market', in: *Urban Studies*. Vol. 30, nr. 8, pp. 1381-1397.

Kremers, J.J.M. (2008) *Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Advies aanbodzijde woningmarkt en financiering woningbouw*. In opdracht van VROM.

Ministerie van VROM (2001) *Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2004a) *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Sdu, Den Haag.

Ministerie van VROM (2004b) *Voortgang verstedelijking VINEX 2004*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2007) *Cijfers over wonen 2006. Feiten over mensen, wensen, wonen*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2008a) *Structuurvisie Randstad 2040. Naar een duurzame en concurrerende Europese Topregio*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2008b) *Beantwoording motie Van Heugten c.s. inzake ruimtelijke investeringen tot 2020*. Brief aan Tweede Kamer. Den Haag. TK 31 757, nr. 2.

Monitor nieuwe woningen: www.monitornieuwewoningen.nl

Needham, B. (2005) *Een andere marktwerking. Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijk beleid*, Ruimtelijk Planbureau, NAI Uitgevers, Rotterdam.

NEPROM (2007) *Investeren in ruimtelijke kwaliteit*. Voorburg.

Noordanus, P.G.A. (2001) 'Grondpolitiek in spagaat; een commentaar op de Nota Grondbeleid', in: *Bouwrecht*. Jrg. 38, nr. 3, pp. 196-201.

NVB (2008) *NVB Thermometer Koopwoningen*. Voorjaar 2008. Voorburg.

Ploeger, H. en D.A. Groetelaers (2007) 'The Importance of the Fundamental Right to Property for the Practice of Planning: An Introduction to the Case Law of the European Court of Human Rights on Article 1, Protocol 1', in: *European Planning Studies*. Vol. 15, nr. 10, pp. 1423-1438.

Priemus, H. en E. Louw (2000) *Gemeentelijk grondbeleid; Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*. Delft University Press, Delft.

Putten, E. van der, R. de Lint en H. de Wolff (2004) *Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling*. AKRO Consult en TU Delft – Onderzoeksinstituut OTB, Den Haag.

RIGO (2008) *Kosten en opbrengsten bij projecten voor verstedelijking tot 2020; Bijlage bij de beantwoording van de motie Van Heugten*. In opdracht van VROM, Amsterdam.

Rijksplanologische Dienst (1996) *Verstedelijking in Nederland 1995-2005. De Vinex-afspraken in beeld*. Den Haag.

Rust, W.N.J., F. Seyffert, A.C. den Heijer, J.P. Soeter (1997) *Vastgoed financieel. Theorie en toepassing van de financiële rekenkunde in de vastgoedpraktijk*. Delftse Universitaire Pers, Delft.

- Scheele-Goedhart**, J. en H. van der Reijden (2007) *Plan capaciteit stedelijke regio's 2007. De capaciteit in woningbouwplannen en de haalbaarheid van de woningbouwafspraken 2005-2009*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Scheele-Goedhart**, J. en H. van der Reijden (2008) *Plan capaciteit stedelijke regio's 2008*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Segeren**, A., B. Needham en J. Groen (2005) *De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Ruimtelijk Planbureau, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Segeren**, A. (2007) *De grondmarkt voor woningbouwlocaties; belangen en strategieën van grondeigenaren*. NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Stogo onderzoek en advies** (2007) *Beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk*. Utrecht.
- Tweede Kamer** (2000) *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*. Vergaderjaar 1999-2000, 27210 nr. 1-2, bijlagen p.189.
- Vries**, H.J. de (1994) *De ruimte begrensd. Het bestemmingsplan en het spanningsveld tussen beleidsruimte en rechtszekerheid*. Proefschrift. Kluwer, Deventer.
- Vries**, J. de (1989) *Grondpolitiek en Kabinetscrises*. Proefschrift. Universiteit Leiden.
- Winsemius**, J., A. Scheer en P. Brouwer (2004) *SEV Experiment onbestemd bouwen. Onderzoek naar de flexibiliteit van een ontwikkelproject, Valburg – Zuid*. Bureau Middelkoop, Haarlem.
- Wolff**, H.W. de, J. de Greef, D.A. Groetelaers, J. de Jong en W.K. Korthals Altes (2000) *Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten*. Delft University Press, Delft.
- Wolff**, H. de, J. de Greef, W. Korthals Altes en M. Spaans (2004) *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie. Kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau*. Ministerie van VROM, Den Haag.
- Wolff**, H. de, J. de Greef, D. Groetelaers en W. Korthals Altes (2006) *Regionaal kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Een analyse van overwegingen binnen praktijkprojecten in het perspectief van de Grondexploitatiewet*. Onderzoeksinstituut OTB, Delft.

Bijlage 1: Geraadpleegde personen

Geïnterviewde personen

mr. A.J. Ashouwer (gemeente Amersfoort)
prof. dr. W. Derksen (Ruimtelijk PlanBureau)
prof. ir. N.D. van Egmond (Milieu en Natuur Planbureau)
drs. ing. J. Fokkema (Neprom)
prof. dr. W.K. Korthals Altes (Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft)
mevr. dr. M.A.J. Kuijpers-Linde (Milieu en Natuur Planbureau)
prof. dr. D.B. Needham (Radboud Universiteit Nijmegen)
mr. P.G.A. Noordanus (AM)
mr. F.A.H. Nuss (Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers)
ir. A.H.J. Segeren (Planbureau voor de Leefomgeving)
drs. A.L.H. Visser (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam)
prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw (Bouwfonds MAB)

Deelnemers rondetafel 29 mei 2008:

drs. N. Rietdijk (Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers)
drs. E. Arnoldussen (Gemeenschappelijk Ontwikkelings Bedrijf)
J.J.D. Hagendoorn (Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam)
ir. T. Zwietering (Ontwikkelingsbedrijf Den Haag)
ir. M.C.B.M. van Rooij (Bouwend Nederland)
mevr. prof. mr. J. de Jong (Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft)
ir. W.J. Bodewes (Amvest)
P.H.A.M. Kurstjens (Gemeenschappelijk Ontwikkelings Bedrijf)
A.G.P.M. Maas (Provincie Zuid-Holland)
mr. K. Westhoff (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam)

Deelnemers rondetafel 17 september 2008:

ir. I. Faber (Inter Provinciaal Overleg)
mevr. drs. J.E. Wicherson (Vereniging van Grondbedrijven)
drs. A. Wolting (AKRO Consult)
prof. dr. W.K. Korthals Altes (Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft)
drs. ing. J.H. de Greef (ministerie van LNV)
drs. J. Luijt (Wageningen Universiteit en Researchcentrum)
mr. D. de Klerk (ministerie van VROM)
ir. A.H.J. Segeren (Planbureau voor de Leefomgeving)
drs. ir. J. van der Vaart (ministerie van Financiën)

Schriftelijke consultatie concept-advies:

J.J.D. Hagendoorn (Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam)
prof. dr. W.K. Korthals Altes (Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft)
mr. drs. L.W. Nootboom (ministerie van VROM)

Bijlage 2: Ontwikkelingen op de grondmarkt

Private partijen en grondposities

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het in Nederland lange tijd gebruikelijk geweest dat waar gebouwd moest worden, gemeenten de grond aankochten, bouwrijp maakten en uitgaven. Tot in de jaren tachtig was het min of meer standaard dat gemeenten een zogenoemd actief grondbeleid voerden (zie onder andere Groetelaers, 2004).

Vanaf eind jaren tachtig begon dat beeld te veranderen. De aantrekkende economie, de grote vraag naar woningen, de verschuiving naar meer woningen in de marktsector en veranderingen in het rijksbeleid leidden ertoe dat locatieontwikkeling steeds interessanter werd voor marktpartijen. Deze namen dan ook grondposities in om via hun grondeigendom een rol in het locatieontwikkelingsproces te verkrijgen. Immers het recht van eigendom omvat ook het recht om “met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen” (BW boek 5 art. 1 lid 2). Met andere woorden: de grondeigenaar heeft ook het recht om de grond te ontwikkelen.

In de jaren negentig wordt in Nederland steeds duidelijker dat het in eigendom hebben van grond een sterke troef is om invloed te kunnen uitoefenen op het ontwikkelingsproces op de betreffende locatie en, daaraan gekoppeld, om winst te maken. Vanaf het eind van de jaren tachtig is de markt voor koopwoningen steeds beter geworden, waardoor druk ontstond op de grondmarkt. Omdat de VON-prijzen van woningen stegen, werd bouwgrond ook meer waard. De meeste winst leek te behalen op zogenoemde uitbreidingslocaties. De agrarische grondprijzen stegen nauwelijks, maar er ontstond een niet-agrarische meerwaarde op het moment dat op die agrarische grond woningbouw gepland werd. Doordat aanzienlijke verschillen ontstonden tussen de agrarische waarde van grond en de waarde van toekomstige bouwgrond, werd het voor marktpartijen interessanter om (agrarische) gronden te gaan verwerven op potentiële uitbreidingslocaties (Korthals Altes, 1998). Binnenstedelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld herstructurering, hadden dat winstpotentieel echter niet en die kwamen daardoor minder goed van de grond. Deze ontwikkelingen zijn relevant voor de manier waarop de grondmarkt nu functioneert.

Dé grondmarkt of een grondmarkt

Een lastig aspect van het bestuderen van de grondmarkt is dat er eigenlijk nauwelijks gesproken worden over dé grondmarkt, omdat iedere functie of functieverandering zijn eigen consequenties heeft voor de werking van de grondmarkt. De grondmarkt voor de functie kantoren functioneert bijvoorbeeld anders dan die voor woningbouw of voor agrarische functies. Tegelijkertijd is er in Nederland ook een steeds grotere verwevenheid van markten. Enerzijds doordat er vanuit meer functies claims worden gelegd op dezelfde grond. Anderzijds doordat steeds meer verschillende functies in gebiedsontwikkelingsprojecten aan elkaar gekoppeld worden. Ook is er steeds vaker sprake van meervoudig grondgebruik.

In plaats van te spreken over verschillende grondmarkten zou er ook gesproken kunnen worden over één grondmarkt met verschillende vastgoedmarkten. Immers door de grote verwevenheid van functies is de marktwerking en waardeontwikkeling van verschillende functies bijna niet los van elkaar te beschouwen. Het RPB meent dat er sprake is van een aantal deelmarkten (Segeren *et al.*, 2005: 21) omdat kopers eisen stellen waar niet alle grond aan kan voldoen (met betrekking tot bestemming

en locatieaspecten). Er zijn deelmarkten te onderscheiden naar locaties en naar activiteit/bestemming (vastgoed) die op de grond plaats vindt. De grondmarkt voor kantoren in Amsterdam is bijvoorbeeld een andere dan die voor kantoren in Leeuwarden. En de grondmarkt voor kantoren is een andere dan de grondmarkt voor woningen of natuur.

Behalve de vraag of er sprake is van één of meer markten, kan men zich afvragen of er echt wel sprake is van een markt in de zin van (vrije) marktwerking. Economen zien grond weliswaar als een productiefactor, maar ze hebben moeite om de grondmarkt als markt te beschouwen. De overheid speelt namelijk een grote rol op de grondmarkt, omdat ze die markt reguleert middels regelgeving en tegelijkertijd zelf ook actief speler is op die markt. Toch is er, ondanks de overheidsregulering, veel vrijheid om grond te verhandelen en te beslissen over het gebruik ervan. Het RPB meent dat er daarom wel degelijk over een grondmarkt kan worden gesproken (Segeren *et al.*, 2005).¹³ Geen enkele markt functioneert geheel vrij/perfect, maar het is wel mogelijk de werking te optimaliseren door te streven naar minder imperfecties.

De grondmarkt kan, zoals gezegd, moeilijk los gezien worden van de markt voor vastgoed. Het gaat om de grond en de opstallen die erop staan of erop gezet mogen worden. Voor de ruimtelijke ordening is de grondmarkt belangrijk omdat deze markt zo nauw verbonden is met de woningmarkt, de markt voor bedrijventerreinen, de markt voor agrarische productieruimte etcetera. De werking van de grondmarkt is daarmee van invloed op de ruimtelijke ordening. Een bekend voorbeeld daarvan is het 'uitkleden' van een plan omdat de grondprijzen hoger zijn dan verwacht. Om de ruimtelijke ontwikkeling toch mogelijk te maken wordt er ingeleverd op de ruimtelijke kwaliteit.

Handelen overheid op de grondmarkt

Volgens Needham (2005) heeft de overheid vier manieren om op de grondmarkt in te grijpen. De eerste is marktregulering: de overheid stuurt met ge- en verboden actoren op de grondmarkt in de gewenste richting. Een voorbeeld hiervan is het bestemmen van gronden voor woningbouw of een restrictief beleid om bouw van woningen te voorkomen. De tweede manier is marktstimulering: de overheid stuurt met subsidies en belastingen de ruimtelijke ontwikkeling in een gewenste richting. Een voorbeeld hiervan is de locatiesubsidie om de bouw van woningen te stimuleren. Bij markthandelen treedt de overheid zelf actief op de markt op. Het opkopen van ruwe bouwgrond en het verkopen van bouwrijpe grond is hiervan een voorbeeld. Tot slot kan de overheid met marktstructurerende regels en rechten vaststellen die verbonden zijn aan onroerende zaken. Deze structureren de vrijwillige interactie tussen particulieren. Het gaat bijvoorbeeld over de verhandelbaarheid van erfpachtrechten of het juist niet verhandelbaar zijn van huurrechten.

De overheid is met deze vier methoden om in te grijpen op het functioneren van de grondmarkt zowel marktmeester als marktspeler. Een dubbelrol die niet door iedereen wordt gewaardeerd (Needham, 2005; Segeren, 2007).

Relatie grondmarkt – ruimtelijke ordening

In 1999 analyseerde het CPB de relatie tussen ruimtelijke ordening en de grondmarkt vanuit een economisch perspectief. "Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid" zo luidde het oordeel en de ondertitel van de studie. Er is sprake van marktfalen omdat er door hoge transactiekosten en informatieproblemen geen

¹³ Het RPB kiest hier voor een 'brede' marktdefinitie: "een markt is het geheel aan transacties van een goed of dienst, waarbij de transacties vrijwillig plaatsvinden en waar iedereen in principe aan mee kan doen" (2005: 19).

eigendomsrechten zijn toe te kennen aan de positieve en negatieve externe effecten. Omdat marktpartijen de positieve externe effecten niet te gelde kunnen maken, zijn zij niet of minder bereid te investeren. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van infrastructuur die een gebied ontsluit en zo de waarde van grond doet toenemen. Een voorbeeld van een negatief extern effect zijn ontwikkelingen die de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving doen dalen. Voor de een is dit de aanleg van een hangplek voor jongeren tegenover zijn woning. Een winkelier in de binnenstad van Tilburg ziet de mogelijke ontwikkeling van een *megamall* als bedreiging en een achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit van het Tilburgse winkelgebied.

Bijlage 3: Ontwikkelingen op de woningmarkt

In dit advies ligt de nadruk op de grondmarkt voor woningbouw en daarom wordt in deze bijlage de relatie tussen grondmarkt en woningmarkt toegelicht. Welke ontwikkelingen in de woningmarkt zijn relevant voor de grondmarkt en hoe werken die ontwikkelingen door?

De woningmarkt in Nederland

Na de Tweede Wereldoorlog ligt in Nederland sterk de nadruk op de wederopbouw en de verdere uitwerking van de verzorgingsmaatschappij. Vanaf de jaren tachtig ontstaan er veranderingen door een terugkerend particulier initiatief (Boelhouwer, 1988: 15). Volgens Van der Krabben en Lambooy zijn sinds 1970 de verhoudingen tussen publieke en private investeringen in locatieontwikkeling sterk veranderd. Publieke investeringen nemen af, terwijl de private sector steeds meer gaat investeren. In 1988 ging meer dan de helft van de investeringen in Nederland naar onroerend goed en daarvan kwam meer dan de helft van private partijen (Van der Krabben en Lambooy, 1993: 1389-1390). Ook worden steeds meer woningen in de marktsector gebouwd. Bij de VINEX is de eis gesteld dat ten minste 70% van de woningen gerealiseerd wordt in de marktsector (Priemus en Louw, 2000: 25). Deze ontwikkelingen leiden er mede toe dat het participeren in nieuwbouwprojecten een lucratieve bezigheid wordt. Dat uit zich onder andere in het toetreden van steeds meer private partijen tot de grondmarkt. Op de VINEX-uitbreidingslocaties leek verdiend te kunnen worden en langzamerhand is een cultuur ontstaan dat deze locaties ook andere (verliesgevende) ontwikkelingen mogelijk moeten kunnen maken. Concepten als rood-voor-groen en gebiedsontwikkeling werden bijna gemeengoed bij stedelijke ontwikkelingen. De veel duurdere en lastige binnenstedelijke opgave kwam (en komt) echter moeilijk van de grond en de woningmarkt begint recent ook weer enigszins in te zakken. Een dalende economie heeft als effect op de woningmarkt dat woningen langer te koop staan en de prijzen minder stijgen dan voorheen of zelfs dalen. Ook stijgt de doorlooptijd van nieuwbouwprojecten.¹⁴

Tussen 1999 en 2006 zijn er in Nederland gemiddeld nog geen 70.000 nieuwbouwwoningen per jaar opgeleverd, terwijl er eind jaren 80 nog meer dan 100.000 woningen per jaar werden opgeleverd (figuur 1a en b). In 2007 heeft de toenmalige minister van Wonen, Wijken en Integratie een actieplan Woningproductie naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin ze aangeeft de ambitie te hebben om tot 2011 jaarlijks 80.000 tot 83.000 woningen op te leveren.¹⁵

Cijfers uit de Monitor Nieuwe Woningen tonen de laatste tien jaar nog wel een stijging in koopprijzen van nieuwe woningen, maar de lijn stijgt de laatste jaren minder sterk en in 2008 is zelfs een duidelijke daling waarneembaar (figuur 2). De NVB verwacht dat deze daling zich gaat voortzetten in de komende jaren (NVB 2008: 17). De bouwkosten zijn de laatste jaren echter toegenomen (figuur 3). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de cijfers van het CBS gebaseerd zijn op de geschatte bouwkosten in aanvragen voor een bouwvergunning. Dit zijn dus niet de werkelijk gerealiseerde kosten, die hiervan kunnen afwijken afhankelijk van wat er precies

¹⁴ Uit de NVB Thermometer Koopwoningen, voorjaar 2008, blijkt dat de doorlooptijd van een gemiddeld woningproject tot de start van de bouw in 1990 54 maanden was, in 2000 73 maanden en naar verwachting zal dat in 2010 opgelopen zijn naar 90 maanden. Dit heeft volgens de NVB vooral te maken met allerlei procedures: bezwaren, bestemmingsplannen, flora en fauna, enz.

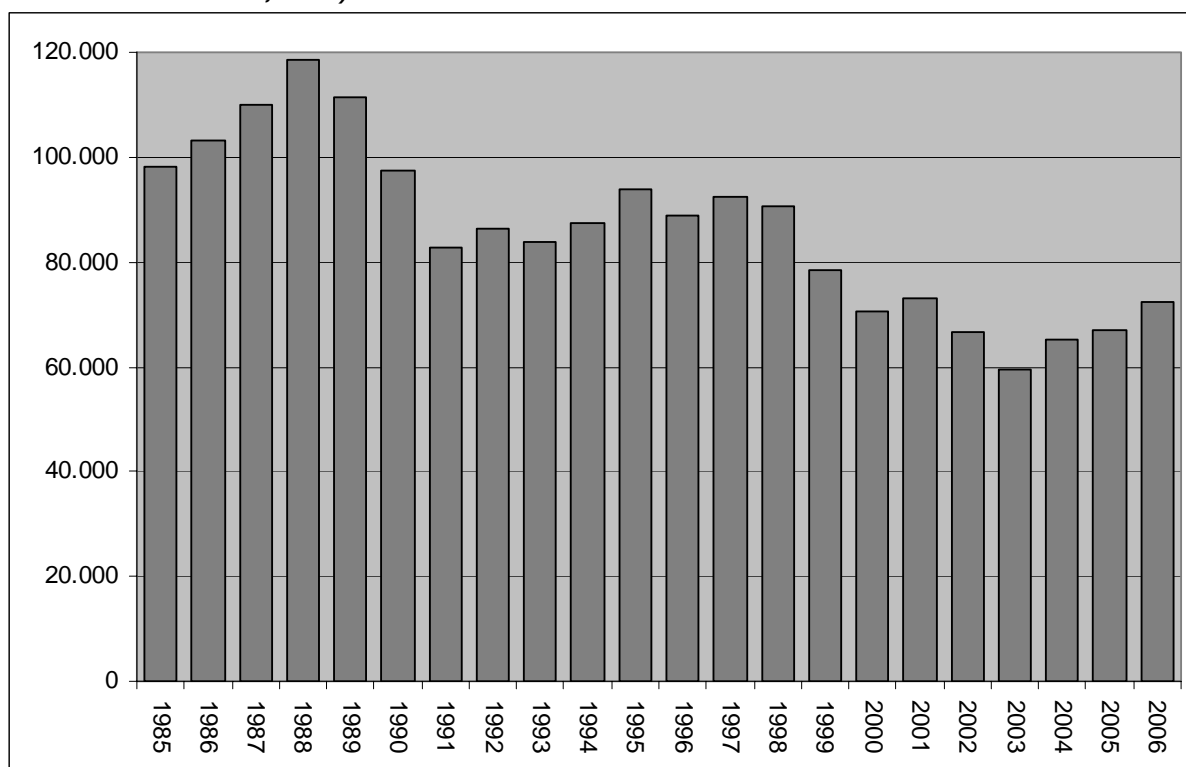
¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XVIII, enz., nr. 10.

gebouwd wordt. In de praktijk kan dat bijvoorbeeld een grotere of kleinere woning zijn of toch het gebruik van andere materialen, waardoor de werkelijke kosten anders zijn.

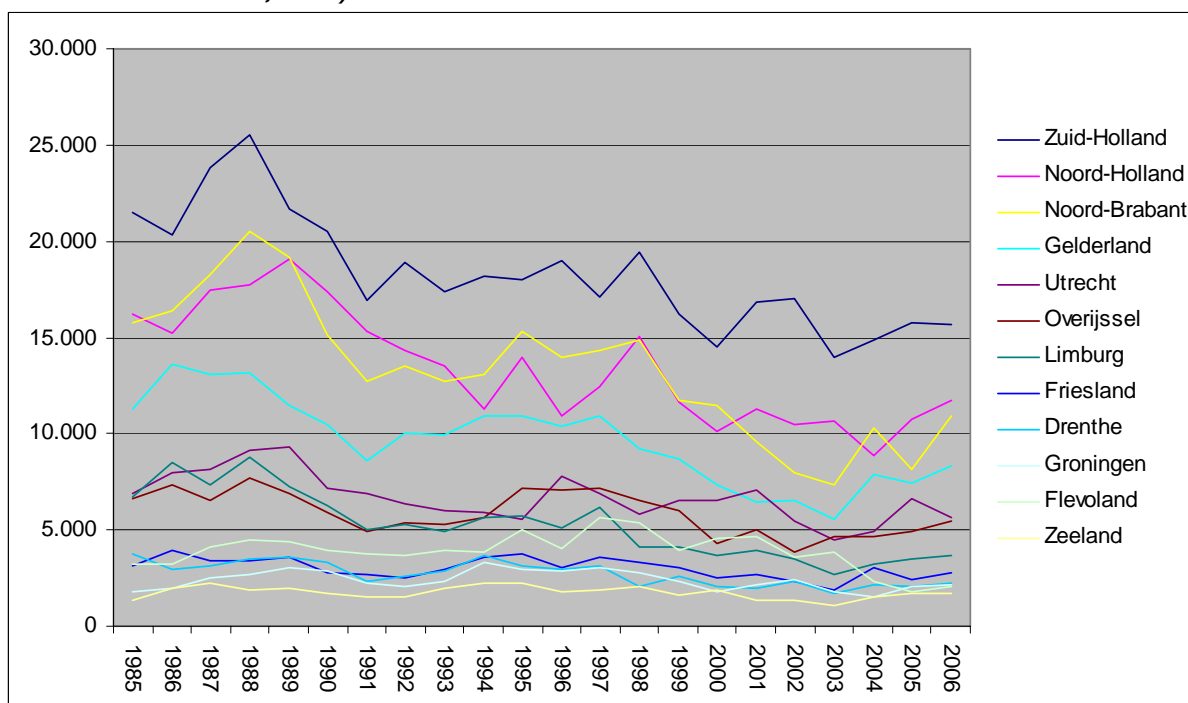
Druk op de woningmarkt betekent ook druk op de grondmarkt. De residuele waardemethode is op dit moment de meest gebruikte manier om grondexploitaties door te rekenen. De grondopbrengsten worden op basis van deze methode geraamd aan de hand van de waarde van de woning bij verkoop en de gemaakte bouwkosten en bijkomende kosten. De enige relatie met de grondproductiekosten is dat deze niet hoger mogen zijn dan de residuele grondwaarde, maar gelijk of juist lager (De Greef, 1997). Als de bouwkosten en bijkomende kosten sneller stijgen dan de woningprijzen, dan verdampt langzaam het residu in de grondexploitatie.

De druk op de grondmarkt wordt ook hoger omdat er de laatste jaren steeds meer kwalitatieve (duurdere) elementen in grondexploitaties worden opgenomen, zoals bij rood-voor-groen benaderingen en andere vormen van gebiedsontwikkeling. Daar komt bij dat de looptijd van projecten steeds langer wordt. Hierdoor kan het voorkomen dat ruwe bouwgrond voor (te) hoge verwervingsprijzen is aangekocht. De betrokken partijen hebben zich daarmee wellicht verrekend, en onvoldoende rekening gehouden met een mogelijke stagnatie van de woningmarkt.

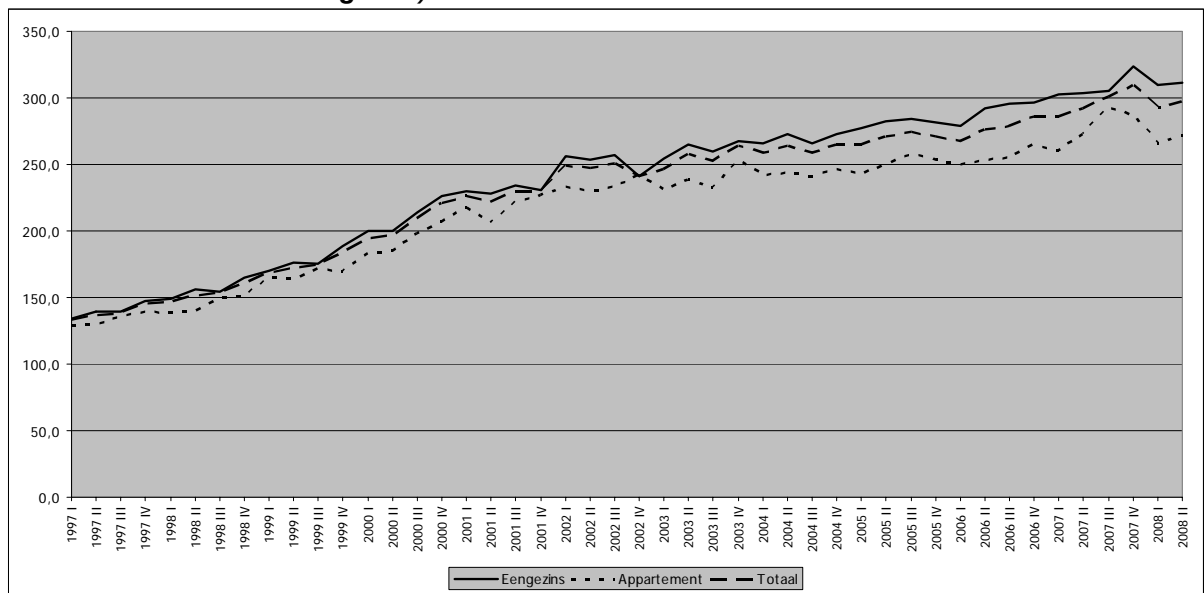
Figuur 1a: Totaal aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen in Nederland (Bron: Ministerie van VROM, 2007)



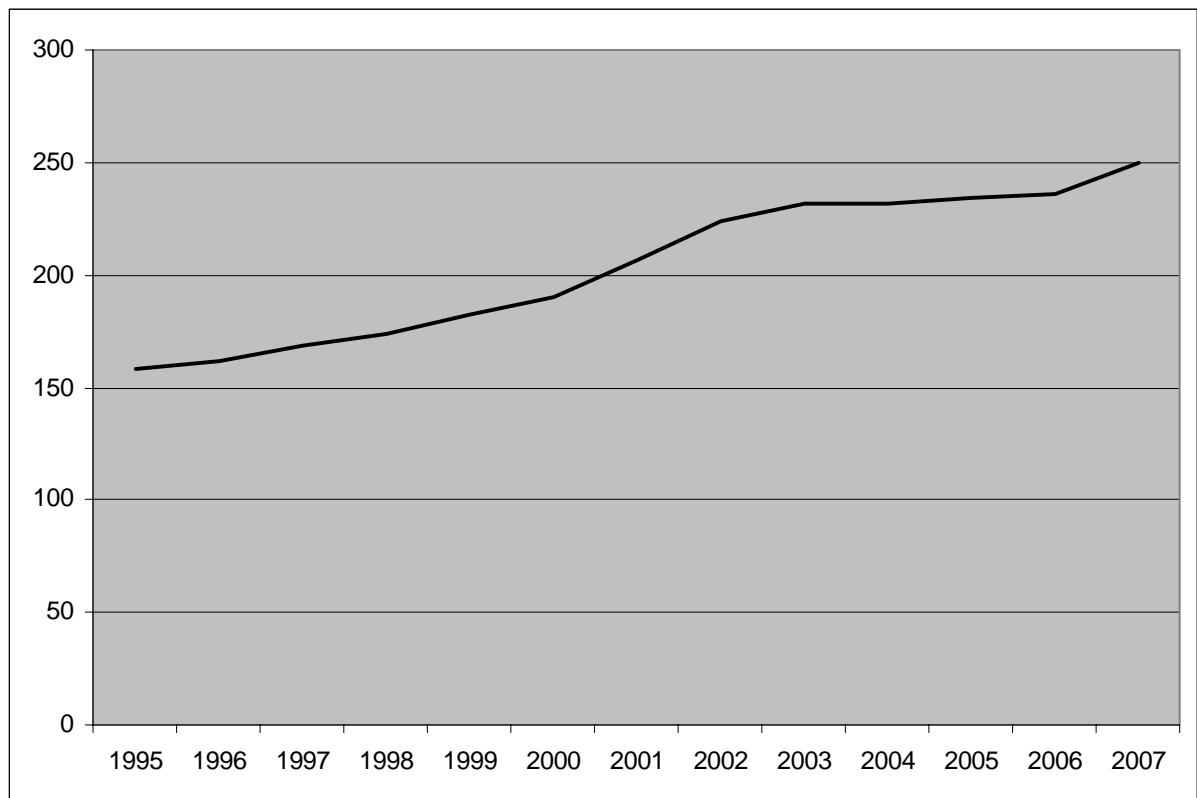
Figuur 1b: Totaal aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen per provincie (Bron: Ministerie van VROM, 2007)



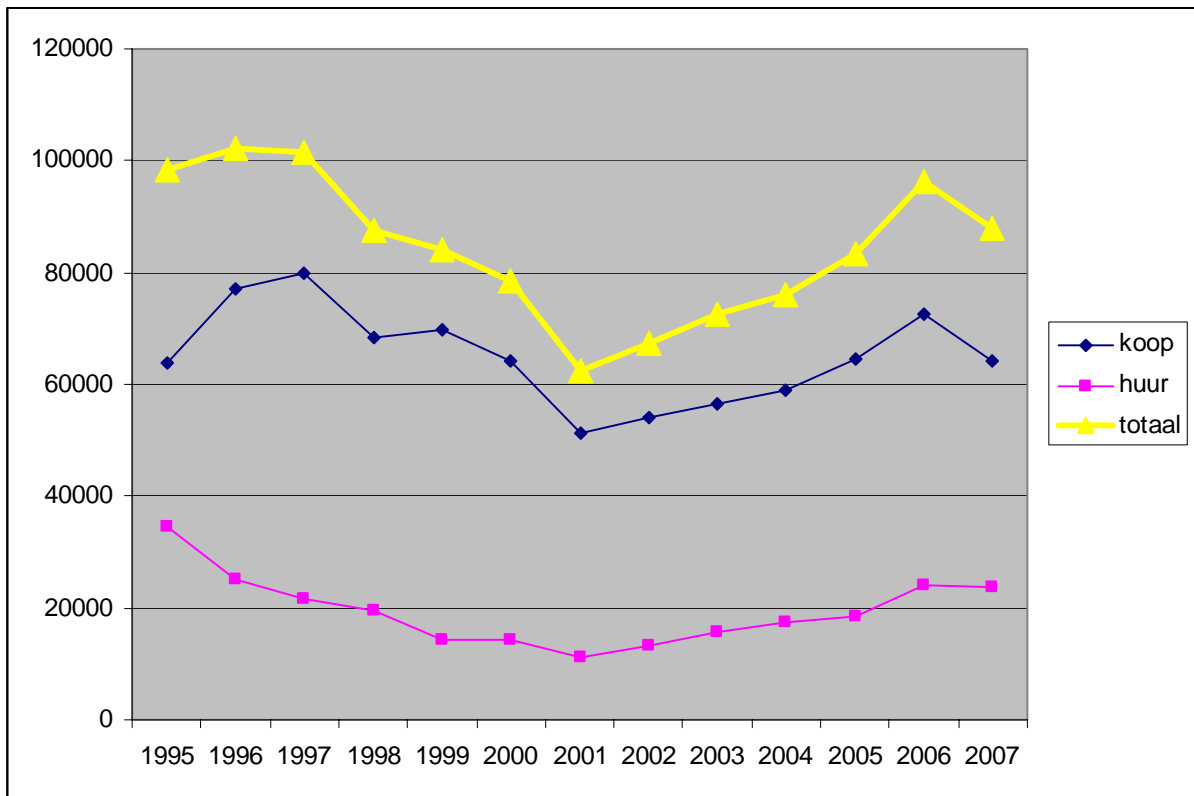
Figuur 2: Verkoopprijs van nieuwe koopwoningen (x € 1.000) (Bron: www.monitornieuwewoningen.nl)



Figuur 3: Gemiddelde bouwkosten (euro's) per kubieke meter van koopwoningen (Bron: CBS Statline)



Figuur 4: Aantal woningen waarvoor een bouwvergunning is verleend (Bron: CBS Statline)



Tabel 1: Groei woningvoorraad (Bron: CBS StatLine)

	aantal begin periode	aantal eind periode	verschil	percentage
1995	6.191.922	6.276.045	84.123	1,36%
1996	6.276.045	6.357.569	81.524	1,30%
1997	6.357.569	6.440.511	82.942	1,30%
1998	6.440.511	6.522.362	81.851	1,27%
1999	6.522.362	6.589.662	67.300	1,03%
2000	6.589.662	6.650.911	61.249	0,93%
2001	6.650.911	6.709.732	58.821	0,88%
2002	6.709.732	6.764.066	54.334	0,81%
2003	6.764.066	6.809.581	45.515	0,67%
2004	6.809.581	6.858.719	49.138	0,72%
2005	6.858.719	6.912.405	53.686	0,78%
2006	6.912.405	6.967.046	54.641	0,79%
2007	6.967.046	7.029.975	62.929	0,90%

Ramingen Structuurvisie Randstad 2040

Rechtstreeks gekoppeld aan de ontwikkelingen op de woningmarkt en de vraag naar woningen is de prognose voor de toekomst. In de in 2008 verschenen Structuurvisie Randstad 2040 zijn ramingen opgenomen voor 'de mogelijke ruimtebehoefte voor verschillende ruimtegebruikfuncties in de Randstad voor de periode 2010-2040.' De Randstad is een regio die al jaren sterk onder druk staat van verstedelijking en de prognose is dat de Randstad nog fors blijft groeien. In de Structuurvisie wordt uitgegaan van twee mogelijke scenario's met een groei van 1,9% en 2,6%. Uit de scenario's blijkt dat er een grote vraag naar ruimte zal zijn, vooral vanuit de woningbouw. De prognose is dat er in 2040 tussen de 122.300 ha en de 136.800 ha gebruikt wordt voor woningbouw. In 2010 ligt het ruimtegebruik tussen de 106.000 ha en 108.500 ha. Dat is in 30 jaar een stijging van 15% tot 26%. In die tijd moeten tussen de 0,5 en 1 miljoen woningen worden gerealiseerd. Dat is gemiddeld 17.000 tot 33.000 woningen per jaar. In vergelijking: in 1995 t/m 2003 was de netto woningproductie in Haaglanden, Regionaal Orgaan Amsterdam, Stadsregio Rotterdam en Bestuur Regio Utrecht gezamenlijk ongeveer 185.000 woningen (Ministerie van VROM, 2004b). Gemiddeld ruim 20.000 woningen per jaar.

Tabel 2: Prognose woningbouw Randstad (MVRM 2008a: 66)

Oppervlakte in hectares	Trendmatige ruimtegebruik			Hoge ruimtegebruik		
	2010	2020	2040	2010	2020	2040
Randstad						
Wonen	106.000	113.200	122.300	108.500	119.900	136.800
Noordelijke Randstad						
Wonen	54.100	57.800	61.200	55.400	61.600	69.600
Zuidelijke Randstad						
Wonen	46.000	49.000	53.900	47.100	51.200	58.900

Behalve ramingen in de zin van de benodigde ruimte is het relevant om inzicht te hebben in de beschikbare ruimte. Door RIGO is een monitor opgezet om inzicht te verkrijgen in de beschikbare plancapaciteit binnen de stedelijke regio's. In 2007 blijkt er in de stedelijke regio's een harde plancapaciteit¹⁶ te zijn die geschikt is voor het realiseren van 131% van de resterende woningbouwafspraken. In de rest van Nederland is die capaciteit 254% van de resterende afspraken. In de Randstad lijkt de plancapaciteit rond Amsterdam relatief groot. Voor de stadsregio Amsterdam is die capaciteit namelijk 170%. Voor Haaglanden geldt echter dat er slechts een harde plancapaciteit is van 67% voor de resterende opgave en voor de regio Holland Rijnland¹⁷ is de harde capaciteit maar 18% (Scheele-Goedhart en Van der Rijden, 2007).

In 2008 concludeert RIGO dat de cijfers negatiever uitvallen dan in 2007. In 2007 had volgens RIGO de helft van de onderzochte regio's nog voldoende plancapaciteit (tien van de twintig), in 2008 lijken nog maar zes van de twintig regio's de afspraken te kunnen halen. Voor het verschil zijn volgens RIGO twee verklaringen. Ten eerste is dat het verschil tussen onherroepelijke plannen en onherroepelijke plannen met

¹⁶ Onder harde plancapaciteit wordt door RIGO verstaan:

- juridisch vastgelegd, door GS goedgekeurd en onherroepelijk of onherroepelijk en nog uit te werken deelplannen;
- juridisch vastgelegd, door GS goedgekeurd maar nog niet onherroepelijk (beroep is nog mogelijk);
- vastgesteld door de gemeenteraad.

¹⁷ Gemeenten Alkemade, Hillegom, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Zoeterwoude.

een uitwerkingsplicht. “De regio’s die per 1 januari 2007 voldoende harde plancapaciteit hadden, maar waar deze harde capaciteit (groten)deels uit nog uit te werken plannen bestond, blijken dus per 1 januari 2008 te weinig capaciteit te hebben.” Ten tweede is er planvertraging en -uitval in het traject langs GS en de Raad van State (Scheele-Goedhart en Van der Reijden, 2007: 15).

Plan capaciteit lijkt dus in eerste instantie geen probleem te zijn, maar er zijn kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste blijkt harde capaciteit zoals gedefinieerd door RIGO niet altijd daadwerkelijk direct beschikbare capaciteit te zijn. Verder bestaan er grote regionale verschillen, bijvoorbeeld tussen de Randstad en de rest van Nederland. Voor delen van de Randstad levert de plan capaciteit wel degelijk problemen. De vraag is wat de consequenties hiervan zijn als de aantallen woningen uit de Structuurvisie Randstad 2040 gerealiseerd moeten worden. De huidige opgave lijkt nu in de Randstad al lastig te realiseren.

Figuur 5a: Resterende opgave, realisatie en plan capaciteit per regio per 1 januari 2007 (Scheele-Goedhart en Van der Reijden, 2007)

	Opgave 2005-2009 (taakstelling)	Realisatie 2005 & 2006**	Realisatie als aandeel van de opgave	Resterende opgave per 1-1-2007	Totaal capaciteit per 1-1-2007	Harde capaciteit	Harde capaciteit als aandeel van reste- rende opgave
Holland Rijnland	14.620	3.030	21%	11.590	36.100	2.110	18%
Haaglanden	34.000	11.740	35%	22.260	69.010	14.920	67%
Groningen Assen	22.110	4.040	18%	18.070	54.510	16.860	93%
N-B SRE	23.820	5.950	25%	17.870	66.780	17.620	99%
BRU	23.700	7.970	34%	15.730	38.430	15.630	99%
Stedendriehoek	12.550	2.820	22%	9.730	31.420	9.990	103%
N-B overige regio's*	29.630	9.070	31%	20.560	85.290	21.640	105%
KAN	24.590	7.400	30%	17.190	46.060	18.870	110%
SRR	38.000	12.530	33%	25.470	85.650	32.530	128%
N-H overige regio's	26.000	7.660	29%	18.340	60.260	23.550	128%
Leeuwarden	5.300	1.790	34%	3.510	14.280	4.600	131%
Drechtsteden	9.000	2.020	22%	6.980	21.960	10.400	149%
Stedelijke regio's Zeeland	4.670	1.850	40%	2.820	15.850	4.240	150%
N-H Stadsregio Amsterdam	43.000	17.770	41%	25.230	166.020	42.970	170%
Amersfoort	9.700	3.000	31%	6.700	15.430	12.480	186%
Twente	9.740	5.540	57%	4.200	43.930	10.360	247%
Emmen	1.720	870	51%	850	8.100	2.520	297%
Almere Lelystad	13.100	2.940	22%	10.160	109.460	30.210	297%
Stedelijke regio's Limburg	8.310	4.010	48%	4.300	27.640	15.180	353%
Zwolle Kampen	6.370	3.020	47%	3.350	26.590	14.390	429%
Totaal stedelijke regio's	359.930	115.030	32%	244.900	1.022.770	321.060	131%

*Breda-Tilburg en Waalboss ** Bron: VROM Thermometer WBA 2006

Figuur 5b: Plan capaciteit en woningbouwopgave naar stedelijke regio en hardheid per 1 januari 2008 (Scheele-Goedhart en Van der Reijden, 2008)

	Realisatie 2005 - 2007					Plan capaciteit			
	Opgave	Realisatie	Resterende opgave	Aandeel gerealiseerd	T.o.v. planning convenant	Onherroepelijke plan capaciteit	Aandeel onherroepelijke capaciteit	Overig harde capaciteit	Zachte plan capaciteit
Twente	9.740	9.157	583	94%	170%	6.705	1150%	5.166	26.832
BLS regio Limburg	8.310	6.242	2.068	75%	125%	8.649	418%	6.115	9.737
Zwolle Kampen	6.370	4.773	1.597	75%	125%	3.681	230%	7.862	6.849
BLS regio Zeeland	4.670	2.135 ^{II}	2.535	46%	77%	5.613	221%	2.829	7.268
Drechtsteden	9.000	3.192	5.808	35%	64%	8.555	147%	1.132	10.868
Stadsregio Amsterdam	43.000	29.157	13.843	68%	121%	18.421	133%	14.439	98.175

	Realisatie 2005 - 2007					Plan capaciteit			
	Opgave	Realisatie	Resterende opgave	Aandeel gerealiseerd	T.o.v. planning convenant	Onherroepelijke plan capaciteit	Aandeel onherroepelijke capaciteit	Overig harde capaciteit	Zachte plan capaciteit
Overige BLS-regio's Noord-Brabant	29.630	15.140	14.490	51%	99%	14.280	99%	7.323	70.524
Stedendriehoek	12.550	4.576	7.974	36%	70%	7.763	97%	3.426	22.477
Groningen Assen	22.113	6.859	15.254	31%	68%	14.484	95%	10.529	24.363
Haaglanden	34.000	16.780	17.220	49%	82%	16.307	95%	10.575	41.468
SRE	23.820	9.123	14.697	38%	63%	13.355	91%	8.335	44.073
Leeuwarden	5.300	2.781	2.519	52%	90%	2.253	89%	2.357	9.151
Stadsregio Arnhem-Nijmegen	24.591	11.185	13.406	45%	72%	11.315	84%	12.395	20.468
Overige BLS-regio's Noord-Holland	26.000	11.553	14.447	44%	74%	11.773	81%	11.267	34.571
SRR	38.000	19.860	18.140	52%	87%	12.961	71%	13.971	54.709
Almere Lelystad	12.982	4.296	8.686	33%	67%	6.110	70%	22.764	79.251
Emmen	3.700	1.426	2.274	39%	64%	1.590	70%	100	5.770
BRU	23.695	12.223	11.472	52%	78%	7.269	63%	13.321	11.352
Amersfoort	9.700	4.302	5.398	44%	69%	2.550	47%	9.877	1.724
Holland Rijnland	14.620	4.606	10.014	32%	57%	1.920	19%	1.495	31.515
Totaal stedelijke regio's	361.791	179.366	182.425	50%	86%	175.554	96%	165.278	611.145

Bijlage 4: Rekenen aan locatieontwikkeling

Bij iedere vorm van ruimtelijke ontwikkeling is het van belang om inzicht te hebben in de verschillende stappen die gezet worden om tot ontwikkeling over te kunnen gaan en de financiële haalbaarheid daarvan. In deze bijlage wordt ingegaan op die stappen, de rol die 'grond' daarin speelt, de rekentechniek en de bepaling van gronduitgifteprijsen. Wat is de rol van grond in het proces van vastgoedontwikkeling, hoe wordt de waarde van grond bepaald en welke rekentechnieken worden daarvoor gehanteerd? Tot slot wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden om gronduitgifteprijsen te monitoren en worden enkele rekenvoorbeelden van projecten gegeven.

Het systeem van locatieontwikkeling

Bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties of bij herstructurering van bestaande locaties zal er op een of meer momenten een handeling plaatsvinden waarbij de grond van eigenaar of functie wisselt. Dit is inherent aan het locatieontwikkelingsproces.

Het Nederlandse systeem kenmerkt zich door wat Van Dijk *et al.* noemen *intermediary purchase* (Van Dijk *et al.*, 2007: 294). Daarmee wordt bedoeld dat een andere partij dan degene die de woningen gaat bouwen de ruwe bouwgrond aankoopt en zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en de gronduitgifte. De oorspronkelijke grondeigenaar verkoopt zijn grond – de ruwe bouwgrond – aan de partij die op enige wijze betrokken wil zijn bij de grondexploitatie. Dat kan zijn om er actief in te participeren, maar het kan ook zijn om er direct financieel voordeel uit te behalen of er later een bouwpositie (bouwclaim) voor terug te krijgen. Het eindproduct van de grondexploitatie is de bouwrijpe grond die wordt uitgegeven aan de partijen die verantwoordelijk zijn voor de vastgoedexploitatie, oftewel het realiseren van het vastgoed. Deze partijen kunnen overigens dezelfde partijen zijn die ook in de grondexploitatie geparticipeerd hebben.

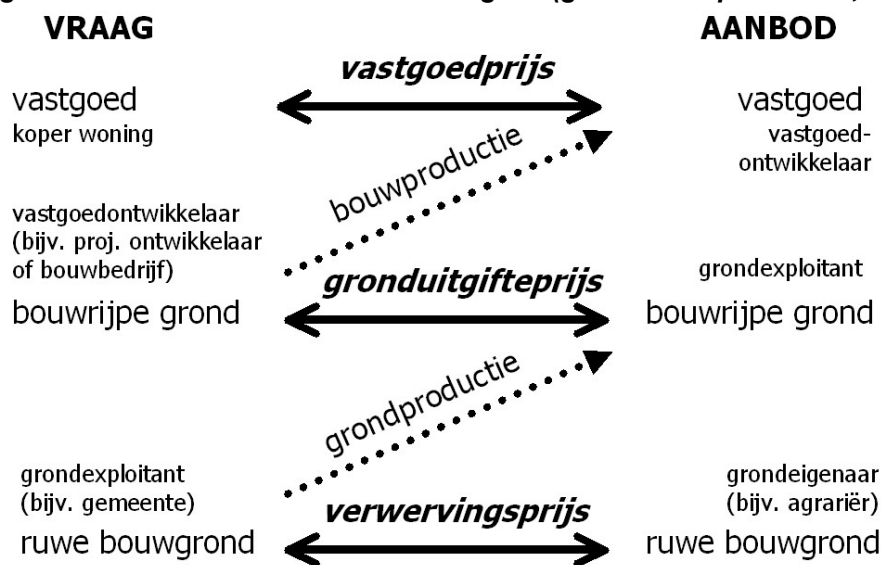
Duidelijk zal zijn dat er verschillende transactiemomenten zijn, maar ook verschillende prijzen. In de media wordt dat nogal eens door elkaar gehaald. Als er gesproken wordt over grondprijzen die stijgen van een paar euro tot een paar duizend euro dan gaat het nooit over dezelfde soort transacties. Een paar euro is de prijs die voor agrarische grond met een agrarische bestemming wordt betaald, terwijl die paar duizend euro de prijs is die de bewoner voor de grond betaalt die intussen geschikt is gemaakt voor bebouwing, of bebouwd is, en waarvoor ook openbaar gebied is ingericht. Kortom, er zijn kosten gemaakt die zich vertalen in de prijs die aan de grond wordt toegerekend. Het is dan ook relevant om duidelijk aan te geven over welke prijzen het gaat. De verwervingsprijs is de prijs waarvoor de ruwe bouwgrond wordt verworven van de oorspronkelijke grondeigenaar. Dit is bijvoorbeeld de prijs waarvan verondersteld werd dat de Wet voorkeursrecht gemeenten er een prijsdempende werking op zou hebben. De gronduitgifteprijs is de prijs waarvoor de bouwrijpe grond verkocht wordt aan de bouwer van de woningen. Dit is de prijs die veelal door residueel rekenen wordt vastgesteld en die vaak genoemd wordt in gemeentelijke grondprijsnota's. Tenslotte is er nog de prijs voor de grond die doorberekend wordt aan de koper van de woning. Over het algemeen speelt die laatste bij de koop van een woning niet echt een rol, omdat de koper naar de totale vastgoedprijs kijkt. Volgens Rust *et al.* is de grondwaarde niet zichtbaar zolang de grond bebouwd is; grond en opstal zijn dan namelijk een onafscheidelijke eenheid geworden. Volgens Rust *et al.* ligt het daarom niet voor de hand "de grondwaardeontwikkeling gedurende de exploitatiefase van een object bij de

waardebepaling te betrekken; dit blijft beperkt tot de aan het eind van de beschouwde periode in de restwaarde opgenomen grondwaarde” (Rust *et al.*, 1997: 214).

Productiekolom van vastgoed

De ontwikkeling van vastgoed is weer te geven in een zogenoemde productiekolom, die inzicht geeft in de verschillende stadia van grondstof tot eindproduct (figuur 1). Duidelijk herkenbaar is het halfproduct ‘bouwrijpe grond’. Er kan gesproken worden van een halfproduct als twee productieprocessen geïntegreerd zijn, maar als het product ook in een gedifferentieerd proces herkenbaar is. Het halfproduct uit het geïntegreerde proces is het eindproduct in het gedifferentieerde proces. Bij de productie van vastgoed is het product ‘bouwrijpe grond’ een halfproduct in een geïntegreerde grond- en vastgoedexploitatie, maar het is een eindproduct bij een gescheiden grond- en vastgoedexploitatie. In Nederland zijn er voorbeelden van geïntegreerde exploitaties, zoals bijvoorbeeld de locatie Haverleij, maar in de meeste gevallen wordt de grondexploitatie nog apart afgesloten. Gemeenten die bij ontwikkelingen betrokken zijn, beperken zich vaak tot het bouw- en woonrijp maken van de gronden en het uitgeven van bouw kavels. Het daadwerkelijk bouwen van de opstallen wordt niet als een publieke taak gezien. Het proces van ruwe bouwgrond tot en met de uitgifte van bouwrijpe grond – de onderste twee ‘lagen’ in figuur 1 – is de grondexploitatie.

Figuur 1 Productiekolom van vastgoed (gebaseerd op De Greef, 1997)



In figuur 1 staat links de vraag en rechts het aanbod. De horizontale pijlen stellen een transactie op een markt voor, en de schuine pijlen een bewerkingsproces, maar vooral ook een investering. Die investering vertaalt zich in de transactiepreisen die op de markt wordt vastgesteld. Als er in discussies over vastgoed en grond wordt gesteld dat grondprijzen enorm stijgen, van een paar euro naar een paar honderd euro per vierkante meter, dan is dat dus niet een puur speculatieve stijging, maar er is ook in de grond geïnvesteerd om bebouwing mogelijk te maken.

Bij een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM) is vaak de vastgoedontwikkelaar dezelfde als de private partij in de GEM, dus één van de partners die ook de grondexploitant vormen. De grondexploitatie en de vastgoedexploitatie zijn dan wel gescheiden, maar zijn toch sterk aan elkaar

gerelateerd. Dit voorbeeld geeft ook aan dat er een spanningsveld bestaat rond de uitgifte van bouwrijpe grond. De ontwikkelaar die in de GEM zit en ook bouwrijpe grond afneemt, heeft vanuit de grondexploitatie belang bij een hoge uitgifteprijs, en vanuit de vastgoedexploitatie belang bij een lage uitgifteprijs.

De wijze waarop de gronduitgifteprijs wordt berekend zorgt ook voor een sterke relatie tussen de grond- en vastgoedexploitatie. Met een *kostengerichte* benadering wordt de gronduitgifteprijs vastgesteld op basis van de kosten die gemaakt worden in de grondexploitatie om bouwrijpe grond te produceren. De relatie tussen grond- en vastgoedexploitatie beperkt zich dan tot het doorberekenen van die kosten. De gronduitgifteprijs is dan namelijk een opbrengst in de grondexploitatie, maar een kostenpost in de vastgoedexploitatie. Als er echter *opbrengstengericht* wordt gerekend, dan wordt de gronduitgifteprijs vastgesteld op basis van het resultaat – de kosten en opbrengsten – in de vastgoedexploitatie, oftewel de bouw- en bijkomende kosten en de verkoopprijzen van het vastgoed.

Bij de ontwikkeling van vastgoed spelen naast de grondmarkt ook de bouwmarkt en de vastgoedmarkt een rol. De bouwmarkt is de markt voor bouwproductie, waar bouwcapaciteit verhandeld wordt. De vastgoedmarkt is de markt waarop het vastgoed verhandeld wordt. In dit advies staat de grondmarkt centraal. Een zeer belangrijke deelmarkt voor locatieontwikkeling, door de unieke kenmerken van het product grond en de publieke beïnvloeding van die markt. De relatie met de andere twee markten is echter zeer belangrijk, vooral door de manier waarop de financiële rekening ingericht wordt.

Grond als productiefactor

De veranderingen in locatieontwikkeling sinds de jaren negentig hebben veel te maken met veranderingen op de grondmarkt (Groetelaers, 2004). In een rapport van het Centraal Planbureau over de grondmarkt, met de veelzeggende titel 'De grondmarkt; een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid' (1999), wordt toegelicht waarom de grondmarkt een bijzondere markt is. Voor een deel heeft dat te maken met de kenmerken van het unieke product 'grond'. Grond is niet maakbaar en elk stukje heeft een unieke ligging en kwaliteit (Centraal Planbureau, 1999: 27; zie ook Canoy en Timmerhuis, 1999: 48). Grond is een zeer duurzaam product (Korthals Altes, 1998: 11), maar in Nederland ook een schaars product (J. de Vries, 1989: 7; H. de Vries, 1994: 1; Ministerie van VROM, 2001: 25). De kenmerken van eigendom en grond bij elkaar maken dat grond een waardevol exploitatie- en handelsobject kan zijn (De Greef, 2000: 9).

In het begin van de negentiende eeuw kwam de Britse econoom David Ricardo met de theorie dat de waarde van grond bepaald wordt door wat er met die grond gedaan wordt. Hij redeneerde in de tijd van de 'Corn Laws' dat de prijzen van graan niet hoog waren door de hoge agrarische grondprijzen, maar dat de grondprijzen hoger konden worden omdat graan veel opbracht. Ricardo introduceerde daarmee dus het residuele rekenen, waarbij uitgegaan wordt van de opbrengsten van het eindproduct, die verminderd worden met de productiekosten daarvan. Het residu dat overblijft kan aan de grond toegerekend worden.

De 'optiewaarde' van grond

De waarde van grond hangt sterk af van de te verwachten bestemming en het vastgoed dat op die grond aanwezig is of gerealiseerd mag worden. Grond krijgt zijn waarde door wat er op kan (Rust *et al.*, 1997: 214). Die waarde is bovendien sterk contextgebonden: omgevingskwaliteiten (ontsluiting, aanwezige voorzieningen, omliggend vastgoed) bepalen in hoge mate de waardeontwikkeling van grond. Die niet-agrarische meerwaarde van grond door het wijzigen van de bestemming bepaalt

hoe interessant grond is als productiefactor. De keuze oftewel om ruwe bouwgrond te verwerven of bouwrijpe grond af te nemen, is bepalend voor wat er op de grondmarkt gebeurt. Een optie kan gedefinieerd worden als een recht waarmee iets van waarde verkregen kan worden, tegen betaling of in ruil voor iets anders van waarde. Het is een recht en geen plicht, dus er bestaat geen verplichting om de optie daadwerkelijk te effectueren.

In 1973 wonnen Myron Scholes en Robert Merton de Nobelprijs voor economie voor de Option Valuation Theory die zij sinds de jaren zeventig samen met Fischer Black ontwikkelden. Deze theorie biedt een methodologie om callopties kwantitatief te analyseren (Black en Scholes, 1973). Een calloptie is een recht om op een later tijdstip tegen een eerder vastgesteld bedrag aandelen te kopen. Met callopties kan dus gespeculeerd worden op koerswijzigingen van aandelen op de beurs. De theorie van Black, Scholes en Merton kan ook toegepast worden op zogenaamde *real options*. *Real options* zijn opties waarbij de waarde die verkregen kan worden fysiek kapitaal is, in tegenstelling tot de financiële waarde van callopties. De theorie kan bijvoorbeeld toegepast worden op onroerend goed en meer specifiek op de grond waarop onroerend goed ontwikkeld kan worden. Geltner en Miller noemen dat het *call-option model of land value* (2001: 755). Aan het recht van eigendom is het recht gekoppeld om vrij van de zaak gebruik te maken. In het model van Geltner en Miller wordt ervan uitgegaan dat grond zijn waarde krijgt door de optie die de grondeigenaar heeft om het land te gebruiken en te ontwikkelen, maar ook de optie om de bestaande bebouwing af te breken en opnieuw te bouwen. In dat laatste geval is de optie niet veel waard, omdat er veel kosten tegenover de opbrengsten staan, dus constateren ze dat hun model het best toepasbaar is in een situatie waar sprake is van onbebouwde of vrijwel onbebouwde grond die een bouwbestemming krijgt. De *real option* die de waarde aan grond geeft, is eigenlijk de locatieontwikkelingsoptie. De invloed van grond en grondeigendom op locatieontwikkeling wordt dus niet alleen bepaald door de werkelijke transacties en de daarbij gerealiseerde prijs, maar ook door de verwachting die men heeft van wat er met de grond gaat gebeuren.

Die zogenoemde verwachtingswaarde kan al vroeg ontstaan. Zeker aan de rand van bestaand stedelijk gebied. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw wordt daarop in Nederland geanticipeerd met vroegtijdige grondaankopen of overeenkomsten met grondeigenaren. Zowel gemeenten als marktpartijen zagen mogelijkheden om winst te maken op grondexploitaties. Marktpartijen konden daarop eerder anticiperen, omdat ze flexibeler in hun handelen zijn. Ze zijn niet gebonden aan gemeentegrenzen, kennen minder ingewikkelde besluitvormingstrajecten en vertegenwoordigen geen publiek belang. Vanuit de overheid kwam de reactie later, en deze was enerzijds gericht op het ook gaan opereren als marktpartij, maar anderzijds ook op het versterken van een publieke aansturing. Een instrument als de Wet voorkeursrecht gemeenten is in de jaren negentig bijvoorbeeld gewijzigd, onder andere om gemeenten een middel te geven om de ontwikkeling van de verwachtingswaarde te dempen en rust op de grondmarkt te brengen. De overheid heeft zich daarmee enigszins in een spagaat gewerkt (zie ook Noordanus, 2001). Het kabinet koos ervoor om zowel het voeren van actief als het voeren van passief/faciliterend grondbeleid mogelijk te laten.

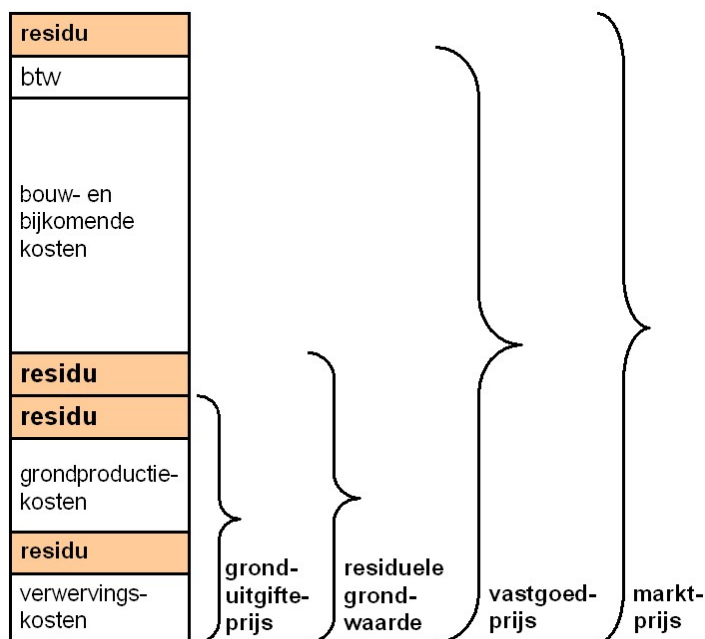
Gronduitgifteprijs en residueel rekenen

Tot ongeveer de jaren negentig was het zeer gebruikelijk om bij het bepalen van gronduitgifteprijs uit te gaan van een kostprijsbenadering, waarbij de grondproductiekosten bepaalden wat de grondprijs werd. In 1968 en 1970 hebben de VNG en het Ministerie van VROM de boekjes 'Grondkosten Woningbouw' en 'Grondkosten Bestemmingsplannen' uitgegeven, beter bekend als het Bruine en Blauwe Boekje. Deze boekjes hadden tot doel om een uniforme rekenmethode aan

gemeenten aan te bieden voor het berekenen van gronduitgifteprijsen voor gesubsidieerde woningbouw. In het Bruine Boekje wordt uitgegaan van een sluitende grondexploitatie, waarbij de grondproductiekosten gelijk zijn aan de totale opbrengsten uit de gronduitgifte. Er wordt wel enige mate van differentiatie in de individuele grondprijzen aangebracht door middel van de factoren: bestemming, ligging, oppervlakte terrein en aantal woonlagen. In het Blauwe Boekje wordt de mogelijkheid geïntroduceerd dat er winst gemaakt kan worden op plannen, maar dat die winst dan wel aangewend moet worden om tekorten bij andere plannen te dekken; een vorm van verevening dus. De methoden uit het Bruine en Blauwe Boekje zijn lang richtinggevend geweest, maar er kwam steeds meer vraag naar een meer marktconforme rekenmethode.

In 1993 kwam de VNG met de brochure 'Van grondbeleid naar grondexploitatie'. De daarin voorgestelde methode sluit aan op de reeds genoemde theorie van de Britse econoom Ricardo. Met de theorie dat de waarde van grond bepaald wordt door de waarde van het eindproduct introduceerde hij het residuele rekenen, waarbij uitgegaan wordt van de opbrengsten van het eindproduct, die verminderd worden met de productiekosten daarvan. Het residu dat overblijft kan aan de grond toegerekend worden. Deze theorie vormt het uitgangspunt voor de zogenoemde residuele waardebepaling (zie figuur 2). Deze methode werd begin jaren negentig officieel door de VNG geïntroduceerd als een rekenmethode die beter aansluit bij de vraag naar marktconforme gronduitgifteprijsen. Bij het residuele rekenen wordt uitgegaan van de marktwaarde van de woning, om zo te kunnen berekenen wat er maximaal gerekend kan worden voor de grond. Rekenkundig is de residuele grondwaarde de VON-prijs minus de bouw- en bijkomende kosten. Ervan uitgaande dat de VON-prijs van de woning ook de daadwerkelijke marktwaarde van de woning is en de gronduitgifteprijs volledig residueel berekend wordt op basis van de werkelijke kosten, dan komt het volledige residu terecht in de grondexploitatie. Rekenkundig betekent dit dat het saldo van de vastgoedexploitatie op nul zou uitkomen en dat het saldo op de grondexploitatie het residu is. Tegenvallers in de vastgoedexploitatie zullen dus meteen tot een negatief saldo leiden, terwijl de grondexploitatie dan meer speling heeft.

Figuur 2 Residueel rekenen (gebaseerd op De Greef, 1997)



De gronduitgifteprijsen per woning waarmee gerekend wordt in de grondexploitatie blijven ondanks het terugrekenen een inschatting van de werkelijk gerealiseerde prijzen. In de praktijk wijken de werkelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten vrijwel altijd af van de geraamde, omdat tijdens het proces de werkelijke bedragen pas duidelijk worden. Bij grote gemeenten blijkt het zelfs praktisch onmogelijk te zijn voor elke woning een residuele grondprijs te bepalen. Daarom wordt vaak uitgegaan van gemiddelde stichtingskosten gebaseerd op referentieprojecten, waarbij prijs- en kostenontwikkelingen worden geïndexeerd. In deze gevallen dient dan ook benadrukt te worden dat het gaat om normatief residueel rekenen.

De invloed van de werkelijke prijzen, rentepercentages, aanbestedingen of wijzigende fasering zorgen ervoor dat de grondexploitatieberekening aangepast moet worden. Gemeenten die al op basis van de eerste versie gronduitgifteprijsen hebben vastgesteld en afgerekend zullen zien dat er een andere verdeling van het residu ontstaat. Sommige gemeenten hebben in het verleden afspraken gemaakt dat er na verkoop van de woningen nog een extra afrekening volgt over de meeropbrengst, maar dat kan ook een verlies zijn. In de beginperiode van de VINEX zijn er afspraken gemaakt tussen gemeenten en marktpartijen, waarbij met dat laatste te weinig rekening is gehouden en daardoor ontstonden later in het proces conflicten. Er kunnen ook op andere momenten in het proces residuen ontstaan, bijvoorbeeld bij de verwerving van de ruwe bouwgrond. In principe kun je daarvoor ook residueel berekenen wat er maximaal betaald kan worden. En als bijvoorbeeld de marktwaarde van de woning bij verkoop eigenlijk al hoger is dan de VON-prijs, ontstaat daar ook een residu (zie ook figuur 2).

Uit onderzoek blijkt dat de residuele methode, al dan niet in combinatie met andere methoden, bij ongeveer de helft van de gemeenten gehanteerd wordt (ECORYS-Vastgoed, 2005).

In de praktijk wordt ook vaak gewerkt met afgeleiden van de residuele methode, waarvan de meest gebruikte de grondquote is. Bij het werken met grondquotes, waarbij de gronduitgifteprijs uitgedrukt wordt als een percentage van de VON-prijs, zal naarmate het gehanteerde percentage meer afwijkt van het residueel te berekenen percentage, het residu verdeeld worden over de grondexploitatie en vastgoedexploitatie. Dat kan betekenen dat de vastgoedexploitatie een positief saldo krijgt, maar het kan ook leiden tot een negatief saldo. In het laatste geval is er een groter saldo naar de grondexploitatie gerekend dan het project kan dragen. Het verdelen van het residu over de grond- en de vastgoedexploitatie betekent dat er minder kwaliteit toegevoegd kan worden in de grondexploitatie (voor bijvoorbeeld de inrichting van het openbaar gebied), maar dat er wat ruimte ontstaat in de vastgoedexploitatie. Die ruimte zorgt ervoor dat het risico in de bouwfase wat kleiner is. Tegenvallers in de bouwfase kunnen financieel iets makkelijker opgevangen worden, waardoor wellicht de bouw minder snel zal stagneren.

In de praktijk worden vaak afgeleiden van de residuele methode gehanteerd voor het bepalen van de gronduitgifteprijs, zoals de residueel berekende grondquote waarbij de hoogte van de grondquote berekend wordt op basis van gerealiseerde VON-prijzen en bouw- en bijkomende kosten. De gemeente Amsterdam hanteert een dergelijke methode, waarbij periodiek wordt gekeken wat per woningcategorie in een woningmarktgebied de gerealiseerde VON-prijzen en bouw- en bijkomende kosten zijn. Op basis daarvan wordt residueel de mogelijke grondprijs berekend, die vertaald wordt naar een percentage van de VON-prijs. Deze percentages worden dan voor nieuwe projecten gehanteerd.

In 2001 ondertekenden de VNG, de NEPROM, de NVB en de staatssecretaris van VROM een convenant over de door gemeenten te hanteren methodiek voor de berekening van grondprijzen voor woningbouw. De partijen spraken onder meer af om te gaan rekenen op basis van de residuele methodiek. Het convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid is in 2005 geëvalueerd en daarna niet verlengd. Wel is in 2006 een handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid verschenen. Uit de evaluatie was namelijk gebleken dat gemeenten vooral behoefte hebben aan duidelijke voorbeelden van grondprijsbepaling.

Monitoren van gronduitgifteprijsen

De huidige rekenmethoden en de wijze waarop locatie- en gebiedsontwikkeling vorm krijgen, zorgen ervoor dat projecten complexer zijn geworden en dus moeilijker in kaart te brengen. Van de tijd van het Blauwe en Bruine Boekje tot een aantal jaren geleden heeft het Ministerie van VROM gronduitgifteprijsen kunnen monitoren, omdat alle prijzen op dezelfde manier werden vastgesteld. Het ministerie vroeg zich af of monitoring met de hiervoor geschetste nieuwe rekenmethodes nog steeds mogelijk is. Uit onderzoek van Onderzoeksinstituut OTB (Van der Heijden *et al.*, 2006) blijkt dat het vrijwel onmogelijk is om gemeentelijke gronduitgifteprijsen goed en vooral eenduidig te monitoren. De inventarisatie was (analoog aan de tot 2000 door Tauw verrichte grondprijsonderzoeken) gericht op mogelijkheden om de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs in beeld te brengen:

- voor verschillende segmenten op de woningbouwmarkt;
- voor verschillende woningtypen;
- in relatie tot de omvang van de kavel (voor eengezinswoningen), zodat de gronduitgifteprijs per m² kan worden vastgesteld.

Het eenduidig monitoren van gemeentelijke gronduitgifteprijsen is vrijwel onmogelijk geworden. Om te beginnen is er in veel situaties al geen sprake meer van een puur gemeentelijke gronduitgifte. Grotere bouwlocaties worden vaak ontwikkeld door een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM), die dan ook de gronduitgifte doet. Als er wel sprake is van een gemeentelijke gronduitgifte, dan komt het ook voor dat die gemeenten de grond hebben overgenomen van marktpartijen die de grond al gekocht hadden met het oog op de ontwikkelingen. Daarbij zijn dan vaak afspraken gemaakt over het afnemen van bouwrijpe grond door dezelfde marktpartijen (bouwclaimmodel). De gronduitgifte is dan gekoppeld aan het recht of de plicht op afname van bouwrijpe grond. Alleen de vraag of het een 'recht' of een 'plicht' is kan zich al vertalen in de gronduitgifteprijs. Maar vaak worden ook andere afspraken gemaakt, die van invloed kunnen zijn op de gronduitgifteprijs. De gronduitgifteprijs kan sowieso een resultante van onderhandelingen zijn, waarin ook andere criteria een rol spelen dan alleen de hoogte van het bedrag. Het gaat dan vooral over de risicoverdeling tussen de onderhandelende partijen. Neemt de bouwer bijvoorbeeld op zich om een oplossing te zoeken voor de parkeerproblematiek, dan kan dat effect hebben op de gronduitgifteprijs die overeen wordt gekomen. Ook wordt er steeds meer met een complexwaarde (ook voor de gronduitgifte) gewerkt, waarbij voor een (deel)plan een *lumpsum* voor het hele plan gerekend wordt. Ook komt het voor dat een plan met bepaalde grondprijzen wordt doorgerekend, maar dat de bouwer nog mag optimaliseren. Er wordt bijvoorbeeld gerekend met een gemiddelde VON-prijs in een bepaalde bandbreedte. De bouwer mag dan binnen die bandbreedte hoger gaan zitten.

De door gemeenten gehanteerde rekenprijzen voor gronduitgifte geven nog het meeste perspectief voor het monitoren van de ontwikkeling van de grondprijzen. Met deze manier van monitoren worden echter niet de werkelijke gronduitgifteprijsen gevolgd, maar de rekenprijzen die de gemeente hanteert bij het opstellen van de grondexploitatie. De inzet van gemeenten vóór de onderhandelingen met

marktpartijen staat hierbij centraal en niet het onderhandelingsresultaat (dat 'vervuild' kan zijn door afspraken in een veel breder verband).

Invloed conjunctuur en anticyclisch opereren

In het verleden is er bij een gunstige economische conjunctuur een opbrengstgerichte benadering gehanteerd bij het rekenen in grondexploitaties en het vaststellen van gronduitgifteprijsen. Daarentegen werd er kostengeoriënteerd gerekend bij minder gunstige economische omstandigheden waarin er geen financiële ruimte zat in locatieontwikkeling. Om voortgang in de woningproductie te kunnen waarborgen en daarbij ook nog een goede ruimtelijke kwaliteit te kunnen realiseren, is het van belang om een betere balans te vinden tussen deze methoden. Vanuit de publieke taken en maatschappelijke doelstellingen is het voor de overheid relevant om bepaalde kwaliteitseisen, maar ook kwantiteitseisen te genereren. Er moet zowel aan de vraag naar woningen worden voldaan als aan de vraag naar ruimtelijke kwaliteit. Aan het begin van een neergaande conjunctuur staat vooral die kwaliteit onder druk, omdat de opbrengstpotentie van projecten aan de top zit, maar gaat afnemen, terwijl het kostenniveau – op basis van een hoge kwaliteit – hoog is. Door het residueel berekenen van de gronduitgifteprijs ligt er veel druk op de vastgoedexploitatie. Daarin kunnen de opbrengsten niet meer gegenereerd worden, die nodig zijn om de kosten te dekken. Als alle financiële ruimte naar de grondexploitatie is gerekend, zijn dat immers kosten in de vastgoedexploitatie. Door af te stappen van het residueel rekenen en een deel van het residu terecht te laten komen op de vastgoedmarkt kunnen conjuncturele schommelingen langer opgevangen worden. Er ontstaat dan immers ook financiële ruimte in de vastgoedexploitatie waarmee tegenvallers kunnen worden opgevangen. Bouwers zullen dan wellicht langer blijven bouwen, wat de voortgang in de productie houdt.

Subsidies in de grondexploitatie

Een van oudsher veel gebruikt instrument om locatieontwikkeling vlot te trekken is het gebruik van subsidies. Zonder hierbij in te gaan op welke subsidies en hoe ze werken is het relevant om te weten dat het niet reëel is om zonder inzicht in de exacte posten een oordeel te vellen over grondexploitaties. Zo wordt een project als de Blauwe Stad altijd genoemd als een voorbeeld van een locatie waar veel groen en vooral blauw gerealiseerd wordt, mede door het bouwen van woningen. In dat project zit echter voor een substantieel deel aan (Europese) subsidies waarmee het groen en blauw deels gefinancierd wordt. Bij een vergelijkbaar project als Meerstad is dat weer niet het geval.

Voorbeelden van projecten

Bepaling gronduitgifteprijsen

In de praktijk worden gronduitgifteprijsen op verschillende manieren berekend. Een deel van de gemeenten heeft dit vastgelegd in een grondprijzennota of iets dergelijks. Soms zijn dat interne stukken, maar steeds vaker zijn dergelijke stukken ook op de websites van gemeenten te vinden, zoals bijvoorbeeld van Den Haag en Amsterdam. In het kader van het eerder genoemde onderzoek naar de mogelijkheid om gronduitgifteprijsen te monitoren is in een aantal gemeenten onderzocht hoe gronduitgifteprijsen worden vastgesteld en afgerekend.

In principe hanteert de gemeente Amsterdam een systeem van normatief residueel rekenen. Ieder jaar (soms per half jaar) worden de VON-prijzen van gerealiseerde woningen geïnventariseerd, op basis van gegevens van Funda en het Kadaster. Deze gegevens worden geclassificeerd naar buurtcode en type woning (woningkenmerken) door ze af te zetten tegen referentiemodellen van woningen. Voor die referentiemodellen zijn de bouw- en bijkomende kosten berekend en op

basis daarvan wordt een residuele grondwaarde berekend per woningtype per buurtcode. Deze grondwaarden (vierkante meterprijzen)¹⁸ worden vervolgens als gronduitgifteprijs gehanteerd bij de uitgifte aan marktpartijen. De gemeente hanteert bij die gronduitgifte een marge van 10% omhoog of omlaag. Binnen die marges kan de gemeentelijke verkoper onderhandelen met de marktpartij. Er wordt dan niet meer over vierkante meterprijzen onderhandeld, maar over een *lumpsum* voor een heel (deel)plan. Dat moet binnen de kwaliteitseisen van de gemeente gerealiseerd worden, maar als de bouwer in staat is om te optimaliseren door bijvoorbeeld extra woningen te bouwen, dan wordt er niet nog eens een extra bedrag voor de grondprijs afgerekend. Dat geldt ook voor de uitgifte van vrije kavels, waarvoor de gemeente veelal werkt met zogenoemde bouwveloppen. Voor de uit te geven percelen worden vooraf de randvoorwaarden voor het programma en de bouwcontouren vastgelegd. Op basis daarvan worden residueel de gronduitgifteprijs berekend. Deze prijzen kunnen eventueel aangepast worden als bij de uitgifte duidelijk is dat niet de maximale bebouwing gerealiseerd zal worden.

Bij onderhandelingen over gronduitgifteprijs wordt getracht om zo weinig mogelijk andere aspecten mee te nemen. Toch kunnen aspecten zoals het oplossen van de parkeerproblematiek een rol spelen bij de onderhandelingen. De gemeente rekent vanuit de grondexploitatie welke opbrengst ze moet genereren en uiteindelijk ontstaat dus een *lumpsum* die niet meer uit te splitsen is naar vierkante meters en uitgiftecategorieën.

In Amersfoort wordt de nieuwbouwlocatie Vathorst ontwikkeld door Ontwikkelingsbedrijf Vathorst, een samenwerkingsverband tussen de gemeente Amersfoort en een consortium van vijf marktpartijen (Heijmans, de Alliantie, AM, Bouwfonds en Dura Vermeer). De marktpartijen hadden op verzoek van de gemeente grondposities ingenomen, die later zijn overgedragen aan de gemeente. In de tussen de publieke en private partijen gesloten grondexploitatie- en realiseringsovereenkomst (GROK) is afgesproken dat de gemeente de verworven onroerende zaken in eigendom levert aan het ontwikkelingsbedrijf, dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling. Er is dus geen sprake van een gemeentelijke gronduitgifte, maar van (publiek-private) gronduitgifte door het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst.

De gronduitgifteprijs voor Vathorst zijn op een heel andere manier bepaald dan in Amsterdam, namelijk door middel van grondquotes. De afrekening vindt bovendien achteraf pas plaats, na de verkoop van de woningen. Bij de start van het ontwikkelingsbedrijf zijn de grondprijzen (grondquotes en vierkante meterprijzen per uitgiftecategorie) contractueel vastgelegd voor het hele plan in een keer. In het stedenbouwkundig plan is een kavelindeling gemaakt, waarbij de kaveloppervlakten overeenkomen met een bepaalde uitgiftecategorie. Op basis van de vierkante meter prijzen daarvan zijn de kavelprijzen bepaald. Per deelgebied is zo een berekening gemaakt van de totale grondopbrengst, omdat de aantallen woningen per uitgiftecategorie en de overeenkomstige kavelprijzen bekend zijn.

Bij de uitgifte van de deelgebieden sluit het ontwikkelingsbedrijf een projectrealisatieovereenkomst met de bouwers van de woningen. In die overeenkomst worden opnieuw gronduitgifteprijs vastgesteld op basis van grondquotes over de gemiddelde VON-prijzen per uitgiftecategorie. Deze worden

¹⁸ Voor sociale woningbouw en studentenwoningen worden prijzen per eenheid gerekend in plaats van vierkante meterprijzen.

vermenigvuldigd met de aantallen te bouwen woningen per categorie en dat wordt de minimaal taakstellende grondopbrengst voor het gebied. De bouwer moet dus zeker dit bedrag afrekenen en moet dus vooral de VON-prijzen kunnen realiseren. Binnen de marges die er gesteld zijn door de ontwikkelingscombinatie mogen de bouwers wel optimaliseren. Dus als bijvoorbeeld de VON-prijs van een bepaald type woning tussen de €250.000 en €270.000 moet liggen, is er gerekend met de een gemiddelde prijs van €260.000. De bouwer mag echter de woningen ook voor €270.000 proberen te verkopen.

Uiteindelijk wordt de gronduitgifte afgerekend op basis van een grondquote over de daadwerkelijk gerealiseerde VON-prijzen (en programma). Hierbij is er dus geen koppeling meer met vierkantemeterprijzen. De bouwer kan namelijk ook binnen de programmatische eisen van het Ontwikkelingsbedrijf naar eigen inzicht het plan optimaliseren, zolang de minimale grondopbrengst maar gehaald wordt.

Zou deze methode (achteraf afrekenen) gehanteerd worden maar dan met residueel berekenen van de gronduitgifteprijzen dan zou theoretisch gezien alle financiële ruimte in het plan via de gronduitgifteprijzen bij het ontwikkelingsbedrijf terechtkomen. Door het hanteren van grondquotes kan die verdeling anders zijn. Het is voor de partij die de grond uitgeeft van belang om dat goed in de gaten te houden. Een te hoge grondquote kan ervoor zorgen dat de bouw stagneert omdat er te veel geld naar de grond gaat, een te lage dat er veel residu naar de vastgoedontwikkelaars gaat en dat de grondexploitatie wellicht moeilijk sluitend te krijgen is.

Wat wordt er uit de grondexploitatie betaald

Grondexploitaties kunnen sterk verschillen aan de opbrengstenkant, door de gekozen methode van vaststellen en afrekenen van gronduitgifteprijzen en de eventueel te ontvangen subsidies. Daarnaast kunnen grondexploitaties ook erg verschillen aan de kostenkant, op basis van wat er uit de grondexploitatie betaald wordt. Hieronder wordt in het kort een aantal kenmerken geschetst van een drietal locaties die op deze punten verschillen. De locaties zijn onderzocht in het kader van onderzoeksprojecten die zich richtten op regionaal kostenverhaal en verevening (Wolff *et al.* 2004; Wolff *et al.*, 2006).

Blauwe Stad

De Blauwe Stad is een project dat door de omvangrijke blauwe en groene ontwikkeling duidelijk een regionale functie heeft. Het totale plangebied is 1500 ha, waarvan ongeveer 840 ha blauw, 500 ha natuurgebied en 160 ha uitgeefbaar gebied (bouwkavels). Uitgangspunt bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad is dat het uitgeefbaar gebied, aangevuld met subsidies (maximaal €40 miljoen) de kosten van de aanleg van het meer en het natuurgebied dekken; rood + subsidies betalen voor groen en blauw.

Er is zowel een publieke als een private grondexploitatie. De publieke partijen maken de kosten voor de aanleg van de publieke infrastructuur. De (private) ontwikkelingsmaatschappij heeft de plicht bouwkavels af te nemen en de koopprijs daarvoor is vastgesteld op de netto kosten die de publieke BV heeft gemaakt, plus de verwervingsprijs van de grond (exploitatieresultaat), verminderd met de bijdrage in de kosten van de publieke partijen die vastgesteld is op ongeveer €35 miljoen. Winst op de opstalontwikkeling valt buiten de publieke grondexploitatie en komt geheel voor rekening van de private partijen. Het plan wordt voorgefinancierd door de provincie tot maximaal €90 miljoen.

In de publieke grondexploitatie is de aanleg van het meer (zo'n €14 miljoen) een bijzondere kostenpost, maar deze is vrijwel volledig gedekt uit subsidies van

Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN).¹⁹ Verder worden ook natuurgebied, blauwe verbindingswegen en diverse infrastructurele voorzieningen aangelegd. Het project ontvangt in totaal maximaal € 40 miljoen aan subsidies. Dit dekt ongeveer een derde van de kosten.

Meerstad

Meerstad ligt aan de oostkant van Groningen en niet ver van de Blauwe Stad. Er worden op zo'n 2400 ha 10.000 woningen gerealiseerd, 135 ha bedrijvigheid, een groot meer van ongeveer 600 ha en 800 ha groen. Het waterschap geeft een financiële bijdrage voor de realisatie van waterbergingscapaciteit. In tegenstelling tot de Blauwe Stad is er weinig subsidie beschikbaar. Voor die delen van het groen die binnen de EHS vallen is een kleine aankoopsubsidie beschikbaar. Het grootste deel van de groene en blauwe opgave wordt echter uit de grondexploitatie, dus uit de opbrengsten van de bebouwing betaald. Er is ook een bijdrage aan groen buiten het exploitatiegebied.

Haverleij

De locatie Haverleij is een voorbeeld van gebiedsontwikkeling, waarbij ervoor gekozen is om de woningbouw sterk geconcentreerd te bouwen (in zogenoemde kastelen) en deze in te bedden in een groene omgeving (met een regionale functie). Er is ook een golfbaan aangelegd als 'groen' element. Dit groen is natuurlijk niet voor iedereen toegankelijk, maar heeft wel een belangrijke recreatieve functie in het gebied. Bovendien heeft het ook een financiële functie in de exploitatie. Haverleij wordt ontwikkeld door Haverleij BV, dat een samenwerkingsverband is van de gemeente 's-Hertogenbosch, Heijmans Vastgoed en Bouwfonds MAB Ontwikkeling.

Het koppelen van de rode en de groene ontwikkeling bij dit project was vanaf het begin het doel. Het ging om de integrale ontwikkeling van woningen, recreatie en natuur, waarbij recreatie en natuur een regionale functie hadden. Zowel de rode als de groene functie stond expliciet vermeld in het provinciale streekplan. De koppeling lag niet alleen financieel voor de hand, maar ook ruimtelijk. De unieke kenmerken van het project maakten het tot een 'prestigeproject' waar marktpartijen graag in wilden stappen, ondanks de grote groenopgave.

Hoe wordt het groen betaald? Er vindt voor de locatie Haverleij niet de in 's-Hertogenbosch gebruikelijk afdracht van 8% van de grondexploitatie aan het *fonds grote werken* (= fonds bovenwijkse voorzieningen) van de gemeente plaats omdat er in het project veel regionaal groen gerealiseerd wordt. De kosten hiervan zijn opgenomen in één integrale grondexploitatie voor de locatie Haverleij. Voor het project is een klein bedrag aan subsidies ontvangen voor de aanleg van een bosperceel (Natuurbeheer 2000) en voor de CO₂-reductie (Groenfonds). Het gaat in totaal om € 235.000,-. Daar staat naar schatting zo'n 40 miljoen euro tegenover van opbrengsten uit de woningbouwkavels. De subsidies vallen daarbij vrijwel in het niet. Het groen wordt dus vrijwel volledig uit de woningbouw gerealiseerd. Overigens heeft het project op papier een grondexploitatie, maar de balans voor de partijen in Haverleij BV wordt pas opgemaakt na de vastgoedexploitatie. De grondexploitatie wordt in principe sluitend gerekend.

¹⁹ SNN is een bestuurlijk verband tussen de provincies Groningen, Friesland en Drenthe, opgezet om de ruimtelijkeconomische structuur van Noord-Nederland te versterken.

Bijlage 5: Samenstelling VROM-raad

Samenstelling VROM-raad

mr. H.M. Meijdam, voorzitter
prof.dr. P.J. Boelhouwer
mevr. drs. C.F. van Dreven
prof.dr. M.A. Hajer (tot 1 oktober 2008)
mevr. prof.dr. M.W. Hofkes (tot 1 januari 2009)
prof.mr. N.S.J. Koeman (vanaf 1 januari 2008)
prof.dr.ir. J.T. Mommaas
prof. ir. A. Reijndorp
mevr. drs. A. Rijckenberg
mevr. prof. dr. A.J.M. Roobeek (vanaf 1 januari 2009)
mr. H.C.F. Smeets (tot 1 januari 2009)
R. Stroink (vanaf 1 januari 2009)
mevr. M.A.J. van der Tas
ir. S. Thijsen
prof.dr. P.P. Tordoir
mevr. drs. P.J.L. Verbugt
dr. W.A.F.G. Vermeend (vanaf 1 januari 2009)
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

Waarnemers

prof. dr. M.A. Hajer, namens het Planbureau voor de Leefomgeving
drs. V.R. Okker, namens het Centraal Planbureau
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers

dr. T.H.C. Zwanikken, projectleider (detachering Royal Haskoning)
dr. ir. D.A. Groetelaers, projectmedewerker (detachering TU Delft, Onderzoeksinstituut OTB)
mevr. drs. W. Eikmans