

Marktstrategieën van gemeenten

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

De oorspronkelijke situatie

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

Private rol

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

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

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

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

Publieke taak

De gemeente kan niet alleen maar een private rol spelen op de markt; ze heeft daarnaast ook een publieke taak om de afweging tussen verschillende belangen te maken (wonen, werken, natuur, recreëren, enz). Of ergens gebouwd wordt hangt af van het door de gemeente opgestelde bestemmingsplan. Via bestemmingsplannen stelt de gemeente publiekrechtelijke beperkingen aan bebouwing en gebruik van de ruimte. Met andere woorden: de grondeigenaar wordt beperkt in zijn gebruik van eigendom. Wanneer de gemeente een bestemmingsplan wijzigt, heeft dat gevolgen voor de ligging en de omvang van toekomstige woongebieden¹. Als daardoor het aanbod van gebieden met een woonbestemming wordt beperkt, stijgen de grondprijzen. Zoals we eerder zagen in het tweede hoofdstuk hebben bestemmingsplannen ook externe effecten: het aanwijzen van een bestemming beperkt of versterkt de mogelijkheden voor naburige percelen (Korthals Altes & De Graaf 1998).

Met een aanvullend beleid kan de gemeente zich richten op bepaalde doelgroepen. Ze kan er bijvoorbeeld voor willen zorgen dat ook inwoners met lagere inkomens een geschikte woning kunnen betrekken. Daarvoor kan de gemeente een deel van de grond op bouwlocaties voor een gereduceerde prijs verkopen aan woningcorporaties om zo sociale woningbouw mogelijk te maken. Immers, bij maximalisering van de grondprijs op basis van de residuele grondwaardemethode kunnen er geen sociale huurwoningen tegen een lagere prijs tot stand komen zonder dat de corporatie verlies lijdt². Door het verkopen van grond tegen een lagere prijs kan een gemeente het beleid voor een bepaald percentage sociale woningbouw in een plan met behulp van de woningcorporaties realiseren. Een tweede doelgroep zijn de mensen die graag zelf een huis willen bouwen. Voor hen kan de gemeente vastleggen dat er een bepaald percentage kavels moet worden uitgegeven voor particulier opdrachtgeverschap.

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

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

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

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

De nieuwe situatie

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

Ingenomen grondposities

Vanaf de jaren negentig begonnen marktpartijen op grote schaal grondposities in te nemen op potentiële uitbreidingslocaties. De gemeenten hadden toen onvoldoende middelen en vroegen daarom ontwikkelaars om de gronden te verwerven³, of gemeenten waren te laat om de ruwe bouwgrond op Vinex-locaties aan te kopen.

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

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

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

Prijs en mobiliteit

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

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

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

wordt de grondprijs beïnvloed door de locatie en het type woningbouw (sociale huur, vrijesector kavels) dat er gepleegd gaat worden. Gemeenten geven aan dat ze voor beroepsmatige bouwers of particuliere opdrachtgevers dezelfde vierkantemeterprijs hanteren, maar ze geven meestal wel een korting aan corporaties voor de realisatie van socialehuurwoningen. De prijzen die particulieren betalen voor bouwrijpe grond voor woningbouw varieert tussen 128 en 493 euro per vierkante meter (prijzen 2004) (De Vries & Van der Heijden 2005). Deze prijzen hanteren we bij gebrek aan beter als indicatie voor de grondprijzen die beroepsmatige bouwers betalen voor bouwrijpe grond op alle woningbouwlocaties. Die prijs is gemiddeld dus tussen 2,5 en 3,5 keer hoger dan de prijs voor bouwrijpe grond op bedrijven-terreinen⁵.

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

Het verschil tussen de prijs van landbouwgrond en de prijs van bouwrijpe grond voor woningbouw is groot. In het westen van het land is de prijs van landbouwgrond in blijvend agrarisch gebruik naar schatting gemiddeld slechts 1/60e tot 1/75e deel van de prijs voor bouwrijpe grond voor woningbouw⁶. Op specifieke plekken, in afzonderlijke gemeenten, zijn die verschillen waarschijnlijk nog veel groter. We hebben het weliswaar over een andere soort grond; het gaat nu immers om bouwrijpe grond, waarvoor kosten zijn gemaakt om deze bouwrijp te maken. Toch geeft de verhouding een indicatie van het aandeel van de prijs van landbouwgrond in de totale kosten.

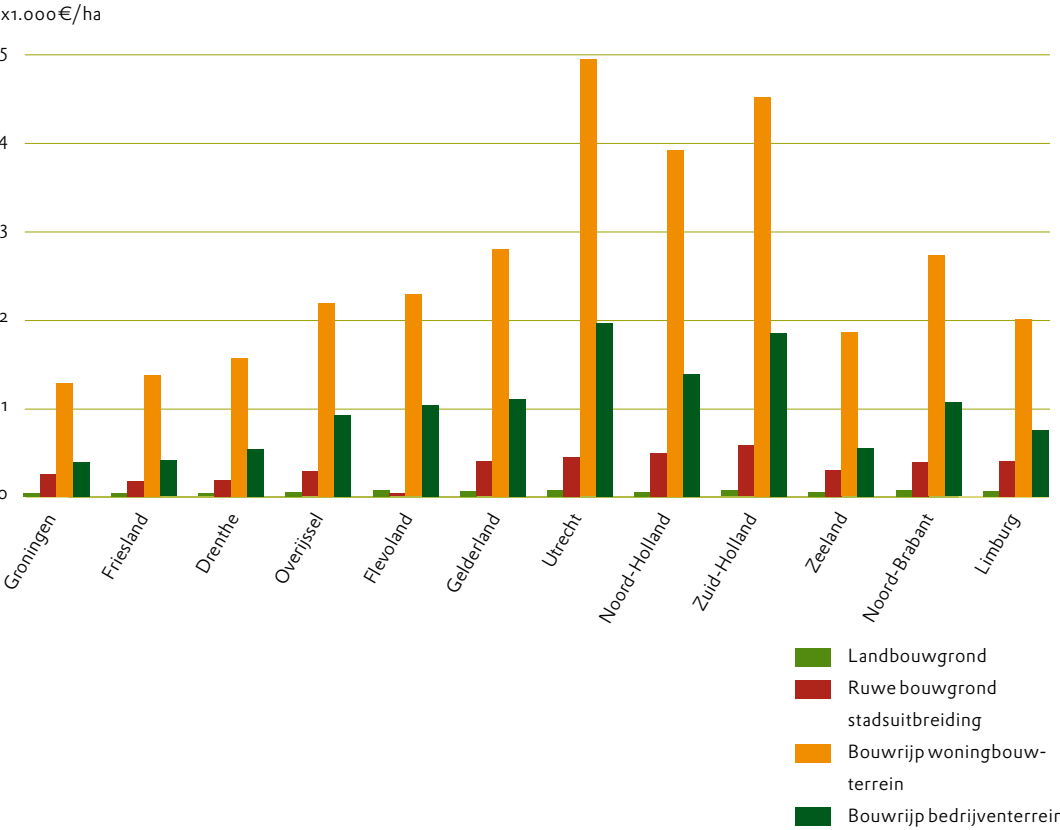
Strategieën van gemeenten

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

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

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

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



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

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

We bespreken eerst een voorbeeld van actief grondbeleid en vervolgens drie alternatieve werkwijzen voor zuiver actief grondbeleid die zijn ontstaan als reactie op de veranderende marktomstandigheden: de bouwclaimovereenkomst, de PPS-overeenkomst en het faciliterend grondbeleid⁷.

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

Actief grondbeleid

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

Casus De Beljaart – Dongen

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

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

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

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

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

De bouwclaimovereenkomst

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

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

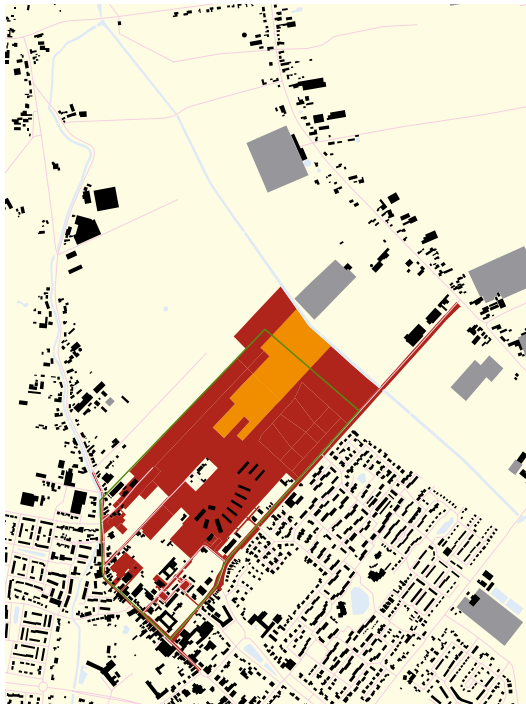
Casus De Terrassen – Nijkerk

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

De gemeente heeft met de ontwikkelaar geen afnameplicht afgesproken, maar het risico dat zij niet zullen afnemen, is niet groot⁹. De ontwikkelaar heeft van de gemeente wel een lager bedrag ontvangen dan waarvoor hij de grond had aangekocht, maar hier stond een bouwclaim van een groot aantal woningen tegenover. In een gespannen markt voor koopwoningen heeft de ontwikkelaar hierdoor ruime mogelijkheden om dit 'verlies' goed te maken. Bovendien is er binnen het plan nauwelijks concurrentie doordat de ontwikkelaar vrijwel alle grond in bezit heeft (gehad). De concurrentie

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

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



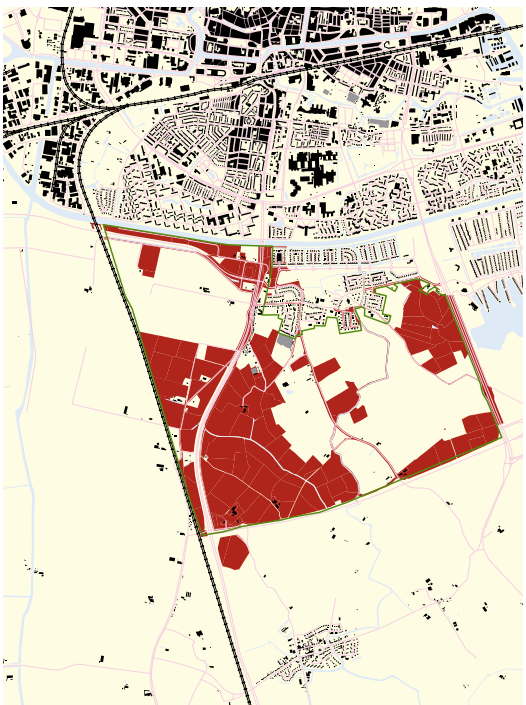
- Gemeente Dongen
- Gekocht van Van der Ven
- Globale grens De Beljaart

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



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

Figuur 11. Grondposities Gemeente Leeuwarden.¹⁰ *Bron: Kadaster, bewerking RPB*



- Gemeente Leeuwarden
- Globale grens De Zuidlanden

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

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



- Gemeente Tilburg
- Globale grens Koolhoven

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

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

De PPS-overeenkomst

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

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

Casus De Zuidlanden – Leeuwarden

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

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

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

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

Faciliterend grondbeleid

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

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

Casus Koolhoven – Tilburg

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

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

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

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

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

Het beschikbare gemeentelijk instrumentarium

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

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

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

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

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

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

Erfpacht

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

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

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

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

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

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

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

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

Gebruik van erfpacht in de casussen

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

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

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

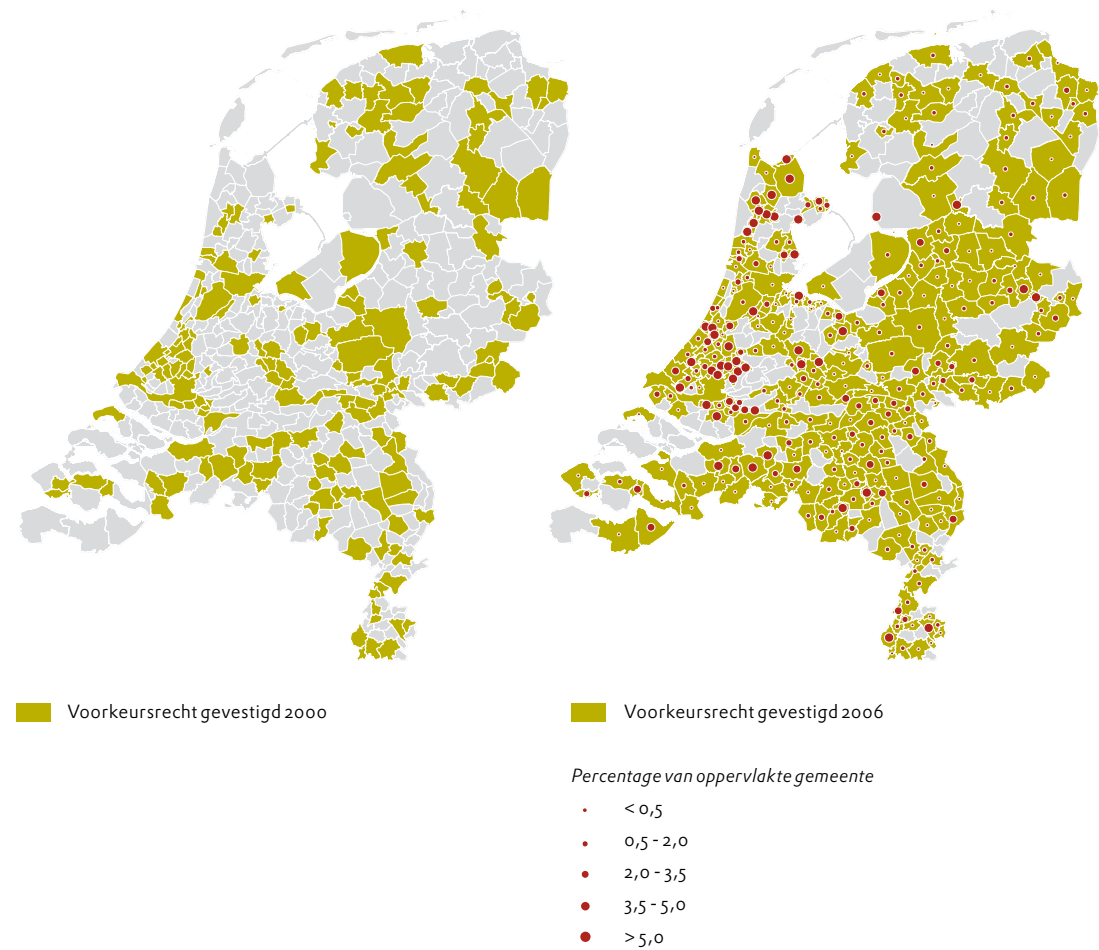
Gebruik wvg in de casussen

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

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

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

Figuur 14. Gemeenten die een voorkeursrecht hebben gevestigd (2000 en 2006). Bron: Kadaster¹¹, bewerking RPB



Bestemmingsplan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

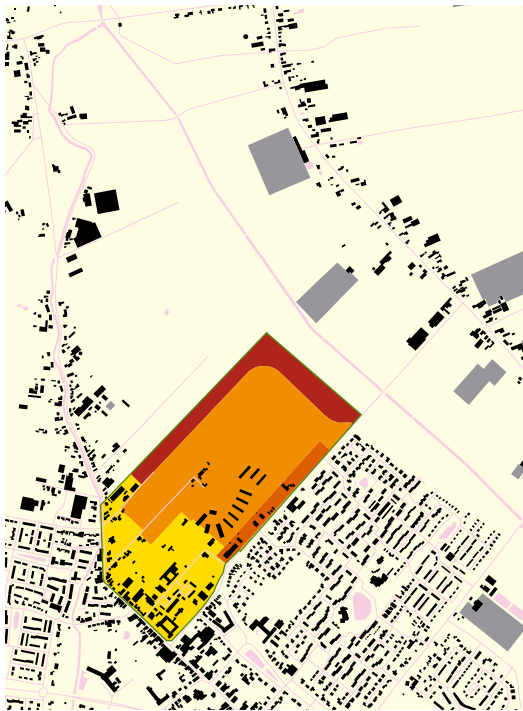
Bestemmingsplannen in de casussen

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

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

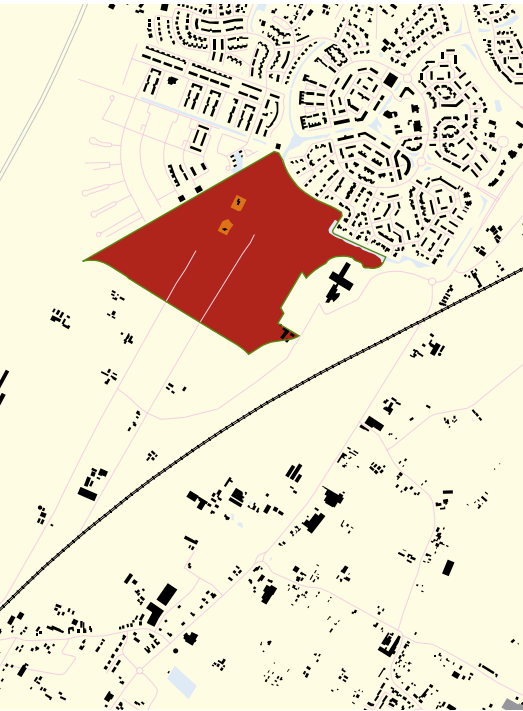
Achteraf kun je stellen dat de beperkingen die de provincie stelden aan het gebruik van het publiekrecht door de gemeente, positief hebben uitgepakt bij het privaatrechtelijk handelen van diezelfde gemeente.

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



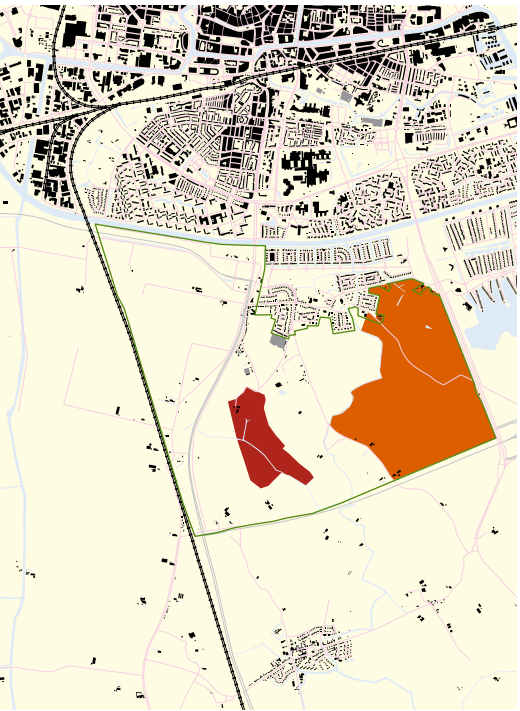
- Dongen Buitengebied
- Randzone Bolkensteeg
- Buitengebied
- Lage Ham
- Globale grens De Beljaart

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



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

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



- Techum
- Planfase A
- Globale grens De Zuidlanden

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Grondexploitatiewet

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

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

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

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

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

Genomen risico's en democratische controle

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

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

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

Het gaat in het kader van dit onderzoek te ver om risico's empirisch te kwantificeren. We kunnen echter bouwen op een grote stapel onderzoeksrapporten van rekenkamers en rekenkamercommissies¹³. Niet zelden vormde het grondbeleid of aspecten daarvan één van de eerste onderzoeksonderwerpen van deze relatief recent in het leven geroepen organen. Dit enkele feit geeft al aan dat er bij raadsleden zorgen heersen. De conclusies van de onderzoeken geven inzicht in de risico's die gemeenten lopen met een actief grondbeleid (zie Rapporten rekenkamers, blz. 84).

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

Niet alleen in de beschreven gemeenten zijn de risico's van grondbeleid onderzocht. Ook in de andere gemeenten komen de conclusies in grote lijnen overeen¹⁴. Bijna altijd is de (verdeling van de) risico's onduidelijk, en bovenal schort het aan een adequate informatievoorziening ten behoeve van de gemeenteraad en is de dossiervorming niet op orde. In veel gevallen is er geen of onvoldoende gemeentelijk grondbeleid vastgesteld waarnaar gehandeld zou moeten worden. De omschrijving 'black box' door de Rekenkamer Rotterdam lijkt op meer plaatsen van toepassing te zijn. Er blijken belangrijke nadelen te kleven aan een actief grondbeleid door gemeenten.

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

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

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

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

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

Rapporten rekenkamers

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusie

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

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

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

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

Marktstrategieën van eindgebruikers