

discussie

Moeten gemeenten zich terugtrekken uit de grondmarkt? En ontspant de grondmarkt als lokale overheden meer woonbestemmingen aanwijzen? Het zijn voorstellen van een onderzoeker van het Ruimtelijk Planbureau. Een interview, gevolgd door reacties van belangenpartijen.

Tweepettenprobleem op de grondmarkt

verschenen in Cobouw augustus 2007
copyright Carien Overdijk

De grondhandel van de lokale overheid verhoudt zich slecht met haar publieke taak op het gebied van ruimtelijke ordening. Sinds de jaren negentig werken gemeenten met projectontwikkelaars samen en concurreren ze met private partijen om het bezit van ruwe bouwgrond. De aan- en verkoop van grond door gemeenten gaat sindsdien gepaard met ondoorzichtige afspraken die nadelig kunnen uitpakken voor het algemeen belang. Dat is een van de belangrijkste conclusies van het onderzoek 'De grondmarkt voor woningbouwlocaties' van het Ruimtelijk Planbureau. Onderzoeker Arno Segeren pleit ervoor dat gemeenten de grondhandel overlaten aan marktpartijen en zich beperken tot een faciliterende rol.

Meneer Segeren, hebt u al reacties van gemeenten gezien?

'Ik heb gehoord dat gemeenten wel de voordelen zien van een faciliterend grondbeleid, maar geen enkele gemeente heeft bij mijn weten al uitgesproken dat ze deze koers gaat varen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten herkent het beeld dat ik heb geschetst, maar spreekt zich niet uit over de conclusie van mijn onderzoek, dat een faciliterend grondbeleid in veel gevallen passender is. Dat begrijp ik niet.'

Waarom blijft de grondprijs alsmaar stijgen?

'De waardeontwikkeling zit primair op de woningmarkt, niet op de grondmarkt. De schaarste aan woningen en de gestegen besteedbare inkomens hebben ertoe geleid dat de woningprijzen sterker zijn gestegen dan de bouwkosten. Daardoor valt er steeds meer te verdienen aan ruwe bouwgrond. Sinds de rijksoverheid Vinexlocaties heeft aangewezen om de woningproductie op te voeren is er een jacht op agrarisch land ontketend, niet alleen door projectontwikkelaars, maar ook door institutionele beleggers, bouwers en woningcorporaties. Die hebben op grote schaal land aangekocht in de verwachting dat het op termijn een bouwbestemming krijgt. Daar komt bij dat boeren en andere grondeigenaren ook steeds slimmer onderhandelen over de prijs.'

Als gemeenten ook slim in grond handelen kunnen ze toch winst maken ten behoeve van hun publieke taken?

'Dat doen ze ook wel. Wat overblijft na verevening van winstgevende en verliesgevende locaties gaat naar de gemeentebegroting. Soms zijn er ook echt buitenkansjes, zoals in mijn onderzoek het geval van de gemeente Dongen. Een plaatselijke kerk was bereid om een groot stuk land voor een lage prijs aan de gemeente te verkopen. Zo'n kans moet je grijpen. En er zijn ook nog wel regio's waar de druk op de grondmarkt relatief laag is. Daar is het logischer dat een lokale

overheid zelf bouwgrond aankoopt.

Maar voor de meeste gemeenten geldt dat niet?

De meeste gemeenten, zeker in de randstad en in andere verstedelijkte gebieden, hebben te maken met zware concurrentie op de grondmarkt. In zulke gevallen blijken aanvullende afspraken van gemeenten met boeren én projectontwikkelaars de grondwinst voor gemeenten flink te kunnen afromen en bovendien de kwaliteit van nieuwbouwprojecten aan te tasten. Agrariërs weten allerlei aanvullende condities te bedingen, projectontwikkelaars bekibbelen in de planfase op zaken als openbaar groen en sociale woningbouw. Bovendien loopt de overheid een onnodig financieel risico met de handel in grond. Als de huizenprijzen gaan dalen, kunnen gemeenten er zelfs verlies op lijden.'

Kan de overheid niet beter grenzen stellen aan private grondtransacties?

'De ontwikkelingen op de grondmarkt zijn niet terug te dringen. Gemeenten krijgen nooit meer hun oude monopoliepositie op het bouwrijp maken van grond terug, en het is ook maar de vraag of dát wenselijk is. Gemeenten moeten hun knieën recht houden. Ze moeten niet geheimzinnig hoeven doen over woningbouwbestemmingen, zodat speculanten blijven doorgokken. Ze moeten ook niet in achterkamertjes aan grondverwerving hoeven doen, zodat de gemeenteraad pas achteraf hoort wat er in portefeuille is. Als gemeenten openlijk meer en kleinere gebieden aanwijzen voor woningbouw, zoals de Nota Ruimte ook propageert, dan hebben ze een betere onderhandelingspositie. Maar dan moeten ze, om transparant en objectief te kunnen handelen, niet zelf partij zijn op de grondmarkt.'

Trekt de nieuwe grondexploitatiewet, die in 2008 in werking treedt, de verhoudingen niet recht?

'Op zichzelf is die wet een prima instrument. Gemeenten kunnen daarmee ondermeer sociale woningbouw en een betere openbare ruimte afdwingen. Maar dat werkt pas echt wanneer een gemeente terugtreedt uit de grondmarkt en slechts de regie voert over de ruimtelijke ordening. En het is de vraag of dat gebeurt. Ik heb voormalig minister Dekker, die de wet heeft voorbereid, horen zeggen dat hij een stok achter de deur, een laatste redmiddel is. Als dat zo is, blijven de huidige, ondoorzichtige ontwikkelingspraktijken bestaan. Juist omdat ze nergens zijn geformaliseerd.'

Belanghebbenden reageren op de ideeën van het Ruimtelijk Planbureau.

Lianne van den Houten, beleidsmedewerker grondbeleid Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG):

'Dubbelrol van gemeenten niet ondemocratisch'

'Er zijn grote verschillen tussen gemeenten onderling. In grondposities, in deskundigheid, in de mate waarin ze zijn volgebouwd. Daarom willen wij vanuit de VNG geen oekaze geven. Gemeenten moeten zélf bepalen hoe ze met de grondmarkt omgaan. Wij bevelen aan om in ieder geval eerst de Grondexploitatiewet uit te proberen voordat je je werkwijze verandert. Die wet is géén laatste redmiddel. Als het goed is, werpt hij juist zijn schaduw vooruit op de onderhandelingen met private partijen. Gemeenten kunnen met deze nieuwe wet vooraf afspreken wie welke kosten draagt en dat in de exploitatie-overeenkomst neerleggen. Dat bevordert

ook de transparantie. De Grondexploitatiewet zal afspraken en plannen beslist harder maken. En die dubbelrol van gemeenten, marktmeester én marktspeler, hoeft niet ondemocratisch te zijn. De gemeenteraad kan kaders stellen in een nota grondbeleid. Daarin kun je ook vestleggen welke reserves nodig zijn om eventuele verliezen te compenseren. Zeker gemeenten met goede grondposities moeten die actief benutten. De grondprijs daalt echt niet wanneer je alles aan de markt overlaat.'

Jan Fokkema, directeur Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen (Neprom):

'Gemeenten moeten meer bouwruimte toewijzen'

'De gemeente heeft als publieke partij inderdaad een tweepettenprobleem op de grondmarkt. Ons streven is dat ze publiekrechtelijke instrumenten hebben om hun taak te realiseren. Daarom hebben wij, met de VNG, het initiatief genomen voor de Grondexploitatiewet. Maar dan moet ook helder worden wát precies het publieke belang is. Van sociale woningbouw, openbare ruimte en en beeldkwaliteit is dat duidelijk. Maar wat valt er nog meer onder? Gemeenten schuiven zaken héél snel onder de noemer publiek belang, ze stellen bijvoorbeeld ook eisen aan de aantallen huizen in bepaalde prijscategorieën en aan het ontwerp van woningen. Wij vinden dat je bij zulke keuzes de markt zijn werk moet laten doen. Met de nieuwe wet verwachten wij als projectontwikkelaars meer vrijheid om individuele consumenten beter te bedienen binnen die publieke randvoorwaarden. Als gemeenten zich terugtrekken van de grondmarkt verwacht ik niet direct een prijseffect. Veel grond is al in handen van private partijen. Ik denk wel dat de grondprijs zal stabiliseren als lokale overheden de plancapaciteit verruimen, zoals het RPB en de Nota Ruimte voorstellen. Dat zou een goede zaak zijn.'

Willem Korthals Altes, hoogleraar grondbeleid TU Delft:

'Grondexploitatiewet niet flexibel genoeg'

'Mij lijkt het niet verstandig als gemeenten hun grondbedrijf opdoeken en zich beperken tot pure toelatingsplanologie. Als je het internationaal bekijkt, dan blijkt dat de stagnatie in de woningbouw toeneemt wanneer gemeenten niet zelf ontwikkelen. Bouwgrond is een beleggingsobject. Met een actief grondbeleid heeft een gemeente bovendien meer invloed op de kwaliteit van de bebouwing en op stedelijke vernieuwing. Van de Grondexploitatiewet moet je niet teveel verwachten, want hij is niet flexibel genoeg. Een goede financiering vastleggen is lastig bij complexe projecten, omdat die over een lange termijn lopen. In die periode moet je vaak je plan weer aanpassen aan de ontwikkelingen op de markt. Ik voorzie dat met een starre toepassing van de Grondexploitatiewet de verwervingskosten zullen stijgen. De stijging van de verwachtingswaarde van grond wordt namelijk als kostenpost meegenomen, en gemeenten moeten negatieve exploitaties zelf bijpassen. Een self-fulfilling prophecy: de grondprijs loopt op tot het niveau waarop de markt verwacht dat gemeenten bereid zijn te investeren. De bestaande wetgeving zet hier geen enkele rem op.'

Hans Janssen, wethouder grondzaken en economie gemeente Tilburg:

'Wij staan niet tegenover projectontwikkelaars'

'Wij zijn hier tot nieuwe verhoudingen gekomen met projectontwikkelaars. We staan

niet meer

tegenover elkaar. Wij vertrouwen private partners totdat ze dit vertrouwen schenden. Daarom kunnen we meestal goed samenwerken. Daarbij is een actief grondbeleid van de gemeente nuttig, omdat je dan als overheid ook middelen kunt verdienen om in te zetten op plekken waar er geld bij moet. En overigens is de markt soms ook zélf in staat om publieke doelen te verwezenlijken. Een zuivere regiefunctie, omwille van neutraliteit, ambiëren wij hier niet. De overheid is nooit neutraal, die heeft een publiek doel met eigen voorkeuren. Maar als je in grond handelt, hoef je niet in achterkamers te opereren. Grondverwerving is een privaatrechtelijke verantwoordelijkheid van het college, maar we werken binnen het kader dat de gemeenteraad ons heeft gesteld. Alle aankopen komen op een openbare lijst.

Méér bouwlocaties aanwijzen, zoals de Nota Ruimte en het RPB propageren, daar ben ik niet voor. Je creëert daarmee ook weer onrust: bij omwonenden, bij natuurbeschermers. En ik betwijfel of die verruiming de prijsdruk verlicht. Dat we een hap uit het bestemmingsplan voor de nieuwbouwlocatie Koolhoven (zie 'De Grondmarkt voor woningbouwlocaties' van de RPB, red.) moesten nemen omdat een particuliere grondeigenaar niet mee wil werken is een feit. Maar ik denk niet dat we bij een groter aantal bouwlocaties wél medewerking hadden gekregen.'

Willem van Leeuwen, voorzitter Aedes, vereniging van woningcorporaties:

'Corporaties moeten korting op grond behouden'

'Ik ben er nog niet uit of gemeenten er goed aan zouden doen om zich terug te trekken uit de grondmarkt. We weten ook nog niet wat het effect wordt van de aankomende Grondexploitatiewet. Natuurlijk is het goed als de de volkshuisvestingstaak van lokale overheden niet wordt beïnvloed door belangen van het grondbedrijf, maar soms is het ook juist goed dat overheden grond met korting aan corporaties kunnen overdragen, om in ruil daarvoor een wensenlijstje te laten uitvoeren dat het publieke belang voorop stelt. Corporaties kunnen immers zelf niet teveel risico nemen op de grondmarkt.

Met het voorstel om het aantal bouwlocaties op lokaal niveau te verruimen, zijn wij het van harte eens. En dat mag ook best op rijksniveau. Als je extrapoleert wat er aan nieuwe woningen nodig is en wat er – vooral binnenstedelijk - aan projecten vastloopt, dan ontdek je dat je maar zestig procent realiseert als je je beperkt tot de som van je ambities. De realisatie van de bouwopgave blijkt vaak erg moeilijk, door Europese regelgeving en door langlopende inspraakprocedures. Dus we moeten méér projecten in ontwikkeling nemen om er voldoende te kunnen realiseren. En ja, de grondprijs zal ook wel iets zakken als er voldoende alternatieve bouwlocaties worden aangewezen.'