

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/127003>

Please be advised that this information was generated on 2021-05-06 and may be subject to change.

1 juni 2001

Henk Donkers

Paarse aarde

Grondbeleid was altijd een politiek heikel onderwerp in Nederland. Behalve het kabinet-Den Uyl zijn er nóg twee naoorlogse kabinetten over gestruikeld. Deze week discussieerde de Tweede Kamer voor het eerst over de nieuwe Nota Grondbeleid.

'Hou je mond over de grond', schijnt minister Pronk regelmatig tegen zijn ambtenaren gezegd te hebben. Als lid van het kabinet-Den Uyl, dat in 1973 viel op de grondpolitiek (een van Den Uyls vier 'grote maatschappelijke hervormingen'), wist hij als geen ander hoe politiek gevoelig dit onderwerp is. Toch produceerde het kabinet-Kok zonder politiek gekrakeel een nieuwe Nota Grondbeleid. Het zag af van een grondslagendiscussie over collectief versus individueel eigendom en liet een interdepartementale werkgroep de problemen inventariseren en daarvoor pragmatische oplossingen bedenken.

De Nota Grondbeleid werd tegelijk met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening gepresenteerd. Dat was geen toeval. Pronk en Remkes redeneerden als volgt: je kunt wel allerlei fraaie plannen bedenken voor nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen, natuurgebieden, recreatieprojecten, meer ruimte voor water, infrastructuur en de herstructurering van steden, maar als je geen directe of indirecte zeggenschap over de grond hebt, komt daarvan weinig terecht. Ook wilden ze een herhaling voorkomen van wat er begin jaren '90 gebeurd was na de Vinex, de Vierde Nota Extra.

Toen ontstond er een ware run op bouwgrond, waarbij de grondprijzen explosief stegen tot vele tonnen per hectare. Projectontwikkelaars en beleggers kochten toen vele duizenden hectares bouwgrond op de zogenaamde Vinex-locaties. Tot dan toe waren gemeenten altijd gewend geweest om gronden aan te kopen, bouwrijp te maken en (met winst) weer uit te geven aan woningbouwverenigingen en projectontwikkelaars. Nu projectontwikkelaars en beleggers veel grond op bouwlocaties in handen hadden, konden ze niet op de oude voet verder gaan. Veel gemeenten voelden zich onthand; ze ontbeerden de instrumenten om greep te krijgen op een situatie waarin niet zijzelf, maar anderen de meeste bouwgrond in handen hadden.

Veel mensen denken dat door de explosief gestegen grondprijzen de huizenprijzen de pan uitgerezen zijn en dat via het grondbeleid de huizenprijzen te beïnvloeden zijn. Volgens Willem Korthals Altes, planoloog en hoogleraar grondbeleid aan de TU Delft, is dat een misvatting. Korthals Altes: "Het verband ligt andersom. De grondprijzen zijn gestegen doordat de prijzen van bestaande huizen zo sterk zijn toegenomen. Een simpel rekensommetje. Als een bestaand huis een half miljoen waard is en je hebt een stuk grond waar je een vergelijkbaar nieuw huis kunt bouwen, dan is dat ook een half miljoen waard. Als de nieuwbouwkosten 300.000 gulden bedragen, is de grond dus 200.000 gulden waard. De grondprijzen volgen de huizenprijzen, niet andersom."

Ook het beeld dat door de aanwijzing van Vinex-locaties projectontwikkelaars precies wisten waar ze grond moesten kopen en daarom grote hoeveelheden bouwgrond tegen hoge prijzen wegkaapten voor de neus van gemeenten, klopt volgens hem niet. Korthals Altes: "Cruciaal is dat

de marktsituatie veranderde. Eind jaren tachtig konden marktpartijen niet veel winst maken bij woningbouw en waren ze niet uit op het verwerven van grondposities. Ten tijde van de Vinex veranderde dat. Niet zozeer door de Vinex als wel door de Nota 'Volkshuisvesting in de jaren '90' van staatssecretaris Heerma. Daardoor daalde het aantal gesubsidieerde woningen drastisch en steeg het aantal marktwoningen sterk. Mede door de structurele huurverhoging ontstonden er winstperspectieven voor marktpartijen. Daarom stortten zij zich op de grondmarkt. Als je als projectontwikkelaar niet uitgerangeerd wilde raken, moest je grond kopen. Daartegenover stelden gemeenten zich terughoudend op vanwege de vastgoedcrisis in de jaren daarvoor. Sommige vroegen zelfs aan bevriende projectontwikkelaars gronden voor hen te kopen. Veel grond is dus niet achter de rug van gemeenten om gekocht door projectontwikkelaars, maar op hun verzoek of in overleg met hen. Veel projectontwikkelaars hebben hun grond later zelfs weer ingeleverd bij gemeenten in ruil voor een bouwclaim."

In de tijd dat gemeenten de bouwgrond nog in hun bezit hadden en bouwrijp maakten, konden ze de kosten van de aanleg van wegen, riolering, groen en allerlei voorzieningen doorberekenen in de uitgifteprijs van de grond. Nog steeds verwacht men van de overheid dat deze dergelijke publieke voorzieningen voor haar rekening neemt. Grondeigenaren profiteren daarvan want de waarde van hun percelen stijgt. Een effectief instrument om hen te dwingen mee te betalen aan publieke voorzieningen ontbrak echter.

Daarom willen Pronk en Remkes een nieuwe grondexploitatievergunning invoeren. Als projectontwikkelaars niet tijdig over zo'n vergunning beschikken, kunnen ze onteigend worden. Gemeenten kunnen aan zo'n vergunning drie soorten voorwaarden stellen. Allereerst moeten projectontwikkelaars meebetalen aan publieke voorzieningen en andere kosten die een gemeente maakt. Er komt een lijst van kosten die gemeenten op hen kunnen verhalen. De aanleg van openbare voorzieningen, planontwikkelingskosten, planschadevergoedingen en bovenwijkse voorzieningen zoals groen en infrastructuur vallen er in ieder geval onder.

Daarnaast kan de overheid eisen stellen aan de inrichting en uitvoering van een nieuwbouwplan. Ten slotte kan een gemeente eisen dat er kavels beschikbaar gesteld worden aan mensen die zelf een huis willen (laten) bouwen, het zogenaamde particuliere opdrachtgeverschap.

Het idee voor een grondexploitatievergunning is afkomstig van de Neprom, de vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, en de VNG, Vereniging Nederlandse Gemeenten. Nu hun idee omarmd wordt door Pronk en Remkes, behoren zij tot de felste tegenstanders. Binnen de Tweede Kamer hebben ze alleen het CDA voor hun standpunt weten te winnen. Hoe heeft dat zo kunnen lopen?

In de jaren negentig is er in de traditie van het poldermodel een praktijk gegroeid waarin een gemeente een plan voor een nieuwbouwwijk ontwikkelt in overleg met de projectontwikkelaars die het gaan uitvoeren. De partijen sluiten daarvoor vrijwillig een exploitatiecontract af. Daarin maken ze afspraken over zaken als infrastructuur, voorzieningen, percentages huur- en koopwoningen en financiële bijdragen. Soms zijn er echter grondeigenaren die niet willen meebetalen aan publieke voorzieningen, terwijl ze daarvan wel mee profiteren. Deze free riders, veelal kleine grondeigenaren of lokale bouwbedrijven, zijn de gemeenten en de grote projectontwikkelaars een doorn in het oog. Daarom hebben de Neprom en de VNG het concept van de exploitatievergunning laten uitwerken. Uitdrukkelijk als stok achter de deur voor gevallen waarin partijen niet tot een vrijwillige overeenkomst komen.

Pronk en Remkes hebben het idee overgenomen, maar tegelijk ingrijpend veranderd. De vergunning is altijd en voor iedereen verplicht, en niet alleen bedoeld voor uitzonderlijke situaties. Daarnaast hebben ze er een aantal elementen aan toegevoegd. Daarom wordt er nu gesproken over een 'smalle' en een 'brede' exploitatievergunning. De smalle beperkt zich tot het

verhalen van publieke kosten op de grondexploitanten. Via de brede exploitatievergunning willen ze bijvoorbeeld ook inhoudelijk invloed uitoefenen op plannen door het stellen van eisen aan de ruimtelijke inrichting van kavels en de kwaliteit van de vormgeving.

Ook willen ze zo bereiken dat veel meer woningen gebouwd worden via particulier opdrachtgeverschap. Remkes wil burgers meer directe zeggenschap geven over wat er gebouwd wordt. Hij vindt dat woningcorporaties en projectontwikkelaars het nu te veel voor het zeggen hebben. Omdat particulieren in Nederland moeilijk aan grond kunnen komen, bouwen ze hier in vergelijking met andere landen weinig huizen. Via het grondbeleid wil Remkes het percentage woningen, dat door of in opdracht van particulieren gebouwd wordt, opvoeren van 18 procent nu naar 33 procent in 2005. In de praktijk betekent dat dat projectontwikkelaars en gemeenten een deel van de gronden die ze gekocht hebben om zelf te bebouwen, moeten verkopen aan particulieren. De projectontwikkelaars zijn daar erg kwaad over en voelen zich verraden.

Ze staan niet alleen in hun kritiek. Ook de voorzitter van de VROM-Raad, de voormalige Haagse wethouder grondzaken Peter Noordanus, is ertegen. Hij vreest verlies van draagvlak en momentum. Gemeenten en projectontwikkelaars waren het eens over de smalle vergunning, de brede variant tast volgens hem hun poldermodelachtige samenwerking aan omdat gemeenten ineens veel meer macht in de schoot geworpen krijgen. Jitske de Jong, hoogleraar onroerend-goedrecht in Delft, vindt dat Remkes een truc bedacht heeft om zijn stokpaardje – het particulier opdrachtgeverschap – dat juridisch moeilijk te regelen is, via een achterdeur alsnog binnen te halen.

Korthals Altes vindt de exploitatievergunning een veel te zwaar instrument voor de aanpak van een klein probleem. “De problematiek van het kostenverhaal beperkt zich tot de free riders. Zeker is dat dat er weinig zijn en dat de grotere projectontwikkelaars er niet toe behoren. Het is dan overdreven om iedereen op te zadelen met een extra vergunning inclusief procedures waartegen belanghebbenden weer in beroep kunnen gaan. De kosten die je moet maken om dit stelsel door te voeren zijn groter dan de winst die je behaalt in termen van kostenverhaal. Om de regierol van gemeenten te versterken, bestaan voldoende instrumenten. Die kunnen beter gebruikt worden. Gemeenten moeten meer moeite doen dan vroeger om hun regierol te vervullen, maar nieuwe wettelijke instrumenten vind ik niet nodig. Ik zie meer in een verbetering van de bestaande, bijvoorbeeld in het kader van de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening.”

Dat acht de Nijmeegse hoogleraar planologie Barrie Needham uitgesloten. Needham: “Zaken als financieel verhaal, beeldkwaliteit en woningbouwsamenstelling kunnen niet in de Wet op de ruimtelijke ordening geregeld worden omdat ze als niet ruimtelijk relevant aangemerkt worden. Daarom ben ik blij met de grondexploitatievergunning. Die vult leemtes op in het bestaande instrumentarium door de positie van gemeenten te versterken zonder dat ze over bouwgrond hoeven te beschikken.”