



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Grondbeleid in Nederland in historisch perspectief

Inleiding grondbeleid in Nederland in historisch perspectief

Voor u ligt een historisch overzicht van het grondbeleid in Nederland, met de nadruk op de periode na de Tweede Wereldoorlog. Dit maakt zichtbaar hoe meer en minder actieve sturing op grond door overheden door de tijd heen elkaar hebben afgewisseld. Het geeft een historisch beeld van de overwegingen en de voor- en nadelen die relevant zijn (geweest) voor de keuze om wel of niet te komen tot een meer actief grondbeleid. Ook de problemen die daarmee gepaard zijn gegaan, worden geschetst. Tenslotte leest u over de huidige praktijk van grondbeleid, waarbij ‘alternatieve verdienmodellen’ als wondermiddel worden gezien voor de huidige problematiek van gemeenten en hun grondbedrijven.

Stedelijk gebied: gemeente stuurt op stadsontwikkeling en woningbouw via grond

Vanaf het eind van de negentiende eeuw begonnen gemeenten in een aantal grote steden meer structureel grond te verwerven. Dit deden ze om de grond bouwrijp te maken en uit te geven aan bouwers. Dit volgde op het laissez-faire economische beleid van de negentiende eeuw waarbij ook de stadontwikkeling geheel aan de markt was gelaten. Door een gebrek aan mogelijkheden om kwaliteitseisen te stellen en om speculatie tegen te gaan, werd in het begin van de twintigste eeuw in een beperkt aantal stedelijke gemeenten uitgifte in erfpacht ingevoerd. Om in erfpacht te kunnen uitgeven, moet de grond wel eigendom van de gemeente zijn. Gemeenten deden dit om regels te kunnen stellen aan de bebouwing op de kavels, en op die manier de kwaliteit van de stadsuitleg te verbeteren. Een wettelijke regeling die voorzorg in de bevoegdheid tot het vaststellen van een uitbreidings- of bestemmingsplan was er niet, terwijl bij Koninklijk Besluit was bepaald dat decentrale overheden in hun autonome verordeningen geen bouwverbod mochten opnemen. Het bood een antwoord op de vaak kwalitatief slechte bebouwing die gepaard ging met de snelle staduitbreiding van daarvoor. Met tijdelijke of voortdurende erfpacht kon de gemeente overigens ook profiteren van waardevermeerdering van de grond (op lange termijn). Tegelijkertijd liep zij ook het risico op waardedaling¹.

Het verwerven van grond door de gemeente om deze na het bouwrijp maken zelf uit te geven (in erfpacht of in eigendom), verzekerde ook dat bij stijgende grondprijzen de betaalbaarheid van (sociale) huurwoningen voor de inmiddels ook opgerichte woningcorporaties geborgd werd. Als de gemeente er niet in slaagde om via vrijwillige verwerving aan de beoogde grond te komen, dan kon zij onteigening inzetten. Onteigening kwam echter heel weinig voor omdat goedkeuring nodig was van de Eerste en Tweede Kamer. Door de overwegend liberale samenstelling was ‘onteigening par zone’ in de praktijk niet mogelijk. Men vond dat een zaak voor de markt. Alleen in een incidenteel geval dat de ontwikkeling belemmerde, kon onteigening op project- of planmatige basis worden toegepast. Dit gold met name voor infrastructuur en defensiewerken. Gemeenten kregen meer mogelijkheden iets te doen aan de kwaliteit met de Woningwet van 1901. Hierbij kregen overigens ook corporaties een rol. Corporaties moesten de doelstellingen van de volkshuisvesting realiseren en kregen daarom als enige subsidies van de rijksoverheid.

Tot aan de Tweede Wereldoorlog was actief grondbeleid voor het overgrote deel van de meer dan duizend gemeenten geen gemeengoed. Wel waren er vooral grotere gemeenten die al wel een planmatige aanpak van de woningbouwopgave hadden en actief opereerden op de grondmarkt. Zoals aangegeven gold dit sowieso bij gemeenten die in erfpacht uitgaven. Waar de te ontwikkelen grond niet in eigendom kwam van de gemeente, had iedere gemeente zijn eigen regels rond het verhalen van de gemeentelijke kosten op grondeigenaren.

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond er een grote vraag naar woningen terwijl in het aanbod door de private sector niet snel genoeg kon worden voorzien. Dit kwam door allerlei tekorten, onder meer aan bouwmaterialen die op de bon waren. Gemeenten trokken een coördinerende rol aan zich en gingen tevens voorzien in grond. Oorzaken hiervoor waren bijvoorbeeld dat de vernietigde voorraad vervangen moest

¹ Bij eeuwigdurende erfpacht die de laatste jaren opgeld doet, is de waardeontwikkeling voor risico van de erfpachter.

worden en dat het aantal huwelijken en geboorten snel toenam. Bouwers konden de vraag niet bijbenen door tekorten aan materialen en bouwgrond. De vraag naar woningen steeg snel en de inkomens waren laag. De bouw was gericht op goedkope huurwoningen (70-80% van de bouwproductie) waarvoor het Rijk subsidies gaf aan corporaties. Veel meer gemeenten gingen daarna, zo nodig ondersteund door de onteigeningswet, zelf grond verwerven om deze vervolgens uit te geven aan bouwers tegen kostprijs

Vanaf midden jaren vijftig vulden gemeenten een volledig actieve rol in. Zij waren zo ongeveer de enige vrager (monopsonie) naar ruwe bouwgrond en de enige aanbieder (monopolie) van bouwrijp gemaakte grond². Waar in ons omringende landen gemeenten slechts bij uitzondering grond ten behoeve van locatieontwikkeling aankopen, hebben Nederlandse gemeenten dit op grote schaal gedaan. De Nederlandse rol van gemeenten op de grondmarkt is sinds de Tweede Wereldoorlog daarmee vooral een actieve, economisch risicodragende rol geweest. Dit financieel belang van de gemeente bij locatieontwikkeling, kan strijdig zijn met de wettelijke taak van de gemeente om te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening. Gemeenten zouden zich te veel kunnen laten leiden door hun financieel belang in plaats van dat van de ruimtelijke ordening. Dit is de zogeheten 'dubbele petten' problematiek.

Markt ziet stedelijke grondposities als verdienmodel

Vanaf de jaren zestig werd er gewerkt aan een beter instrumentarium voor het ruimtelijk beleid dat gemeenten ter beschikking stond om ruimtelijke ordening en grondbeleid vorm te geven. De vrucht van deze werkzaamheden was de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 (WRO). Uiteraard ging deze wet over de inrichting van de ruimte, maar ook kwamen er landelijke regels waarmee gemeenten bij particuliere grondexploitatie, kosten op particuliere exploitanten konden verhalen. Het ging hierbij om de door gemeenten verplicht vast te stellen exploitatieverordening en bouwgrondbelasting. Het uitgangspunt, zoals dat was vastgelegd in de rekenregels voor grondexploitatie van het zogeheten Bruine en het Blauwe boekje, was dat grondexploitatie alleen kostendekkend mocht zijn. Het overgrote deel van de gemeenten was verplicht plannen hierop te laten toetsen door de provinciale toezichthouders. De achtergrond hiervan was het grote aandeel gesubsidieerde woningbouw. Het was bij die subsidies niet de bedoeling dat gemeenten winst maakten op de grondexploitaties.

Vanaf de jaren zeventig kregen gemeenten te maken met de eerste marktpartijen die grond kochten en daarmee de gemeente vóór waren³. Dat gebeurde toen de verkoopprijzen van woningen en daarmee die van bouwgrond fors begonnen te stijgen. Dit was de eerste grote inbreuk op de monopoliepositie van gemeenten. De marktpartijen zetten in op de realisatie van het kleine aandeel vrije sector (20%-30%) en maakten het in bepaalde gevallen voor gemeenten onmogelijk met de hogere grondprijzen daarvan, de kosten van de goedkope grond voor goedkope woningen te verevenen. Met de onteigeningswet en WRO kon de zogeheten financieringscategorie zoals sociale huur of premiewoningen, nauwelijks afgedwongen worden. Sommige gemeenten werden daardoor geconfronteerd met projectontwikkelaars die grond hadden verworven, die echter niet in de betreffende financieringscategorie wilden bouwen maar in de vrije sector. Door de forse jaarlijkse prijsstijgingen in de vrije sector in de tweede helft van de jaren zeventig, konden grondbedrijven na de toets op kostendekking, toch winst maken door de prijsontwikkeling en kregen de grondbedrijven winstdoelstellingen opgelegd. Deze winsten moesten afgedragen worden aan de Algemene Dienst (dus ten behoeve van de gemeentebegroting)⁴. Over het geheel genomen bleven gemeenten een actieve rol op de grondmarkt houden, ondanks dat de met WRO nieuwe wettelijke mogelijkheden voor kostenverhaal geïntroduceerd waren.

² Zo gaf de Regering bij monde van minister Witte in 1954 aan: "Dat de gemeente op de markt voor bouwrijpe grond veelal een monopoliepositie inneemt, terwijl op de markt voor ruwe bouwgrond de gemeenten de voornaamste, zo niet de enige kopers zijn." (Kamerstukken 3939, 1954-1955, nr. 3, p. 2).

³ Hiervoor is anekdotisch bewijs te vinden in o.m. het boek van Hollenberg, A., "Grondpolitiek in Nederland", C. Misset bv, Doetinchem, 1978 en in het artikel "Hoe Purmerend zich door het bouwkapitaal in de tang liet nemen" (sic), in de Haagse Post van 26 juni 1976.

⁴ Bijvoorbeeld: Rotterdam, Nota Grondbeleid 1980, voorstel jaarlijkse vaste afdracht van f10 miljoen.

Vanaf 1980 kwam het actief grondbeleid in zwaar weer. Door de toenmalige crisis op de woningmarkt als gevolg van de economische crises uit de jaren zeventig, die gepaard ging met werkloosheid, hoge inflatie en vooral zeer hoge hypotheekrente, daalden de prijzen van woningen in het beperkte aandeel marktsector fors. Als gevolg daarvan daalden ook de prijzen op de markten voor halfproducten zoals bouwrijpe grond, ruwe bouwgrond en agrarische grond, fors. Gemeenten werden zeer terughoudend met nieuwe grondaankopen en probeerden de opgelopen tekorten op de voorraden bouwgrond in te lopen. Omdat gedurende de decennia vanaf de wederopbouw uitsluitend kostendekking het uitgangspunt was, terwijl daarbij het overgrote aandeel door het Rijk gesubsidieerde woningbouw betrof, speelde het risico op 'dubbele petten' nog niet echt. Die situatie veranderde vanaf de jaren negentig. Toen kwam de nadruk veel sterker te liggen op woningbouw voor de markt.

Rijk gaat sturen op beschikbare grond voor verstedelijking

Vanaf de jaren negentig verandert de marktsituatie. Dit was een gevolg van het beleid dat werd ingezet met de Nota Volkshuisvesting van Heerma. Hierin werd aangegeven dat de productieaantallen gesubsidieerde woningbouw fors moesten dalen: van 70-80% naar 20-30%. Vlak daarna verscheen tevens de VINEX. Hierin werden de toekomstige ontwikkelingsrichtingen aangegeven, die op voorspraak van de grote gemeenten in de Vinex waren opgenomen. Met het veel grotere aandeel in de marktsector kon ook het uitgangspunt van alleen kostendekkende grondexploitatie worden verlaten. Want hiervoor gold dat deze vooral was ingegeven door de subsidiestromen voor de goedkope sociale en premiebouw. Met het restrictief beleid ten aanzien van mogelijke bouwlocaties buiten de aangewezen VINEX locaties, zou schaarste ontstaan. Door stijgende grondopbrengsten zouden gemeenten de dure bouwlocaties meer zelf kunnen financieren. De rijkssubsiestromen zouden daardoor sterk in betekenis kunnen afnemen.

Hier was echter sprake van een miscalculatie. Want door het attractiever bouwprogramma en door de aanwijzing van de bouwlocaties, werd het verwerven van grondposities voor marktpartijen ook aantrekkelijker. Gemeenten durfden nog geen grote grond aankopen aan, maar zagen de winst ook liever niet wegvloeien en kozen zelden voor het verhaal van kosten op deze private partijen, zoals geregeld met de WRO. Daarom streefden ze naar een economisch aandeel in de ontwikkeling. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gaf gemeenten handvatten voor onderhandeling en positiebepaling ten opzichte van ontwikkelaars. In de publicatie 'Kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie' van de VNG uit 1994 gaf zij hiervoor een voorkeursvolgorde aan. Daarbij stond op de eerste plaats het verwerven (van 'de boer' of van een ontwikkelaar die dan een bouwclaim kreeg) en uitgeven van alle grond. Als tweede de samenwerkingsovereenkomst in de vorm van een bouwclaim of van een gezamenlijke onderneming, een Publiek Private Samenwerking (PPS). En als derde en vierde het kostenverhaal van de WRO via de toenmalige exploitatieovereenkomst respectievelijk de baatbelasting.

Gemeenten slaagden er echter vaak niet in te verwerven zonder te komen tot een bouwclaim- of samenwerkingsovereenkomst in de vorm van een PPS. Het kostenverhaal via de toenmalige exploitatieovereenkomst respectievelijk de baatbelasting was namelijk complexer en onvolledig. Om tot volledig verhaal van kosten te komen, streefden gemeenten dan ook naar verwerving van de grond om deze na bouwrijp maken weer uit te geven. Bovendien bood dit, al dan niet met een bouwclaim- of PPS-overeenkomst, de mogelijkheid om ook mee te delen in de revenuen van de bouwlocatie. Dit betekende dat het 'dubbele petten' probleem een belangrijker probleem werd. Lag het belang van de gemeente bij de goede ruimtelijke ordening? Of wogen het financieel resultaat en de afspraken met ontwikkelaars die grond hadden op toekomstige bouwlocaties zwaarder? Tegelijkertijd kwam er vanuit de politiek een roep om ingrijpen. Dit kwam doordat anderen dan gemeenten de grond vaak al verwierven. Dit resulteerde in wetgeving om de positie voor de gemeente bij grondverwerving te versterken en in verbetering van het kostenverhaal. Naast de reeds bestaande verwervingsmogelijkheden via de onteigeningswet, werden de mogelijkheden voor gemeenten om het voorkeursrecht toe te passen uitgebreid door wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten in 1996. Met vestiging van het voorkeursrecht hebben gemeenten het eerste recht van koop als iemand zijn grond wil verkopen.

In 2000 verscheen de Nota Grondbeleid van het kabinet Kok. Daarin werd aangegeven dat “of actief of faciliterend grondbeleid aan de orde is, afhankelijk is van de specifieke situatie en een zaak is van de betrokken overheden zelf. Het kabinet is van mening dat overheden ten behoeve van publieke doelen voor beide rollen voldoende geëquipeerd moeten zijn. Marktpartijen spelen een belangrijke rol bij de realisatie van woondoelstellingen en samenwerking met de overheid is gelukkig steeds meer de praktijk. Maar waar nodig moet de overheid ook instrumenten in handen hebben om gewenste ontwikkelingen af te kunnen dwingen. Daarbij hanteert het kabinet de volgende strategie: Overheden krijgen een sterkere positie waar publieke doelen dat vereisen. Dit betreft een versterking van het instrumentarium voor zowel faciliterend grondbeleid als actief grondbeleid.”

Wanneer de ontwikkelaars de grond al in eigendom hadden, kon de gemeente uitwijken naar het kostenverhaal via exploitatieovereenkomst en baatbelasting. Gemeenten hadden echter al vaak voor een bouwclaim- of een samenwerkingsmodel in de vorm van een PPS gekozen. Daarbij hadden gemeenten tevens het economisch risico geheel of gedeeltelijk overgenomen. Wanneer gemeenten zouden zijn overgestapt op faciliterend grondbeleid, en zich dus hadden beperkt tot publiekrechtelijke eisen en kosten verhalen op private partijen, zouden zij regie en rekenen misgelopen zijn. Gemeenten poogden, zoals blijkt uit het overzicht van de VNG met een voorkeur voor sturing via eigendom, te behouden. Ook na de eeuwwisseling wilden gemeenten nog steeds zelf actief, en daarmee economisch risicodragend, op de grondmarkt zijn. Veel gemeenten droegen dit ook uit in hun nota's grondbeleid, waarin vaak de zin was opgenomen “de gemeente streeft naar actief grondbeleid”. Zij kozen, ondanks dat marktpartijen hun vóór waren geweest, niet voor faciliterend grondbeleid. De rekenen konden worden ingezet voor ruimtelijke doelen, maar ook ten bate komen van de gemeentebegroting in den brede. Zoals aangegeven, hanteerden veel gemeenten zelfs afdrachtplichten vanuit de grondbedrijfsreserve naar de algemene middelen.

Wel werden naar aanleiding van de Nota Grondbeleid nadere wettelijke maatregelen in gang gezet. De actieve rol van gemeenten werd al ondersteund met de Wet voorkeursrecht gemeenten. Maar tevens werd het tot dan toe wat gebrekkig instrumentarium voor kostenverhaal en regievoering versterkt. Als resultaat hiervan werd in 2008 de Afdeling Grondexploitatie ingevoerd in de Wet ruimtelijke ordening (Grondexploitatiewet) die volledig kostenverhaal op private grondexploitatie verzekerde en die het mogelijk maakte grond aan te wijzen voor goedkope woningbouw. Gemeenten werden verplicht kosten te verhalen, ontwikkelaars werden verplicht mee te betalen. En gemeenten konden eisen stellen aan de kwaliteit en locaties voor sociale woningbouw aanwijzen. De invoering van de Afdeling Grondexploitatie met daaraan verbonden bezwaar- en beroepsmogelijkheden, verbeterde de mogelijkheden voor kostenverhaal. Inmiddels liggen deze problemen achter ons en halen gemeenten weer rekenen uit de grond, maar de toenmalige problemen hebben door noodzakelijke gemeentelijke bezuinigingen ten gevolge van de problemen, wel blijvende effecten gehad.

Nieuwe regels voor gemeenten

Rond hetzelfde jaar 2008 werden ook de gevolgen van de kredietcrisis voor Nederland merkbaar⁵. Dit had ook effecten op de Nederlandse gemeenten en de grondmarkt. Gemeenten hadden ervoor kunnen kiezen zich te beperken tot uitsluitend het verhalen van rekenen die zij moesten maken bij locatieontwikkeling (op grond van de WRO 1965 met, zij het gebrekkig, kostenverhaal) . Maar ook ingegeven door de financieel lucratieve situatie in de jaren daarvoor was dat vaak niet haalbaar, ook bestuurlijk niet. Op dat moment was er weinig aandacht voor het geluid dat markten ook konden dalen in waarde en dat de gemeente door actief grondbeleid tevens economisch risico liep. Gemeenten hielden daarmee een voorkeur om regie te voeren via eigendom, al dan niet met een bouwclaim- of samenwerkingsconstructie. Hierbij ligt grofweg 100% respectievelijk 50% (PPS) van het rendement en risico op de bouwgrond bij gemeenten (zie paragraaf 2.4).

⁵ De Amerikaanse banken hadden zogeheten ‘sub prime’ hypotheek gebundeld en daarna opgeknipt en doorgeleend aan onder andere Nederlandse banken. Omdat de niemand de waarde van deze hypotheekportefeuilles kon bepalen, nam de onzekerheid in de markt toe. Het consumenten- en het producentenvertrouwen daalde, kredietverstrekking ging moeizamer, huizenprijzen daalden, etc.

Naast de mogelijkheden mee te delen in de resultaten bood en biedt dit toch makkelijker sturingsmogelijkheden op tempo, kwaliteit en woningbouwprogrammering. Een aantal gemeenten, waaronder die met een VINEX opgave, had zo op grote schaal grond verworven. Sommige gemeenten hadden toekomstige bouwgrond zelfs al bouwrijp gemaakt. Die grond werd vervolgens niet meer afgenomen. En door bouwclaims en samenwerkingsovereenkomsten konden gemeenten die bouwgrond ook niet 'vrij' verkopen aan andere bouwers en ontwikkelaars. Sinds de kredietcrisis zijn de mogelijkheden om deze afdrachten te doen, fors afgenomen of zelfs omgekeerd. Er moet geld van de algemene middelen in het grondbedrijf gestort worden.

Als gevolg van de kredietcrisis hebben gemeenten naar schatting meer dan 4 miljard euro verloren op hun grondposities⁶. Dat heeft ertoe geleid dat bij enkele tientallen gemeenten ingrijpende bezuinigingen moesten worden doorgevoerd. Om toekomstige problemen te voorkomen, heeft de Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in 2012 en 2016 de financiële voorschriften voor het gemeentelijke actief grondbeleid.

In 2012 is onder andere bepaald dat bij een geprognoseerd verlies op een grondexploitatie direct een afboeking moet plaatsvinden of een voorziening moet worden getroffen ter hoogte van het volledige verlies. In 2016 is onder andere bepaald dat opbrengsten van grondverkoop die langer dan 10 jaar op zich laten wachten niet mogen meetellen in de grondexploitatie, tenzij de gemeente beheersmaatregelen heeft getroffen.

Deze financiële voorschriften zijn erop gericht de financiële risico's van de grondexploitatie te beperken, maar stellen tegelijkertijd grenzen aan de mogelijkheden van gemeenten om voor een actief grondbeleid te kiezen. De gemeente moet voldoende financiële reserves hebben om een actief grondbeleid te kunnen voeren. Sinds 2016 geldt bovendien dat gemeenten vennootschapsbelasting moeten betalen over de winsten die zij door het voeren van een actief grondbeleid realiseren. Ook hierdoor is actief grondbeleid voor gemeenten minder aantrekkelijk geworden dan het voorheen was⁷.

Nieuwe ontwikkelingen in het ruimtelijk beleid hadden ook effecten. In 2015 kwam formeel een einde aan het tijdperk van de VINEX. Het accent in het ruimtelijk beleid verschoof van woningbouw op (grootschalige) uitleglocaties naar woningbouw in het bestaand stedelijk gebied. Bouwen in het bestaand stedelijk gebied is kostbaarder dan op uitbreidingslocaties. De aankoop in bestaand stedelijk gebied, dus met actief grondbeleid, wordt daardoor een grotere opgave vanwege de hoge investeringen en de grote financiële risico's. Gemeenten zullen daardoor mogelijk vaker naar faciliterend grondbeleid uitwijken. Het is dan de vraag of het kostenverhaal voldoende mogelijkheden biedt wanneer ontwikkelingen niet tot een rendabele businesscase te maken zijn als gevolg van ruimtelijke beperkingen. En of bestaande eigenaren die wel profijt hebben van de ontwikkeling niet ook zouden kunnen of moeten bijdragen bij het verhaal van kosten, of dat gemeenten de tekorten voor hun rekening nemen.

⁶ Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Deloitte Financial Advisory Services Real Estate Advisory, 2010 e.v.; Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, EY en Fakton, 2015.

⁷ Zie o.m.: Commissie BBV (2019) Notitie Grondbeleid en SVLO (2015, Handreiking vennootschapsbelasting en gemeentelijke grondbeleid.

Rijkssturing op grond in het landelijk gebied, grond als schuifruimte

In het hiervoor geschetste historisch perspectief is vooral ingegaan op het grondbeleid voor stedelijke ontwikkeling. Ook in het landelijk gebied is er overheidsregie geweest op grond.

Historische schets

Na de Tweede Wereldoorlog had de voedselproductie hoge prioriteit. Daarnaast was het van belang te komen tot herstel en vergoeding van de oorlogsschade aan landbouwgronden en de bedrijfsgebouwen. In plaats van bij Domeinen (Ministerie van Financiën), kwam de verantwoordelijkheid bij het toenmalig Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening. Voor de uitvoering werd in 1946 de Stichting tot het Beheren van Landbouwgronden (SBL) opgericht. Deze stichting realiseerde voor verschillende overheden gebiedsdoelen. Met de keuze voor een stichting kon snel en adequaat worden gehandeld op de grondmarkt. De opdrachtgever gaf dan aan dat de grond op naam van de SBL moest komen.

Omdat de overheid ook ging sturen op optimalisatie van de bedrijfsstructuur en schaalvergroting, werden in het landelijk gebied grootschalige ruilverkavelingen opgezet. Sinds 1924 was er al een start gemaakt met de ruilverkavelingen maar de groei ontstond vanaf 1950. De meerwaarde van overheidssturing op grond bij deze ruilverkavelingen is vooral geweest dat de aanwezigheid van een grote grondvoorraad het mogelijk heeft gemaakt om in te spelen op behoeften van ondernemers in het gebied. Bijvoorbeeld om uit te breiden, te stoppen of te verplaatsen. Zo kon maatwerk worden geleverd in de gebiedsprocessen.

SBL heeft bestaan tot 1 januari 1983. Op die datum werd de Wet agrarische grondverkeer (Wag) ingevoerd. Vanaf dat moment werd het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) een publiekrechtelijke rechtspersoon. In de loop van de tijd kwam er naast landbouwkundige optimalisatie meer accent te liggen op verwervingen ten behoeve van bestaande en nieuwe gebieden voor het behoud van natuurlijke, landschappelijke en recreatieve waarden.

In 1975 kwam de Relatienota tot stand. De uitvoering van de Relatienota werd aangestuurd vanuit het Rijk. In de Relatienota werd een onderscheid gemaakt tussen reservaatgebieden en beheersgebieden. Reservaatgebieden waren vooral op de natuur gericht en beheersgebieden betroffen agrarisch gebied met natuurwaarden. De op 1 januari 1976 gevormde Directie Beheer Landbouwgronden (DBL) en SBL/BBL werd onder meer verantwoordelijk voor grondverwerving in het landelijk gebied met het oog op landinrichtingsprojecten en voor de realisatie van de reservaatgebieden buiten landinrichtingsprojecten. Binnen landinrichtingsprojecten konden door de inbreng van grond door BBL andere gronden worden toegedeeld voor andere doeleinden zoals natuur, recreatie en waterberging. Als regel werden gronden aangekocht, tijdelijk in beheer genomen en vervolgens via een herverkaveling weer toegedeeld aan andere partijen die binnen het gebied opereerden. Bijvoorbeeld (zittende) boeren en natuurorganisaties, of buiten landinrichtingsprojecten rechtstreeks aan een natuurbeheerder. Het BBL had een belangrijke rol om deze reservaatgebieden te realiseren. Zo werd bijvoorbeeld de aankooptaak van Staatbosbeheer overgedragen naar het BBL. Ook sloot het BBL overeenkomsten met de boeren in de beheersgebieden (agrarisch natuurbeheer).

In 1990 kwam het Natuurbeleidsplan tot stand. In het Natuurbeleidsplan werd de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd. Dit was een vervolg op de reservaatgebieden uit de Relatienota. Ook bij de realisatie hiervan had het BBL een belangrijke taak. De Directie Beheer Landbouwgronden werd samengevoegd met de Cultuurtechnische Dienst tot Directie Landinrichting. Beheer Landbouwgronden werd de latere Dienst Landelijk Gebied.

DLG en het BBL hadden een landelijke aansturing en medewerkers op provinciaal niveau om aankopen en beheer te realiseren. Tevens werd het Bureau steeds vaker ingeschakeld voor andere regionale projecten zoals de uitbreiding van vliegveld Beek, de bufferzone Midden-Delfland, het bufferzonebeleid, recreatierterreinen en de glastuinbouw. In de Wag zijn de taken van het BBL opgenomen. Naast de wettelijke taken biedt de Wag de wettelijke grondslag om het BBL taken op te dragen die betrekking hebben op het

verkrijgen, tijdelijk beheren of vervreemden van onroerende zaken en daarmee verwante werkzaamheden. In de mandaatregeling was de vertegenwoordiging van het BBL opgenomen. Voor de algemene leiding van het BBL was er in de Wag een Commissie Beheer Landbouwgronden ingesteld vanuit verschillende ministeries. Daarbinnen was een belangrijke rol voor het ministerie van LNV, IPO, VNG, Unie van waterschappen, LTO, Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu en de ANWB.

Beschikbaarheid van instrumenten

De redenen waarom BBL deze opdrachten kreeg was omdat het BBL beschikte over een uitgebreid netwerk van taxateurs/makelaars in het agrarisch vastgoed. En BBL beschikte over ruilgrond op andere locaties in de provincie of elders in het land (de nieuwe polders). Vanwege de rechtstreekse lijn met de top van het ministerie van LNV was het mogelijk om snel te schakelen. Transacties met het BBL betekenden ook dat gebruik gemaakt kon worden van instrumenten zoals de Regeling Bedrijfsverplaatsing en Bedrijfsbeëindiging (RBB) en vrijstelling van overdrachtsbelasting. Naast verwerving op vrijwillige basis was het ook mogelijk te onteigenen op basis van de Ontheigeningswet. Ontheigening is vooral toegepast in recreatiegebieden (Titel IV) en incidenteel ten behoeve van landinrichting (Titel VII). Ontheigening hiervoor zal overigens ook onder de nieuwe Omgevingswet kunnen.

Decentralisatie DLG en BBL

In 2007 werd de eerste stap naar de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid gezet. Dit gebeurde met de inwerkingtreding van Wet inrichting Landelijk gebied (WILG) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In 2015 is het natuurbeleid verder gedecentraliseerd naar de twaalf provincies, net als de taken van DLG en BBL. DLG werd als landelijke organisatie voor grondverwerving opgeheven en provincies werkten aan de natuuropgave via de eigen afdelingen Grond.

Aan de ene kant zijn er nu landelijke doelstellingen, bijvoorbeeld vanwege de doorwerking van Europees beleid (Natura 2000), die nu op provinciaal niveau moeten worden opgelost. De gedachten over de planologische inrichting, verschillende bestuurlijke samenstellingen van provincies zelf en taken die de provinciegrens overschrijden, vergroten de behoefte aan coördinatie vergeleken met de vroegere situatie. Inmiddels is er al wel een tendens waarneembaar dat geld, in plaats van in het Provinciefonds, wordt verbonden aan de doelstellingen. Zo ontstaat er weer wat meer centrale sturing.

Rol voor het Rijk

Voor zover het van belang wordt geacht dat het Rijk zelf zijn publieke opgaven realiseert, en dus taken ingevuld worden die nu decentraal bij provincies belegd zijn, zal dat inzet van het Rijk vergen om grond te verwerven. Bij het uitblijven van vrijwillige verwerving, zal een moment komen om door te zetten.

Om doorzettingsmacht voor het Rijk zelf te realiseren, zal dan een Rijksomgevingsplan nodig zijn. Aan het inzetten van met name ontheigening, dienenvoldoende minnelijke verwervingspogingen vooraf te gaan. Dat zou bij het Rijk vragen om een organisatie die flexibel kan inspelen op de ontwikkelingen in bijvoorbeeld het stedelijk of landelijk gebied in afstemming met de gemeenten en provincies.

De functies van grondbeleid (ter uitvoering ruimtelijke plannen, belangenafweging)

In het verleden is grondbeleid door de lokale overheid vooral gebruikt voor de realisatie van stedelijke ontwikkelingen en voor het realiseren van doeleinden in het landelijk gebied. In de literatuur wordt aangegeven dat “Grondbeleid wordt gevoerd ten dienste van andere beleidsvelden, of voorafgaand aan beleid in andere sectoren.” Het instrumentarium “geeft de overheid de bevoegdheid om acties te ondernemen die een directe uitwerking hebben op:

- Het bezit van grond (eigendomsverhoudingen).
- De beschikbaarheid over en het aanbod van grond.
- Het beheer van grond.
- De bestemming en het gebruik van grond.
- De prijs van grond.
- De verdeling van de kosten en de baten die uit grond voortvloeien⁸.

Aan dit citaat zou nog kunnen worden toegevoegd:

- Het tempo van de gebiedsontwikkeling.
- Betaalbaarheid van de woningen die worden gebouwd.
- Het (volledig) verhalen van kosten.
- Delen in de grondwaardevermeerdering als gevolg van de bestemmingswijziging.
- Verdeling van kosten en baten over andere (bouw)projecten in de gemeente (verevening).
- De optimalisatie van bedrijfsvoering van agrarische bedrijven.
- Het tot stand brengen van schuifruimte om grootschalige ontwikkelingen ten behoeve van natuur, recreatie e.d. tot stand te brengen.

De afweging van ruimtelijke functies vindt telkens plaats vanuit een ander beleidsveld, primair via ruimtelijke ordening. “Het grondbeleid vertaalt deze uitgangspunten naar concrete plannen. Daarbij is allereerst de keus tussen actief of faciliterend grondbeleid aan de orde. Per locatie vindt daarover een afweging plaats. Als de gemeente kiest voor een actief grondbeleid wordt er een plangebied gevormd, waarbinnen een grondexploitatie geldt. Voor de realisatie worden een planning en een fasering opgesteld. De haalbaarheid en de risico’s – denk aan rente, markt, tijd, tegenvallende kosten en opbrengsten – worden geïnventariseerd”⁹.

⁸ Economische grondslagen van grondbeleid; Kruyt, Needham en Spit, 1990, SBV, Amsterdam

⁹ Gemeente Governance Grond(ig) beleid; Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken, Deloitte, 2010

Verschillende vormen van grondbeleid in stedelijk gebied (faciliterend versus actief, reden waarom)

Zoals aangegeven voeren Nederlandse gemeenten sinds WOII vooral actief grondbeleid, in andere landen is veelal een faciliterend grondbeleid gebruikelijk. Met actief grondbeleid poogt de gemeente de bouwgrond voor de toekomstige bouwlocatie zoveel mogelijk in eigendom te krijgen. Zij zorgt voor de ruimtelijke planvorming en voor het bouwrijp maken, geeft de bouwpercelen uit (verkoop of in erfpacht) en maakt het gebied woonrijp. Zij dekt de kosten die zij maakt vanuit de gronduitgifte en blijft eigenaar van het openbaar gebied. Bij faciliterend grondbeleid beperkt de overheid zich - in beginsel - tot de ruimtelijke planvorming en verhaalt zij kosten op de private grondexploitanten. De gemeente verwerft daarbij wel het openbaar gebied.

In het agrarisch gebied spelen andere overheden een belangrijke rol. Hier is de rol minder gericht op locatieontwikkeling, maar meer op agrarische structuurverbetering, landinrichting en natuurontwikkeling. Overheden vervullen dus wel een actieve rol in het agrarisch gebied, maar het is een andere rol dan die onder bovenstaande definitie van actief grondbeleid valt.

Actief grondbeleid

Actief grondbeleid voeren gemeenten door grond te verwerven, als er een gezamenlijke onderneming is opgericht doen zij dit met private partijen tezamen. De grondverwerving vindt plaats door koop. De gemeente heeft publiekrechtelijke instrumenten om de grondverwerving te ondersteunen of af te dwingen. Door het vestigen van een voorkeursrecht krijgen gemeenten, zodra een eigenaar wil verkopen, als eerste het recht om de grond te kopen. Het verkrijgen van de eigendom door de gemeente betekent wel dat de gemeente ook het economisch risico op zich neemt om de locatie te ontwikkelen. Dit is, zoals blijkt uit de historische schets, ook al enkele keren misgelopen, waardoor gemeenten met aanmerkelijke tekorten geconfronteerd werden op de grondexploitatie. De gemeente kon de kosten die ze gemaakt had dan niet meer dekken vanuit de gronduitgifte. Als instrument voor actief grondbeleid komt in de eerste plaats de overeenkomst naar voren, zoals is geregeld in het Burgerlijk wetboek: een publiekrechtelijk orgaan kan grond kopen. Het voorkeursrecht en onteigening zijn instrumenten die de gemeente kan inzetten bij actief grondbeleid om de grond te verwerven. Dit betekent echter niet dat gemeenten geen rol hebben bij faciliterend grondbeleid (zie aldaar).

- Het voorkeursrecht kan alleen gevestigd worden op gronden waarop een wijziging naar een niet agrarische functie' (artikel 9 lid 1 Ow) is voorzien. De koopprijs kan vrijwillig worden overeengekomen, maar uiteindelijk kan een zogeheten prijsvaststellingsprocedure worden doorlopen om daarmee de marktwaarde van de te verkopen grond en opstellen te bepalen. Veel ouder dan het voorkeursrecht is de onteigeningswet. Bij onteigening is sprake van gedwongen bezitsontneming en raakt de eigenaar zijn grond en opstellen kwijt. Wel is het voorkeursrecht een passief verwervingsinstrument. Na vestiging van een voorkeursrecht kan pas verworven worden als een eigenaar van plan is om te verkopen.
- Ook bij onteigening is functiewijziging noodzakelijk, maar dat hoeft niet per se een stedelijke functie te zijn. Zo kan er onteigend worden voor woningbouw, bedrijventerreinen, wegen en spoorwegen, dijken, natuurgebied, etcetera. Bij onteigening moet, behalve de marktwaarde van de te verkopen grond en opstellen, ook een vergoeding plaatsvinden voor het verlies aan inkomen en voor bijkomende schade. Bij onteigening gaat het dan ook om een volledige vergoeding van de schade, de schadeloosstelling. Met onteigening hebben gemeenten die woningbouwlocaties tot ontwikkeling willen brengen dus een sterk instrument in handen om die woningbouw ook daadwerkelijk te realiseren. Onteigend kan er worden wanneer er sprake is van een publiek belang, noodzaak en urgentie. De uitspraken van de Kroon, waarvan de materiële inhoud naar verwachting voortgezet zal worden onder de nieuwe Omgevingswet, komen er de facto op neer dat onteigend kan worden wanneer de eigenaar niet geheel bereid is het plan en de uitvoering die de gemeente voor ogen staan te realiseren. Onteigening kan alleen voorkomen worden bij een geslaagd zelfrealisatieverweer door de eigenaar, in dat geval beoordeelt de Kroon dat de eigenaar bereid en in staat is om het plan dat de gemeente voor ogen staat te realiseren.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid neemt de gemeente geen economisch risicodragende rol op zich en beperkt zij zich tot het verhaal van de kosten voor publieke investeringen die samenhangen met de ontwikkeling op de private grondeigenaren (private grondexploitanten). Als de noodzakelijke publieke investeringen hoger zijn dan het bedrag dat zij op basis van kostenverhaal in rekening kan brengen, dan moet de gemeente dit tekort zelf dekken. Het faciliterend grondbeleid is beter mogelijk geworden als gevolg van de wettelijke regels rond het kostenverhaal in de Wro waarin de Afdeling Grondexploitatie is opgenomen, en die terugkomt in de Omgevingswet in het hoofdstuk Kostenverhaal.

- In de Wro (en Omgevingswet) is het kostenverhaal opgenomen. Dit houdt in dat kosten die de gemeente volgens een zogeheten kostensoortenlijst maakt, voor verhaal op particuliere grondexploitanten in aanmerking komen. Het heeft de voorkeur dat de gemeente het kostenverhaal regelt door voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan een overeenkomst af te sluiten met de ontwikkelaar. Dat kan eventueel ook een overeenkomst zijn voor een publiek-private samenwerking. Het kostenverhaal is dan, volgens de wettelijke terminologie, anderszins geregeld. Lukt dat niet, dan past de gemeente de wettelijke regeling van het kostenverhaal toe. In de praktijk wordt het kostenverhaal vrijwel altijd anderszins geregeld vanwege aankoop door de gemeente met als doel uitgifte van de bouwrijpe kavel. De vaak gekozen samenwerkingsconstructies zoals het bouwclaim model en het publiek-private samenwerkingsmodel (PPS). Tevens is in de wet verankerd dat de gemeente voorschriften mag geven ten aanzien van de financieringscategorieën van de woningbouw. Ook kunnen volgens de wet voorschriften gegeven worden over bijvoorbeeld de fasering van de bouw. Bij het verhaal van kosten is er geen plaats voor de gemeente om winst te maken. Dat is anders wanneer een gemeente een bouwclaim of een samenwerkingsconstructie aangaat, via (mede) eigenaarschap kan zij dan tevens meedelen in de financiële revenuen van de ontwikkeling.

Faciliterend grondbeleid heeft altijd een achtervang in de vorm van een instrument voor actief grondbeleid, namelijk onteigening. Is er sprake van één of meerdere eigenaren die niet bereid en in staat zijn het ruimtelijk plan te realiseren dat de gemeente voor ogen staat, de fasering daarvan of de financieringscategorieën daarbinnen, dan zal de gemeente het ruimtelijk plan toch mogelijk kunnen maken. Zij zal dan om die reden een onteigeningsprocedure starten en zij kan de kosten van de onteigening verhalen op de partijen die het ruimtelijk plan wel willen realiseren. Ook het voorkeursrecht is bij faciliterend grondbeleid in te zetten. Gemeenten krijgen dan immers als eerste de grond aangeboden indien een eigenaar deze wil verkopen. De gemeente kan met partijen die het gebied ontwikkelen bijvoorbeeld van tevoren afspraken maken omtrent de directe doorlevering van eventuele gemeentelijke aankopen die met het voorkeursrecht plaatsvinden. Met zowel onteigening als voorkeursrecht verwerft de gemeente dan en loopt zij economisch risico. Maar door de wet (onteigening) of door afspraken (voorkeursrecht) is dat risico te beperken.

Samenwerkingsmodellen

Zoals uit het bovenstaande al blijkt, biedt het faciliterend grondbeleid geen ruimte voor de gemeente om winst te behalen op grondexploitaties en de regievoering berust bij faciliterend grondbeleid voor een groot deel op het publiekrecht. Partijen zullen zich aan het plan dat de gemeente voor ogen staat moeten conformeren en de gemeente streeft in beginsel niet naar grondverwerving. Ook daar kunnen echter in een overeenkomst (privaatrecht) afspraken over gemaakt worden, bijvoorbeeld over uitvoeringstermijnen en een daaraan verbonden schadebeding. Door een woningbouwategorisering op te nemen en door realisatieverplichtingen op te nemen. Niettemin wordt veelal gekozen voor een bouwclaim of een PPS. Bij een bouwclaim neemt de gemeente de grond over van de bouwers en ontwikkelaars in ruil voor de toezegging dat zij na het bouwrijp maken de grond weer terug overnemen tegen een vooraf bepaalde prijs, of met een vooraf bepaalde methodiek voor het bepalen van de prijs (indexatie, residuele rekenmethode, grondquote etc.). Of er wordt gekozen voor een samenwerking waarbij de gemeente en de bouwers en ontwikkelaars een gezamenlijke onderneming (PPS) oprichten. Zoals bij het kostenverhaal al werd aangegeven, mag het verhaal van kosten volgens de wettelijke regeling achterwege blijven op het moment dat het kostenverhaal anderszins geregeld is. Dat is het geval bij een anterieure overeenkomst (waarin afspraken over de bijdragen aan de publieke investeringen worden vastgelegd), bij grondverkoop, maar dan wel bij onderstaande samenwerkingsconstructies. Gemeenten vullen daarmee nog steeds een actieve rol op de grondmarkt in, zij het met een wisselend aandeel in het economisch risico.

- Bij het bouwclaimmodel sluiten gemeenten het dichtst aan op actief grondbeleid. In dit model dragen marktpartijen, die in een bepaald gebied gronden verworven, deze tegen een vaste prijs over aan de gemeente. Tegelijkertijd wordt de afspraak gemaakt dat deze marktpartijen, na het bouwrijp maken, een bepaald aantal bouwrijpe kavels toebedeeld krijgen op basis van prijsafspraken die gemaakt worden op het moment van inleveren. De gemeente verplicht zich dus tot uitgifte aan de desbetreffende marktpartijen, zo nodig van soortgelijke bouwgrond elders. De gemeente wordt eigenaar en heeft 100% economisch risico (ten goede of ten kwade). Feitelijk vult de gemeente haar rol op de grondmarkt dan weer volledig actief in, met dien verstande dat zij bij de uitgifte gebonden is aan de desbetreffende marktpartijen en niet meer vrij kan kiezen aan wie zij grond uitgeeft. Gemeenten die het contractueel niet goed geregeld hebben, raakten, omdat er bijvoorbeeld geen afnamedatum was afgesproken, in de problemen toen de uitgifte van bouwrijpe grond na de kredietcrisis stokte. Het bouwclaimmodel werd op 57% van de VINEX locaties toegepast¹⁰.
- Bij het PPS model wordt een samenwerkingsconstructie opgetuigd in de vorm van een gezamenlijke onderneming. De gronden die verworven worden binnen een bepaald plangebied worden hieraan overgedragen. De ontwikkelingsmaatschappij is verantwoordelijk voor het verwerven van gronden (voor zover dat nog moet gebeuren), voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. In deze constructies deelt de gemeente rendement en risico met marktpartijen, meestal was het gemeentelijk aandeel qua zeggenschap 51%. Ook hier vult de gemeente haar rol op de grondmarkt weer actief in, zij het dat ze zeggenschap deelt met marktpartijen. De gemeente verplicht zich tot uitgifte aan de marktpartijen in de joint venture. De gemeente wordt dus voor de helft eigenaar en loopt dus voor de helft het economisch risico (ten goede of ten kwade) dat zij deelt met de desbetreffende marktpartijen. Het risico dat de grond niet afgenomen wordt lijkt doordat het gedeeld wordt met marktpartijen minder groot. Op 12% van de VINEX locaties is gekozen voor deze vorm van samenwerking¹¹.

¹⁰ Kolpron Consultants (1998), Grondbezit en grondverwerving op Vinex-uitleglocaties, p. 16, Rotterdam.

¹¹ Ibid.

Conclusies vanuit het historisch perspectief

Van actief grondbeleid wordt gesproken als een gemeente ruwe bouwgrond aankoopt, met als doel deze bouwrijp te maken en daarna bouwrijpe kavels te verkopen. Als het gemeenten niet lukte de grond aan te kopen, kon zij zo nodig de grond onteigenen. Voorwaarde voor een geslaagde onteigening is dat de eigenaar niet bereid en in staat is het plan dat de overheid voor ogen staat te realiseren. Als stok achter de deur ondersteunde de mogelijkheid te onteigenen vanaf de Tweede Wereldoorlog het actief grondbeleid in belangrijke mate.

In het landelijk gebied wordt over het algemeen niet gesproken van actief grondbeleid, al vinden daar ook verwervingen plaats, bijvoorbeeld in het kader van natuurontwikkeling en landinrichting. In het landelijk gebied werd ten behoeve van verzekering van de voedselproductie de nadruk gelegd op de agrarische bedrijfsstructuur en op schaalvergroting. Daarbij speelde de landelijke overheid een belangrijke rol omdat deze structuurverandering niet vrijwillig tot stand kwam en het schaalniveau van gemeenten oversteeg. Zo werden in het landelijk gebied grootschalige ruilverkavelingen opgezet. Later werden andere doeleinden toegevoegd (natuur, recreatie, waterberging). In 2015 is het natuurbeleid, en zijn de taken van de landelijke organisaties DLG en BBL, gedecentraliseerd naar de twaalf provincies. De wettelijke instrumenten die ter beschikking staan, gelden voor een belangrijk deel ook in het landelijk gebied. Ook in het landelijk gebied kan de overheid, sinds 2015 de provincies, de functies die haar voor ogen staan met het instrumentarium realiseren. De uitdaging hierbij is dat er soms landelijke doelstellingen zijn, bijvoorbeeld vanwege doorwerking van Europees beleid (Natura 2000), die nu op provinciaal niveau moeten worden opgelost. Dit vergroot de behoefte aan coördinatie, vergeleken met de vroegere situatie met een landelijke organisatie.

Tijdens de Wederopbouw waren de tekorten aan bouwmaterialen, het overgrote deel sociale woningbouw met bijbehorend toezicht door hogere overheden op de grondexploitaties en het niet snel genoeg beschikbaar komen van bouwgrond, redenen om op grote schaal actief grondbeleid te gaan voeren. Doordat de gemeente zelf ging verwerven en haar onteigening ter beschikking stond, konden op grote schaal verwervingen plaatsvinden, waarbij de gemeente uiteindelijk bouwgrond uitgaf aan bouwers die op dat moment daarvoor ruimte hadden en voor woningbouwcategorieën die zij wil(de) realiseren.

Met de WRO van 1965 werd op landelijk niveau het kostenverhaal geregeld, zodat het niet noodzakelijk meer was dat de overheid actief grondbeleid voerde. Wel was het kostenverhaal, met de kennis van nu, enigszins gebrekkig, omdat de overheid bijvoorbeeld niet de financieringscategorie van woningbouw (zoals sociale woningbouw) kon voorschrijven. Dit had in de jaren '70 gevolgen voor gemeenten toen de activiteiten van ontwikkelaars op de grondmarkt toenamen. De prijsstijging van het beperkte aandeel vrije sectorbouw was voldoende interessant om grond voor toekomstige bouw te verwerven. Eind jaren '70 stortte de huizenmarkt in en kwamen gemeenten, die actief grondbeleid voerden, begin jaren '80 financieel in grote problemen.

Tot de jaren '90 was het uitgangspunt dat grondexploitatie alleen kosten mocht dekken, vanaf die tijd mogen gemeenten rekenen uit actief grondbeleid vrij besteden. Dit betekende tevens dat het risico op het 'dubbele petten' probleem toenam; dat gemeenten zich meer zouden laten leiden door de verwachte rekenen dan door goede ruimtelijke ordening. De rekenen kwamen niet per se ten goede aan de ruimtelijke kwaliteit, veel gemeenten legden afdrachten van de gemeentelijke grondbedrijven aan de algemene dienst van de gemeente vast waarmee de rekenen vrij besteedbaar waren. Dat afgestapt werd van alleen kostendekking was een gevolg van enerzijds het (gerealiseerde) voornemen het woningbouwprogramma te verschuiven van overwegend gesubsidieerde woningbouw naar de vrije sector, en anderzijds van de aangewezen toekomstige bouwlocaties en het restrictief beleid daarbuiten. Deze ontwikkelingen leidden tot grote activiteit van ontwikkelaars op de grondmarkt van de bouwlocaties. Gemeenten probeerden het actief grondbeleid te blijven voeren, maar moesten meestal in overleg met ontwikkelaars die inmiddels eigenaar waren. Vaak werden daarbij bouwclaim- of PPS-constructies opgetuigd. Gemeenten konden daarmee makkelijker de regie voeren en participeerden, voor winst en risico, in de locatieontwikkeling. Ze stapten echter wel laat in en onderhandelden met professionele wederpartijen, waardoor ze een groter risico aangingen, dan toen er nog zonder problemen 'bij de boer' verworven werd.

De regiefunctie om bijvoorbeeld de financieringscategorie (zoals sociale woningbouw) voor te schrijven ontbrak, zodat vaak lang gewacht werd met het opstellen van bestemmingsplannen omdat men er eerst met ontwikkelaars uit moest komen.

Met de Wro van 2018 werd het mogelijk financieel minder aantrekkelijke financieringscategorieën, zoals sociale woningbouw, voor te schrijven. Daarnaast werd het verhaal van kosten door de gemeente een verplichting. Zogeheten 'free riders' worden sindsdien effectief de pas afgesneden. Het plan dat de gemeente voor ogen staat is sindsdien leidend voor de ruimtelijke ontwikkeling. Dat plan betreft onder meer het voldoen aan kostenverhaal, fasering en locatie-eisen (waaronder sociale woningbouw). Als een ontwikkelaar niet hieraan meewerkt, is dat een reden om zo een ontwikkelaar uiteindelijk te onteigenen (waarmee een gemeente dan feitelijk weer actief grondbeleid voert). Rond dezelfde tijd ontstond opnieuw een crisis op de woningmarkt, de kredietcrisis. Opnieuw waren er gemeenten die te fors in grond geïnvesteerd hadden, sommigen hadden zelfs al bouwrijp gemaakt, maar vaak hadden ze zich verbonden aan ontwikkelaars door een bouwclaim of een PPS. Door de crisis hadden deze ontwikkelaars geen haast met bouwen, gemeenten hadden zich aan hen verbonden en liepen het gehele (bouwclaim) of grofweg de helft (PPS) van het risico. Het 'dubbele petten' probleem speelde mogelijk een rol. Gemeenten en provincies ondernamen in ieder geval acties om bouwmogelijkheden te schrappen. Het is nooit uitgezocht of dit wellicht bouwmogelijkheden betrof waarin de gemeente geen (gedeeld) financieel belang had.

Met het daaropvolgend herstel van de economie en de woningmarkt lijkt het faciliterend grondbeleid aan belang te winnen ten opzichte van het actief grondbeleid. Bij het aantrekken van de woningmarkt verkopen gemeenten grond die zij vóór 2010 hebben verworven, maar zij kopen niet in dezelfde mate grond terug. Dit is voor een belangrijk deel te verklaren door verschuiving van bouwen op uitbreidingslocaties naar binnenstedelijk bouwen en door de aangescherpte financiële eisen met betrekking tot begroting en verantwoording. Voor de nabije toekomst geldt dat met de Omgevingswet de regiefunctie van gemeenten op het vlak van de ruimtelijke inrichting toeneemt. Zij krijgen meer eigen zeggenschap en verantwoordelijkheid. Zo zal onteigening niet meer via de Kroon lopen, maar via de bestuursrechter. Gemeenten worden zelf verantwoordelijk voor het voeren van de onteigeningsprocedure. Het kostenverhaal blijft gehandhaafd, net als de mogelijkheden de financieringscategorie voor te schrijven. Naast het kostenverhaal wordt tevens een afdwingbare bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen geïntroduceerd. In de Omgevingswet is een mogelijkheid opgenomen te komen tot vrijwillige kavelruil in stedelijk gebied. Tot op heden is dit alleen in landelijk gebied geregeld. Verplichte herverkaveling is uitsluitend beschikbaar in het landelijk gebied. Ook deze regels voor het landelijk gebied blijven in grote lijnen gehandhaafd. Anderzijds ontbreekt in het landelijk gebied het voorkeursrecht, de vestiging daarvan is alleen mogelijk wanneer een stedelijke functie voor ogen staat. Met deze ontwikkelingen is het de vraag of het wenselijk of zinvol is dat de overheid opnieuw op grote schaal actief gaat handelen op de grondmarkt, met de daarbij behorende 'dubbele petten'. Of dat wellicht andere instrumenten, die meer recht doen aan het primaat van de ruimtelijke inrichting, ingezet moeten worden.

Dit rapport is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

juli 2021