

## **Bijlage 2 Geschiedenis van grondbeleid**

Zonder uitpuittend te willen zijn bevat deze bijlage een verdiepende achtergrond die ter informatie wordt aangeboden en niet noodzakelijk is voor het lezen van de brief.

### *Geschiedenis van grondbeleid bij bouwopgaven*

In Nederland zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ruimtelijke plannen die hun inwoners direct binden. Deze taak is ook in het buitenland vaak belegd bij het lokaal bestuur. Bijzonder ten opzichte van het buitenland is echter de belangrijke rol die gemeenten daarnaast op de grondmarkt spelen. Het beleid daarvoor is volgend op het beleid van de ruimtelijke plannen, de ruimtelijke plannen komen tot realisatie door de inzet van grondbeleid.

### *Actief grondbeleid*

Met de grote bouwopgave die er lag na de Tweede Wereldoorlog en de grote behoefte aan goedkope huurwoningen, zijn gemeenten op grote schaal zelf alle ruwe bouwgrond gaan verwerven. Zij laten de grond bouwrijp maken en geven de bouwrijpe grond deels uit aan bouwers en deels wordt het openbaar gebied. Vanuit de opbrengsten van de gronduitgifte aan de bouwers dekt de gemeente haar kosten en omdat ze eigenaar is, dragen ze hiermee ook het economisch risico. In dit geval spreekt men van actief grondbeleid. Via de eigendom van de grond maken gemeenten zo de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk.

### *Faciliterend grondbeleid*

In het buitenland is het gebruikelijk dat bouwers de ruwe bouwgrond verwerven. Het ruimtelijk plan wordt ook daar vaak gemaakt door de gemeente, maar de bouwers zorgen zelf voor het bouwrijp maken, of de bouwers verzoeken de gemeente het bouwrijp maken op zich te nemen. De bouwers verwerven de ruwe bouwgrond en blijven tot aan de oplevering van de bouw eigenaar. Het openbaar gebied wordt aangelegd door de bouwer of door de gemeente, in beide gevallen gaat de eigendom daarvan naar de gemeente. Kosten die de gemeente hiervoor maakt verhaalt zij op de bouwers. Het economisch risico blijft hier bij de bouwers liggen. In dit geval spreekt men van faciliterend grondbeleid.

### *Gemeenten en bouwers op de grondmarkt*

Het actief grondbeleid stuitte in de afgelopen decennia enkele keren op hetzelfde soort moeilijkheden, zoals prijsstijgingen van ruwe bouwgrond en bouwers die gemeenten voor zijn met aankopen van ruwe bouwgrond. Zo gingen met de enorme prijsstijgingen voor koopwoningen eind jaren zeventig bouwers zelf grond verwerven voor het kleine aandeel koopwoningen in de bouwopgave. De ruimtelijke ordening bood toen nog niet de ruimte om vast te leggen of er koop- of huurwoningen moesten komen, hun aankopen leidden tot prijsstijgingen en daardoor tot problemen om (goedkope) huurwoningen te realiseren. Gemeenten hadden toen kunnen overschakelen op het verhaal van kosten, zoals in het buitenland gebruikelijk was. Het wettelijk instrumentarium daarvoor was landelijk geüniformeerd in de WRO van 1966, maar werd onvoldoende ingezet en het probleem met het bouwprogramma was hiermee nog niet opgelost.

Begin jaren tachtig stortten de woningprijzen en de bouwproductie in, en daarmee tevens de interesse van gemeenten en bouwers om ruwe bouwgrond te verwerven. Met de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en de Vierde Nota (VINO/ VINEX) werd een majeure verandering in het rijksbeleid ingezet, waarbij een veel groter aandeel ongesubsidieerde bouw (koopwoningen) zou worden gebouwd op een beperkt aantal door het rijk aangewezen bouwlocaties. Doordat hiermee het risico afnam, gingen bouwers weer ruwe bouwgrond verwerven, vaak ook op verzoek van gemeenten die de investering niet aankonden of aandurfd. Om opnieuw zo veel mogelijk vanuit een eigendomspositie de ruimtelijke plannen te realiseren, gingen gemeenten met deze bouwers onderhandelen over bouwclaims (waarbij de gemeente grond en daarmee het volledig economisch risico overnam van bouwers in ruil voor toekomstige bouwproductie op de bouwlocatie) en samenwerkingsconstructies (gezamenlijke onderneming met grofweg 50% - 50% gedeeld economisch risico). Ook nu werd nauwelijks ervoor gekozen om alleen kosten te verhalen op bouwers.

Aan het begin van de kredietcrisis kwam tevens nieuwe regelgeving in de ruimtelijke ordening tot stand. Met de Wro van 2008 is het voeren van faciliterend grondbeleid goed mogelijk, het verhaal van kosten is verplicht en gemeenten kunnen woningtypen (zoals goedkope huur) voorschrijven. Weigert een bouwer dit, dan krijgt hij mogelijk geen vergunning om te bouwen en/of herstarten de onderhandelingen. Een bouwer die weigert zich te voegen naar het plan dat de gemeente voor

ogen heeft, kan in het uiterste geval worden onteigend (voor het onteigende deel voert een gemeente dan weer actief grondbeleid). Faciliterend grondbeleid, waarbij economisch risico dus bij bouwers blijft, lijkt pas sinds de kredietcrisis op wat grotere schaal door gemeenten te worden ingezet. Een aanwijzing hiervoor is dat de hoeveelheid grondverwerving door gemeenten sinds de kredietcrisis is afgenomen. Bouwers hebben een deel van de toekomstige bouwlocaties in handen. Met faciliterend grondbeleid kunnen ook gemeenten eisen stellen, zodat bouwers het plan dat de gemeente voor ogen staat (mede) realiseren. De druk op gemeenten om zelf weer meer actief grondbeleid te voeren, en daarmee economisch risico te dragen is echter, na een kleine tien jaar terughoudendheid bij verwerving van ruwe bouwgrond, weer toegenomen in het licht van de grote opgaven die voor ons liggen. De brief geeft aan dat kennis, kunde en financiële armslag evenwel ervaren problemen kunnen zijn bij gebiedsontwikkeling door gemeenten.