

## Een miscalculatie op de grondmarkt

*De machtige positie van gemeenten op de grondmarkt wordt bedreigd door private projectontwikkelaars. Brengt de rijksoverheid redding?*

De Nederlandse gemeenten hebben met actief grondbeleid in de afgelopen decennia een sterke positie op de grondmarkt opgebouwd. Hun monopolistische positie – zij zijn de enige vrager – bij de verwerving van ruwe grond, gaf gemeenten een monopolie bij de uitgifte van bouwrijpe grond. Het geld wat zij hiermee verdienden was vaak de belangrijkste financieringsbron voor het bouwen van de grond voor nieuwe wijken. De laatste jaren is er een toenemende private activiteit op de grondmarkt, waarvan het verstedelijkingsbeleid van het Rijk mede oorzaak is. Dat de private activiteit als een onaangename verrassing kwam, geeft blijk van onvoldoende inzicht in de werking van de grondmarkt.

### Traditionele grondexploitatie

In de traditionele gemeentelijke grondexploitatie vindt kruissubsidiëring plaats. Als er een nieuwe wijk (een 'complex') gebouwd wordt, dan koopt de gemeente daarvoor de gronden aan. De prijs die de gemeente voor dit complex betaalt komt tot stand overeenkomstig de regels van de *Ontheingingswet*<sup>1</sup>. Hierbij wordt rekening gehouden met kenmerken zoals bodemgesteldheid, ligging enz. Wat bij de vaststelling van de prijs echter niet meegenomen wordt is de toekomstige bestemming van de grond in het complex. Dit kan woningbouw in de sociale of vrije sector zijn, commercieel onroerend goed, maar ook een weg of een groenstrook.

De uitgifteprijs van de bouwrijpe grond zijn wel verschillend, al naar gelang de bestemming ('functionele bouwcategorie'). Er is sprake van prijsdiscriminatie in de gemeentelijke grondexploitatie. Prijsdiscriminatie is het bij gelijke kosten, tegen verschil-

lende prijzen verkopen van dezelfde zaak aan verschillende kopers. Voor effectieve prijsdiscriminatie is een monopolistische positie van de aanbieder nodig. Prijsdiscriminatie kan bereikt worden door een institutionele scheiding, de overheid kan bij voorbeeld bepaalde consumenten het recht ontzeggen op producten van een bepaalde prijscategorie (zoals bij sociale woningbouw, waar de hoge inkomensgroepen niet voor in aanmerking komen). Maar ook is te denken aan de ruimtelijke scheiding in een bestemmingsplan. In zo'n plan worden verschillende locaties aangewezen voor verschillende functionele categorieën. Dan is het mogelijk om verschillende prijzen voor hetzelfde product, de bouwrijpe grond, te rekenen. Vanzelfsprekend zal doorverkoop, van een lage prijscategorie naar een hoge, moeten worden tegengegaan.

In een woningbouwplan wordt de grond voor verschillende functionele categorieën tegen een verschillende prijs uitgegeven. De gemeente streeft naar een lage prijs voor de sociale woningbouw kavels, de marktsector kavels dienen de sociale kavels daarom te subsidiëren. De prijsdiscriminatie die deze verevening mogelijk maakt is alleen in stand te houden wanneer de gemeente een monopolistische positie heeft. Private partijen tasten deze monopolistische positie de laatste jaren aan. Het nieuwe verstedelijkingsbeleid is een belangrijke oorzaak voor deze aantasting.

### Rijksbeleid

Voor het Rijksbeleid ten aanzien van verstedelijking en grond zijn drie beleidsvoornemens van belang, namelijk: regionalisering van het grondbeleid, restrictief beleid ten aanzien van nieuwe bouwlocaties en een grotere rol voor de marktsector. De redene-

ring die hieraan ten grondslag ligt is als volgt. De inkomsten uit de grondexploitaties moeten groter worden zodat subsidiëring van rijkswege minder noodzakelijk wordt. De inkomsten kunnen allereerst vergroot worden doordat er in de plannen meer in de marktsector gebouwd zal worden dan tot voor kort gebruikelijk was. Daarnaast zal, als gevolg van restrictief beleid, minder grond beschikbaar komen dan gebruikelijk. Voorheen werd het beschikbaar stellen van bouwrijpe grond door een gemeente gezien als een nutsbedrijf-achtige taak. Door de beperking van het aanbod zullen de prijzen voor bouwrijpe grond stijgen. Tegelijkertijd moet door regionalisering de concurrentie tussen (buur-)gemeenten verminderen. Dit is in feite een regionale kartelisering van het grondbeleid. De opbrengst van de plannen zal door dit alles omhoog gaan. De plannen waarop uiteindelijk een winst behaald wordt, dienen ter dekking van verliesgevendende plannen binnen een regio (regionale verevening). Een aantal plannen voor locaties uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra kennen een aanzienlijk exploitatietekort.

### Activiteiten van private partijen

Wat gebeurt er echter in de praktijk? Er is een sterke toename van de private activiteiten op de grondmarkt. De redenen die hiervoor worden aangegeven zijn divers. Allereerst heeft het rijk al in een vroeg stadium, nog voordat gronden door gemeenten verworven konden worden, de plannen en locaties voor toekomstige uitbreidingen in het kader van de VINEX aangewezen. Het ontwikkelingsrisico van een private grondaankoop daalde daardoor, terwijl de verwachte planamenstelling (meer marktsector) mede de aantrekkelijkheid vergrootte. Daarnaast willen de bouwondernemers de continuïteit van hun bedrijf zeker stellen door al in een vroeg stadium grond te verwerven, het aangekondigde restrictieve beleid versterkt deze wens<sup>2</sup>.

1. De ontheingingsjurisprudentie spreekt van het egalisatiebeginsel (art. 40 d lid 'b' *Ontheingingswet*)).

2. B. Needham, *Evaluatie van het VINEX verstedelijkingsbeleid*, rapport in opdracht van de Rijksplanologische Dienst, Nijmegen/Amsterdam, 1994.

Om een indruk te geven van de mate van private activiteit op de markt voor ruwe grond op vooral de VINEX-uitbreidingslocaties zullen wij een aantal cijfers geven. Geschat wordt dat door private partijen voor tenminste  $f$  1,5 mrd aan ruwe bouwgrond is verworven op de VINEX-locaties. Dat kan in de vorm van opties zijn, maar in de meeste gevallen is sprake van koop. De op grond van deze gegevens geschatte hoeveelheid ruwe bouwgrond die in handen private partijen is, is 6000 tot 7000 hectare. De gemiddelde prijs die door private partijen voor ruwe grond betaald wordt ligt dus tussen de  $f$  20 en  $f$  25 per  $m^2$ . Deze hoeveelheid grond is toereikend voor 150.000 tot 200.000 woningen. Het totaal aantal woningen dat volgens het VINEX-verstedelijkingsbeleid tot 2005 gebouwd zou moeten worden is 370.000. Ongeveer de helft van de benodigde grond is daarmee in private hand<sup>3</sup>.

Gevolg hiervan is, dat de redenering van de beleidsmakers doorkruist wordt. De lagere subsidies en de verevening kunnen namelijk alleen gerealiseerd worden, wanneer de benodigde gronden in publieke handen zijn. Dat geeft de ruimte om een meerwaarde, die het gevolg zou zijn van meer marktsector en kunstmatige schaarste, af te romen ten behoeve van verevening. Als de grond in handen van de private partij is, kan op basis van de exploitatieverordening (ex art. 42 Wet op de Ruimtelijke Ordening) of op basis van de belastingverordening (baatbelasting, ex art. 222 Gemeentewet), slechts een bijdrage gevraagd worden voor zover hij baat heeft bij een voorziening van openbaar nut<sup>4</sup>.

Voor de resterende te verwerven grond geldt dat het vaak locaties betreft waar de rendementsverwachtingen voor private partijen te gering, of de risico's te groot zijn. Voor de gemeente resteren derhalve de onaantrekkelijke delen van de bouwlocatie terwijl private partijen al in een vroeger stadium de aantrekkelijke 'maagdelijke gronden' hebben verworven. Daarbij komt dat de gemeente private partijen maar zelden kan onteigenen. Dit omdat de voorvereiste van noodzaak zich slechts voordoet "(...) wanneer grond niet bij overeenkomst kan worden verkregen en de eigenaar ook niet bereid en in staat is het plan in de door de gemeente beoogde vorm uit te voeren"<sup>5</sup>. Private partijen zoals projectontwikkelaars zullen gemakkelijk

"bereid" en "in staat" zijn het plan te realiseren.

## De private partijen

Hoe kon dit gebeuren? De theorie van de betwistbare markten geeft een mogelijke verklaring voor de toetreding van private partijen op de gemonopoliseerde grondmarkt. Volgens deze theorie zal zelfs in zeer geconcentreerde markten een aanbieder er niet structureel in slagen een prijs te vragen die boven de (marginale) kosten ligt omdat dit toetreding kan uitlokken<sup>6</sup>. Voorwaarde hiervoor is dat toetreding niet tegengegaan wordt door institutionele of juridische beperkingen. Kennelijk is het verschil tussen uitgifteprijs en kosten van de bouwrijpe grond voor bepaalde functionele categorieën (de marktsector) te groot geworden. Dit verschil leidt ertoe dat potentiële concurrentie van private partijen omgezet wordt in feitelijke concurrentie. En er zijn nauwelijks institutionele of juridische beperkingen om dit te verhinderen.

Private partijen treden tot de markt toe door vaak meer dan het dubbele te bieden voor de ruwe grond dan de gemeente gewoon was te betalen. De gemeentelijke verwervingsprijzen worden vastgesteld aan de hand van de Onteigeningswet (artikel 17) die voorschrijft dat, voorafgaande aan de dagvaarding tot onteigening, voldoende reële minnelijke verwervingspogingen moeten zijn gedaan. In de meeste gevallen vindt de schadeloosstelling plaats op basis van de Onteigeningswet (art. 40 – 41). Er wordt in dit geval wel gesproken van 'minnelijk onteigenen'. Private partijen zijn meestal bereid meer voor de grond te bieden dan deze prijs omdat zij redelijk zeker zijn van een bouwstroom<sup>7</sup>. De hogere verwervingskosten zouden de private partijen dan uit de gerealiseerde kwaliteit halen.

Maar er komt nog iets bij dat weinig aandacht heeft gekregen. Een private partij zal ook meer betalen wanneer hij geen verliesgevende of sociale bestemmingen hoeft te realiseren. De waarde van de grond die een winstgevende bestemming krijgt (bijv. woningbouw in de vrije sector) is hoger dan de doorsnee prijs die de gemeente voor het gehele complex wil betalen<sup>8</sup>. De private partijen zijn vooral geïnteresseerd in de grond die een winstgevende bestemming krijgt. Daardoor zullen zij vaak meer voor de grond

bieden dan de gemeente. Zelfs wanneer de private partijen niet zeker weten of de door hen te verwerven kavels een winstgevende bestemming krijgen, dan nog is het aantrekkelijk om ruwe grond in het plangebied verworven te hebben. Hun onderhandelingspositie is, in verband met uitruilmogelijkheden, dan gunstiger.

Resumerend, gemeenten proberen naast geëgaliseerde verwervingsprijzen, prijsdiscriminatie in de uitgifte toe te passen. Prijsdiscriminatie vooronderstelt echter een handhaafbaar monopolie. De voorvereisten van onteigening maken het gemakkelijk het gemeentelijk monopolie te doorkruisen. Zodra ofwel het risico daalt (doordat de rijksoverheid bepaalde locaties aanwijst), ofwel de rendementsverwachting stijgt (door meer marktsectorbouw), ofwel door een combinatie van beide (meer marktsector op door de rijksoverheid aangewezen locaties), zal de interesse van de private sector voor de verwerving van ruwe grond op die locaties toenemen. Er is een tegenstrijdigheid tussen prijsdiscriminatie aan de uitgiftekant en het egalisatiebeginsel aan de verwervingskant dat private partijen in de kaart kan spelen.

## Een voorkeursrecht voor gemeenten?

Om de activiteiten van private partijen op de grondmarkt tegen te gaan wordt voor uitbreiding van de WVG gepleit ter versteviging van de gemeentelijke greep op de grondmarkt. Op dit moment geldt deze wet slechts in stadsvernieuwingsgebieden, maar een voorstel voor uitbreiding is op 16 juni door het kabinet overgenomen. De wet houdt in dat, alvorens tot ver-

3. *Vastgoedmarkt*, nr. 8, 1994, blz. 1 en 23

4. J.W. van Zundert, *Het Bestemmingsplan*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1994.

5. P. de Haan e.a., *Bouwrecht in kort bestek*, Kluwer, Deventer, 1992.

6. R.D. Willig, *Contestable Markets, The new Palgrave, a dictionary of economics*, 1992.

7. De Onteigeningswet schrijft voor dat de "prijs in het vrije commerciële verkeer" vergoed moet worden (art. 40 b). Die prijs staat onder invloed van de prijs die private partijen betalen. Daardoor gaat ook de onteigeningsprijs (tot schrik van de gemeenten) omhoog.

8. B. Needham, *De prijs van bouwgrond*, ESB, 31 oktober 1987, blz. 995-999.

vreemding van grond kan worden overgegaan, de gemeente een eerste recht van koop heeft tegen een prijs die in laatste instantie (na enige maanden) door de rechter bepaald wordt. Het voorstel is een grote ingreep op de grondmarkt, die toetreding van private partijen sterk belemmert. Het biedt gemeenten (opnieuw) een monopolie op een markt waarop haar macht afneemt. Voor een ruimtelijk en economisch efficiënte bouwgrondproductie is het de vraag of dit monopoliserende instrument een goede keus is. Toch is de wens van de wetgever begrijpelijk. Volledig private bouwgrondproductie kan de mogelijkheid om woningbouw in de sociale sector tegen lage kosten te realiseren, beperken.

Alternatieve oplossingen zijn echter denkbaar. Een van de belangrijkste is onderhandelingen met private partij-

en. Private partijen die in uitbreidingsgebieden grond hebben gekocht zijn afhankelijk van het bestemmingsplan dat een gemeente maakt voor de grond. Zolang er geen bestemmingsplan is kan er, afgezien van een zogeheten anticipatieprocedure, door deze partijen niet gebouwd worden. In onderhandelingen kan bij voorbeeld besloten worden te komen tot een Publiek Private Samenwerking waarbij de private partijen ook minder winstgevendende plandelen of meer infrastructurele kosten voor hun rekening nemen.

Daarnaast is een mogelijkheid om de instrumenten exploitatieovereenkomst en baatbelasting effectiever in te zetten, om bepaalde maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Dit zou er toe leiden dat de hoge prijzen die private partijen nu bieden voor de ruwe grond gedempt worden, omdat

ze dan ook met deze verliesgevende functionele categorieën rekening moeten houden en/of meer aan de algemene plankosten meebetalen.

Als de private partijen op deze wijze gedwongen worden om rekening te houden met de wensen van de gemeente over de samenstelling van een nieuwe wijk, wordt het risico van ruimtelijke en economische inefficiëntie door de 'tucht' van de markt tegengegaan, zonder dat de maatschappelijke doelstellingen van een gemeente daaronder hoeven te lijden.

**Leo Nooteboom**  
**Barrie Needham**

L.W. Nooteboom is werkzaam bij Bieleveld en Kooy Vastgoed-economie te Nijmegen. D.B. Needham is verbonden aan de vakgroep Planologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen.