

# Grondexploitatie in woelige tijden

De wettelijke fundamenten van het grondbeleid blijken solide



**In dit artikel bespreek ik enkele actualiteiten van het (stedelijk) grondbeleid, in het licht van de vastgoedcrisis. Het zal geen verbazing wekken dat financieel-economische aspecten de boventoon voeren. Ik bespreek deze zaken in de wisselwerking met kwesties van juridische (voornamelijk publiekrechtelijke) aard.**

## 1. Inleiding

Met de brede toepassing van actief gemeentelijk grondbeleid – waarin de overheid optreedt als risicodragende grondexploitant – onderscheidt Nederland zich van de ons omringende landen. De crisis hakt er bij gemeenten dan ook fors in: middelgrote gemeenten zien zich bijvoorbeeld genoodzaakt bedragen tussen de € 50 en 100 miljoen (gefaseerd) af te boeken. Met uitschieters naar boven zoals Apeldoorn met € 200 miljoen.<sup>1</sup> En de accountants zitten de gemeenten achter de broek. Dit proces is nog niet ten einde. Ook private grondexploitanten ontkomen uiteraard niet aan forse afboekingsoperaties.

De Nederlandse regelgeving heeft een duaal karakter: het verschaft instrumenten om actief gemeentelijk grondbeleid kracht bij te zetten (met name het voorkeursrecht), maar regelt ook de verhouding publiek-privaat bij grondexploitatie door private partijen (de Grondexploitatiewet).

Momenteel doet de Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van het Ministerie van I&M onderzoek 'naar alternatieven en verbeteringen van de grondbeleidswetgeving in het kader van de nieuwe Omgevingswet en evaluatie van de Ontheffingswet.' Daarnaast laat de Tijdelijke commissie Huizenprijzen van de Tweede Kamer onderzoek doen naar (de werking van) het grondbeleid.

Ik ga hierna eerst in op enkele facetten van het gemeentelijk grondbeleid: gronduitgifteprijs, grondkosten, gronduitgiftevoorwaarden en de positie van de grondbedrijven. Daarna bespreek ik de private grondexploitatie. Vervolgens komen enkele voorstellen tot (fundamentele) wijziging van het grondbeleid aan de orde. Aparte aandacht schenk ik aan het voorstel tot invoering van stedelijke herverkaveling. Ik rond af met een korte slotbeschouwing.

In het licht van de crisis laat ik een onderdeel van de grondexploitatiecyclus grotendeels onbesproken: de

grondverwerving. Alleen het element waardebepaling komt ter sprake.

## 2. Grondprijzen te hoog

De bepaling van de (uitgifte)prijzen van (bouwrijpe) grond is een zaak van de eigenaren van die gronden – in ons land vaak de gemeenten – die met afnemers (projectontwikkelaars, bouwers, particulieren) tot overeenstemming moeten zien te komen. Tot het begin van de crisis, eind 2008, was de residuele grondprijsberekening in ons land usance. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de verkoopwaarde van het gebouw (marktwaarde) en de bouw- en ontwikkelingskosten. Vaak 'stolde' deze waarde in de vorm van een grondquote: het percentage van de grondprijzen in de totale vrij-op-naam-prijs van de woning. Die grondquote ligt gemiddeld rond de 30% voor grondgebonden woningen.

In wezen legde David Ricardo in 1841 de basis voor de residuele methodiek. Hij beredeneerde dat de prijs van het graan niet hoog was omdat de landbouwgrond duur was. Nee, de grond was duur omdat de vraag naar graan groot was en het aanbod klein. Toepassing van het residueel rekenen kreeg in ons land geen wettelijke status, maar in 2001 wel een officieel tintje met het afsluiten van het Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid tussen het Ministerie van VROM, de VNG, de Neprom en de NVB. Het convenant beoogde vooral uitwassen van het residuele systeem tegen te gaan. Bijvoorbeeld: de grondprijzen gaan omhoog als een woningkoper ervoor kiest om bij de koop gelijk een aanbouw toe te voegen.

De residuele methodiek brengt met zich mee dat in tijden dat de prijzen van de eindproducten (woningen, winkels, kantoren, enz.) met de trap omhoog gaan, de residuele grondwaarden de lift nemen. Het moet ook betekenen dat in economisch mindere tijden, met prijsdalingen, de grondprijzen de lift naar beneden betreden. Een daling van de v.o.n.-prijs heeft procentueel een groter effect op de grondprijzen, omdat de prijsdaling residueel volledig neerslaat in de residuele grondwaarde. Voor woningen geldt sinds het begin van de crisis een gemiddelde prijsdaling van 15%, rekening houdend met inflatie zelfs 25%. Dat zou betekenen dat de grondprijzen een duikeling van minimaal 30% maar in wezen aanzienlijk meer zouden moeten maken. Sterk vertraagd en met (te) kleine stappen

\* Prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling.

1. De gegevens zijn ontleend aan: Deloitte Real Estate Advisory, 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Update 2012', oktober 2012; het overzicht dat het tv-programma Nieuwsuur samenstelde van 'de tekorten van grondbedrijven van de G 30 over 2011' en publicaties van afzonderlijke gemeenten zelf.

gaan nu steeds meer gemeenten de kant op van prijsverlaging.<sup>2</sup> Aan het tegen de economische stroom en daarmee tegen de rationaliteit van de residuele methodiek in roeien komt vroeger of later een einde. Op straffe van de niet-afzetbaarheid van de te duur geprijsde grond. Ik wil hier uitdrukkelijk niet mee zeggen dat grondprijzverlaging dé sleutel is tot het weer vlot trekken van de vastgoedmarkt. Alle participanten in de ontwikkelings- en bouwketen moeten hun kosten terugdringen om kwalitatief afzetbare producten weer concurrerend te maken ten opzichte van de bestaande voorraad.

### 3. Grondkosten ook te hoog

Ik maak onderscheid tussen *grondprijzen* (uitgifteprijzen) en *grondkosten*. Die kosten bestaan uit de verwervingskosten, de kosten van bouw- en woonrijp maken en de toegerekende plankosten. Die kosten komen verscherpt in beeld nu de grondprijzen omlaag (moeten) gaan; de marge tussen beide is minimaal of de haalbare prijzen liggen onder de gemaakte respectievelijk nog te maken kosten. Deze laatste situatie kenmerkt het meeste de transformatieplannen binnen het stedelijk gebied. Met subsidies kon de overheid de 'onrendabele top' van deze locaties wegwerken, maar daar komt als gevolg van de bezuinigingen grotendeels een eind aan. Dat resulteert in verlieslatende exploitaties.

De noodzaak om veel kostenbewuster en efficiënter te werken heeft hoge prioriteit. De tijd van onnodig dure stedenbouwkundige en bouwkundige oplossingen en onverklaarbaar hoge VTU-kosten (voorbereiding, toezicht en uitvoering) behoren voorbij te zijn. Laat bijvoorbeeld het stratenpatroon – met de kabels en leidingen – in het binnenstedelijk gebied zo veel mogelijk intact. Maak een einde aan het op ruime schaal wegboeken van (vergeefse en vage) plankosten op de grondexploitatie. Reduceer de kosten van planvorming en van begeleiding van de planuitvoering.

### 4. Selectiviteit in gronduitgiftevoorwaarden

Naast haar publiekrechtelijke arsenaal, zoals het bestemmingsplan, heeft de gemeente de mogelijkheid om privaatrechtelijk voorwaarden te stellen aan grondverkoop (en uitgifte in erfpacht). Van die mogelijkheid maakt men in ruime mate gebruik.<sup>3</sup> Daar is op zich niks mis mee, mits de gemeente hier scherp en selectief acteert in de formulering van de publieke belangen die de voorwaarden beogen te beschermen.

Een majeure beperkende wettelijke bepaling is in dit verband art. 122 Woningwet dat gemeenten verbiedt privaatrechtelijk zaken te regelen die al in het nationale omgevingsrecht zijn verankerd. Een bekend voorbeeld betreft het voorschrijven van een lagere EPC dan de rijksregeling aangeeft. Ik denk dat art. 122 behoort tot de groep wetsartikelen waartegen dagelijks wordt gezond-

digd, zonder dat er een haan naar kraait. Dat is jammer omdat zeker in crisistijd terughoudendheid met beperkende en kostenverhogende regels de voorkeur verdient, temeer als de nationale wetgever zich daarover heeft uitgesproken. In het geval van energiezuinig bouwen heeft het bedrijfsleven met de nationale overheid een meerjarig traject afgesproken om tot geleidelijke prestatieverbetering te komen.

Een tweede beperking vinden we in het Europees aanbestedingsrecht. Als de gemeente een voorwaarde stelt die niet in het gangbare publiekrechtelijk kader past, geldt dat als een van de elementen die een Europese aanbesteding van de gebiedsontwikkeling onafwendbaar maken. Een voorbeeld van zo'n voorwaarde: het opleggen van een bouwplicht.

### 5. Gemeentelijke grondbedrijven revisited

De crisis is een goede gelegenheid om de gemeentelijke grondbedrijven opnieuw te positioneren. Ik vind dat – in de toekomst – een einde moet komen aan afdrachten van de grondbedrijven aan de algemene kas van de gemeente. Als die afdrachten achterwege waren gebleven, hadden de bedrijven nu meer (reserve)vlees op de botten gehad. Het is bovendien ongezond dat gemeenten financieel zo afhankelijk zijn geworden van grondexploitatie. De gezamenlijke baten uit bouwgrondexploitatie ten opzichte van de totale baten van de gemeenten zijn in de afgelopen jaren tot zo'n 13% opgelopen.<sup>4</sup> De enorme stijging van de grondquote van, bijvoorbeeld, nieuwbouwwoningen naar meer dan 30% maakte dat mogelijk. Dit alles leidde tot financiële verslaving; gemeenten zullen financieel moeten afkicken. En dat is lastig; vraag maar aan Bonnie St.Claire. 'Er gaan dagen voorbij dat ik geen druppel drink', zei ze onlangs in een interview.

In ons land hebben de baten uit de grondexploitatie min of meer de plaats ingenomen van lokale belastingen. Dat is uniek in Europa: de gemeentelijke grondexploitaties hebben in vergelijking met andere landen een ongekend volume. Terwijl de omvang van de gemeentelijke belastingen minimaal is.<sup>5</sup> Een nieuw kabinet zou er goed aan doen het gemeentelijk belastinggebied te vergroten.

Gezien de kwalitatieve resultaten die de afgelopen 50 jaar zijn behaald, ben ik echter de laatste om te pleiten voor liquidatie van de gemeentelijke grondbedrijven. Zij blijven een instrument voor publieke sturing en financiële verevening. De keuze voor facilitair gemeentelijk grondbeleid is even legitiem en heeft eigen voor- en nadelen. De volgende elementen dienen de keuze voor het type grondbeleid te bepalen:<sup>6</sup>

- heldere (publieke) doelstellingen die de gemeente met het actief grondbeleid wil bereiken;
- de financiële armslag die de gemeente heeft om actief te acteren en om een risicoreserve achter de hand te hebben;

2. Jos Moerkamp, 'Kop in het onverkoopbare zand', *Binnenlands Bestuur* 6 juli 2012; Rigo, *Gemeentelijk grondprijzbeleid en woningbouw in recessietijd*, 2009. Uit eigen waarneming zie ik nu dat gemeenten langzamerhand (zeer gematigde) prijsverlagingen implementeren.

3. Team Omgevingsrecht Lexence Advocaten, 'De weerbarstige werkelijkheid van de doorkruisingsleer', *ROMagazine* oktober 2012. Uitgebreid onderzoek is hier nooit naar gedaan maar zou zeker interessant zijn.

4. Zie het in noot 1 genoemde Deloitte-rapport (versie 2010 en update 2011).

5. M.A. Allers, 'Gemeenten zetten koers in de mist', *Tijdschrift voor Openbare Financien* 2011-4.

6. Friso de Zeeuw, *Grondbedrijven in zwaar weer* (praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft), juni 2012. Kritischer over (handhaving) van gemeentelijk actief grondbeleid is: Erwin Krabben, 'Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?', *Real Estate Research Quarterly* oktober 2011.

- de ambtelijke expertise om het grondbedrijf te runnen; het is een voor de gemeente afwijkende tak van sport, waarin zij optreedt als risicodragende ondernemer en bijvoorbeeld koopmansgeest en risicobeheersing aan de dag moet leggen; het onderzoek van de gemeenteraad van Enschede is in dit opzicht illustratief.<sup>7</sup>

Tot slot van deze paragraaf een relativerende opmerking over de discussie over actief of faciliterend grondbeleid. Gemeenten hebben naar raming voor € 13 miljard aan (ruwe) bouwgrond in hun grondbedrijven vastgelegd. Marktpartijen en corporaties hebben dat voor € 3 resp. 2 miljard gedaan.<sup>8</sup> Als we uitgaan van een gemiddelde verwervingsprijs van € 40 per m<sup>2</sup>, dan gaat het om 45 000 ha. Stel de brutodichtheid op 18 woningen/ha, dan hebben deze partijen grond voor 800 000 woningen beschikbaar. Een zeer grove berekening natuurlijk. Bovendien ligt een deel van die grond ‘verkeerd’, op locaties waarop nooit een woning zal verschijnen en heeft niet alle grond een woonbestemming. Maar zeker de eerstkomende tien jaar beschikken publieke en private partijen over een ‘riante’ grondvoorraad.<sup>9</sup>

#### 6. Leve de anterieure overeenkomst<sup>10</sup>

Bij private grondexploitatie kan de gemeente de kosten die zij maakt voor openbare voorzieningen verhalen op de private grondexploitant. In ons land was het gebruikelijk dat partijen daar in overleg afspraken over maken en overeenkomsten afsloten. Sinds 2008 kent het kostenverhaal een publiekrechtelijk kader: de afdeling grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening, in de wandeling aangeduid met de Grondexploitatiewet. De wet beoogde primair free-riders (private grondbezitters die niet mee wilden betalen aan publieke voorzieningen) in het gareel te brengen. Het effect van de wet reikt echter aanmerkelijk verder. De bij de wet behorende ‘kostensoortenlijst’ disciplineert partijen bij de vraag welke publieke kosten wel en niet voor verhaal in aanmerking komen. De lijst is vrij terughoudend geformuleerd en dat is zeker in deze crisistijd, waarin grondexploitaties krap in hun financieel-economische jasje zitten, een voordeel. De lijst is ook voor gemeente zelf, bij haar eigen grondexploitaties, een nuttige leidraad.

De initiatiefnemers van de wet beoogden de werkwijze te continueren waarin publiek en privaat op vrijwillige privaatrechtelijke basis tot overstemming komen. Dat is gelukt: voor verreweg de meeste plannen sluiten partijen een anterieure overeenkomst. In de periode juli 2008 tot juli 2011 zijn slechts 120 exploitatieplannen vastgesteld, dat wil zeggen bij 3% van het aantal planologische besluiten.<sup>11</sup> Dat is maar goed ook, want de weg van het (publiek-

rechtelijke) exploitatieplan blijkt vol juridische voetangels en klemmen te liggen.

Veel voorkomende discussiepunten zijn de toe te rekenen plankosten. De ‘plankostenscan’, die bedoeld was om de private grondexploitant te beschermen tegen hoge claims van de zijde van de gemeente, werkt in de praktijk niet soepel.<sup>12</sup> Ook het toerekenen van (vermeende) bovenplanse kosten vormt eveneens een vast onderhandelingspunt. Omdat voor de crisis de grondexploitaties in een ruimer financieel jasje staken, konden partijen discutabele kostenposten makkelijker in de grondexploitatie ‘wegboeken’. Nu wordt er vaker onderhandeld op het scherpst van de snede om de private grondexploitatie boven water te houden, terwijl van haar kant de gemeente kampt met bezuinigen.

Onlangs heeft de externe adviescommissie Bouwen en Cultuur die het wetgevingsproces van de nieuwe Omgevingswet ondersteunt, het voorstel gedaan om het grondexploitatieplan (c.q. de anterieure overeenkomst) facultatief te maken.<sup>13</sup> En wel omdat het naast de huidige vrijstellingsregeling het bij kleinere plannen herhaaldelijk voorkomt dat toepassing van de wet zinloos corvee betekent, omdat bij voorbaat helderheid bestaat dat er toch geen kosten zijn te verhalen. Het ministerie wijst dit voorstel tot nu toe om ondeugdelijke redenen af (‘rechtsgelijkheid’).

Bij het opstellen van de Grondexploitatiewet had men vooral het oog op stadsuitbreidingsplannen. Omdat velen menen dat het accent radicaal zal verschuiven naar binnenstedelijke plannen, kwalificeert men deze als ‘een wapen voor het winnen van de vorige oorlog’. Deze uitspraak lijkt mij onjuist; in ons land zullen – in de economisch sterke, qua bevolking groeiende gebieden – nog heel wat nieuwe uitbreidingsplannen en – vooral – plannetjes het licht zien.

Dat neemt niet weg dat toepassing van de afdeling grondexploitatie van de wet in binnenstedelijke situaties op lastigheden stuit. Dat komt omdat de verwervingsprijzen van binnenstedelijk (gebouwd) vastgoed waarvoor een vernieuwingsplan op de plank ligt zich veelal op hoog niveau bevinden. Dat prijsniveau bepaalt de inbrengwaarde van het te transformeren (gebouwde) vastgoed, want is gerelateerd aan de ontegeningswaarde en daarmee aan de verwachtingswaarde. Hoe hoger de inbrengwaarde, des te minder ruimte voor adequaat kostenverhaal ten behoeve van (veelal dure) publieke voorzieningen. Wachten met verwerving en de tijd zijn werk laten doen is hier een nuchter en nuttig recept. Bovendien doet de crisis hier zijn werk, want bewerkstelligt waardedaling van (incourant) vastgoed. Niettemin bestaat er mijns inziens aanleiding om nog eens naar de werking van de

7. *Grip op grond*, rapport Raadsenquête Enschede juni 2012.

8. Zie het in noot 1 genoemde Deloitte-rapport (versie 2010 en update 2011).

9. Zie ook: Ramona van Marwijk e.a., ‘Structureel overschot aan bouwgrond in veel regio’s’, *ROMagazine* september 2012. Het artikel bespreekt een onderzoek van Haskoning en het Kadaster dat bevestigt dat er een groot overschot is aan (ruwe) bouwgrond en dat er forse regionale verschillen zijn.

10. E.R. Hijmans & M. Fokkema, ‘Kroniek van het grondbeleid’, *Bouwrecht* augustus 2011. Dit artikel biedt een goed overzicht van de praktijk en jurisprudentie.

11. E. Buitelaar e.a., *Ex-durante evaluatie Wet op de ruimtelijke ordening: tweede rapportage*, Planbureau voor de Leefomgeving 2012.

12. Ministerie I&M, ‘Regeling plankosten exploitatieplan, ontwerp’, januari 2010.

13. *Naar een vereenvoudigd en gebundeld omgevingsrecht*, Adviesgroep Wonen en Cultuur voor de Omgevingswet oktober 2011.

Grondexploitatiewet te kijken. Een weerbarstige kwestie, want sleutelen aan de waarderingsgrondslag is een hachelijke zaak, zoals ik hieronder zal beargumenteren.

### 7. Fundamentele wijzigingen kansloos

Wie het discours over de hoofdlijnen van de vaderlandse grondpolitiek wat langer volgt, merkt dat steeds weer vergaande, ja zelfs fundamentele wijzigingen de kop opsteken. Deze voorstellen sterven doorgaans een zachte dood, voor zover ze al echt tot leven komen. Een kabinetsbrief, vergezeld van onderbouwend onderzoek, serveert de voorstellen vakkundig af, voorover die in de Tweede Kamer op enige steun kunnen rekenen.<sup>14</sup>

Afschaffing van het zelfrealisatierecht – met andere woorden: scheiding van grond en bouwrecht – is zo'n evergreen. Dit zou grondspeculatie en private monopolyposities uitbannen, de kwaliteit van (woning)projecten verbeteren en het kostenverhaal voor publieke voorzieningen versimpelen. In 2006 ging het kabinet uitvoerig op dit voorstel in. Aan de hand van onderzoek beargumenteerde het kabinet dat de gemeente met publieke instrumenten de (veronderstelde) nadelen kan tegengaan, dat niet is aangetoond dat publiek aangestuurde gebiedsontwikkelingen tot betere kwaliteit leiden en dat doorbreking van het zelfrealisatiebeginsel haaks staat op Europees recht. Naar aanleiding van een advies van VROM-raad over het grondbeleid, gaat het kabinet in 2009 op herhalingsoefening.<sup>15</sup> Het helpt niet echt, want onlangs kwam het gerenommeerde adviesbureau Tauw (via haar dochter Purple Blue) in een inspraakreactie op de nieuwe Omgevingswet opnieuw met dit voorstel op de proppen.<sup>16</sup> Opmerkelijk is de volstrekt onjuiste stellingname dat 'andere landen het zelfrealisatierecht niet kennen'. Men zou van experts meer feitenkennis verwachten.

Een andere oude bekende is de discussie over de waarderingsgrondslag bij onteigening. Kortgezegd luidt het pleidooi om de verwachting omtrent de nieuwe, lucratievere bestemming uit te sluiten van de waardering en die louter te baseren op het huidige gebruik. Dit voorstel was de kern van een hoog oplopende politieke strijd tussen links en rechts in 1977 welke de val van het kabinet-Den Uyl inluidde. Deze traumatische gebeurtenis komt regelmatig ter sprake om de vruchteloosheid van de discussie te illustreren. Het eerder aangehaalde advies van VROM-raad uit 2009 geeft niettemin invoering van de gebruikswaarde in overweging. De kabinetsreactie maakt er terecht korte metten mee: in strijd met de Grondwet die 'volledige schadeloosstelling' eist, het kan vastgoedeigenaren juist ontmoedigen om herontwikkeling te entameren en een garantie ontbreekt dat gemeenten de besparing op verwervingskosten in zullen zetten voor meer ruimtelijke kwaliteit.

### 8. Stedelijke herverkaveling

Een vernieuwing van het grondbeleid die wel sterke kaarten heeft, is het instrument van stedelijke herverkaveling.<sup>17</sup> Voordeel van herverkaveling is dat onhandige

eigendomsverhoudingen de stedelijke vernieuwing niet meer in de weg hoeven te staan, waarbij gemeenten niet over hoeven te gaan op aankoop of onteigening.

De Duitse vorm van stedelijke herverkaveling (Umlegung) behelst het volgende. In een gebied gaan alle eigendommen als het ware in een gezamenlijke pot. De overheid kan nu de bestaande kavelindeling eenzijdig aanpassen, doorgaans in overeenstemming met de eigenaren. Zo ontstaan nieuwe percelen die geschikt zijn voor het nieuwe plan (met in de regel bebouwing). Tevens maakt men grond vrij voor de realisatie van openbare voorzieningen. De oude eigenaren blijven eigenaar, maar dan van een nieuw gevormd perceel. Een financiële verrekening van kosten en opbrengsten maakt deel uit van het systeem. De waardebeoordeling voor en na de transformatie wijkt niet wezenlijk af van de Nederlandse waardebeoordelingsdoctrine. Een onafhankelijke deskundigencommissie stuurt het proces technisch aan.

Voor de modernisering van het landelijk gebied kennen wij in ons land sinds 1954 de Ruilverkavelingswet, die nadien vele gedaanteverwisselingen heeft ondergaan. Wij kennen dus de figuur van herverkaveling in ons bestuursrecht. Eerder zijn verscheidene pogingen gedaan om de werkingsfeer uit te breiden naar stedelijke functies, maar die zijn nooit doorgezet; de urgentie ontbrak kennelijk. Stedelijke herverkaveling kan zijn nut bewijzen in (kleinschalige) uitbreidingsgebieden en stadsrandrandgebieden. Plannen voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap kan men faciliteren. Daarnaast kan het projecten in de binnenstedelijke herstructureringen en transformaties faciliteren. In dat verband spreekt men over Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV). Het initiatief kan zowel van de overheid als van een private partij uitgaan. Wij kunnen versnelling en kostenbesparing verwachten. Private en particuliere partijen hebben het voordeel van vermindering van financieringslasten: verwerving van gronden en opstellen is niet of in een later stadium nodig.

Tegenover de voordelen staat het nadeel dat een nieuwe instrument worden ingevoerd, terwijl thans vereenvoudiging van het omgevingsrecht politieke prioriteit heeft, evenals het verlichten van de administratieve lastendruk. Dat is de reden dat op initiatief van de Ministeries van I&M en BZK een aantal proefprojecten van start gaat om in de praktijk na te gaan hoever men kan komen zonder wettelijke regeling en waar de de knelpunten zitten.

### 9. Slotbeschouwing

Mijn conclusies luiden als volgt:

- het is onontkoombaar dat de gronduitgifteprijs fors moeten zakken (al is dat niet dé panacee voor de vastgoedmarkt);
- de grondkosten moeten en kunnen omlaag; de afgelopen decennia heeft de 'vervuiling' om zich heen gegrepen en is de efficiency uit beeld geraakt;
- bij het definiëren van gronduitgiftevoorwaarden is meer focus op echte publieke belangen geboden;

14. Minister van VROM, Jacqueline Cramer, *Zesde voortgangsbrief grondbeleid*, 29 april 2009.

15. Minister van VROM, Jacqueline Cramer, 'Reactie op VROM-raad advies "Grond voor kwaliteit"', 19 juni 2009.

16. A.G. Nijhof, *Internetconsultatie inzake de Omgevingswet*, Tauw/Purple Blue april 2012.

17. Arjan Bregman, *Herverkaveling als instrument voor gebiedsontwikkeling*, Amsterdam School of Real Estate augustus 2012.

- het gemeentebestuur moet een bewuste, beargumenteerde keus voor actief of faciliterend grondbeleid maken; er is geen reden om actief gemeentelijk grondbeleid principieel af wijzen;
- de anterieure overeenkomst in het kader van de Grondexploitatiewet blijkt een goed hanteerbaar instrument; in het binnenstedelijk gebied is werking echter gebrekkig; een remedie is daarvoor niet makkelijk te vinden;
- het wettelijke grondexploitatieplan is een juridisch wespennest dat dus zo veel mogelijk vermeden dient te worden;
- de wettelijke fundamenten van het Nederlandse grondbeleid blijken robuust; voorstellen tot fundamentele wijzingen leiden bij herhaling schipbreuk, en dat is maar goed ook; de enige zinvolle aanvulling van het instrumentarium is de stedelijke herverkaveling.

Ik sluit af met het volgende. Het is mode om de grondexploitatie gewoon weg te schrijven: 'door grondexploitatie geregeerde planontwikkeling moet plaats maken voor nieuwe ontwikkelingsvormen en financieringsconstructies', dat soort stellingnames.<sup>18</sup> Deze 'vlucht vooruit' staat diametraal tegenover wat we nodig hebben: klassiek vakmanschap en prudent ondernemerschap in grondbeleid en grondexploitatie.

---

18. G. Kooistra & P. Maas, *Van grondexploitant naar bondgenoot*, [www.ruimtevolk.nl](http://www.ruimtevolk.nl), 1 juni 2012.