

Grond- beleid belangrijk fundament onder prestatie- afspraken

PROF. DR. IR. G.R.W. DE KAM

Bijzonder hoogleraar maatschappelijk ondernemen met grond en locaties aan de Radboud Universiteit in Nijmegen

Gemeenten en corporaties zijn bezig met het opstellen van een nieuwe ronde prestatieafspraken. Daarmee geven zij hun lokale invulling aan de maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen, wijkontwikkeling en – deels ook – welzijn en zorg. De inhoud van deze afspraken weerspiegelt de dynamiek in zowel de opgave als de rollen en taakopvatting van beide betrokken partijen. Dit artikel laat zien hoe grondbeleid een van de pijlers kan zijn voor duurzame en effectieve prestatieafspraken.

Beleid dat de burgers raakt in de kwaliteit van hun dagelijks leven en leefomgeving wordt steeds minder door de rijksoverheid bepaald. Deze beperkt zich tot het stellen van algemene kaders en het toedelen van budgetten aan gemeenten. Die afnemende rijksbemoeienis vergroot niet alleen de speelruimte en eigen verantwoordelijkheid voor burgers en ondernemingen, maar evenzeer de ruimte voor eigen beleid van gemeenten en haar partners die maatschappelijke diensten leveren op het gebied van wonen, onderwijs, welzijn en zorg.

Ook de verhoudingen tussen gemeenten en deze maatschappelijke ondernemingen zijn in beweging. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) plaatste de gemeente in de rol van regisseur en aanbesteder in een voor burgers essentieel onderdeel van het domein van de zorg, en bij de sociale werkvoorziening heeft de gemeente maar liefst drie verschillende rollen. Op het gebied van de volkshuisvesting echter is de directe en formele invloed van gemeenten op de corporaties de laatste 10 jaar juist sterk afgenomen. In dit laatste domein heeft zich tussen gemeente en corporaties een transactiemodel ontwikkeld, met prestatieafspraken als onderlegger. De rijksoverheid dringt er – zonder het te willen voorschrijven – sterk op aan dat gemeenten zich hierbij baseren op een woonvisie, die in overleg met lokale stakeholders wordt opgesteld. Van corporaties wordt verwacht dat zij op basis van deze visie komen met een ambitieus investeringsbod, dat wordt vertaald in reële en niet-vrijblijvende prestatieafspraken.

De manier waarop gemeenten dit proces vorm kunnen geven, is onlangs beschreven in een handreiking, waarin wordt gesteld dat zij zich daarbij meer op gezag dan op macht zouden

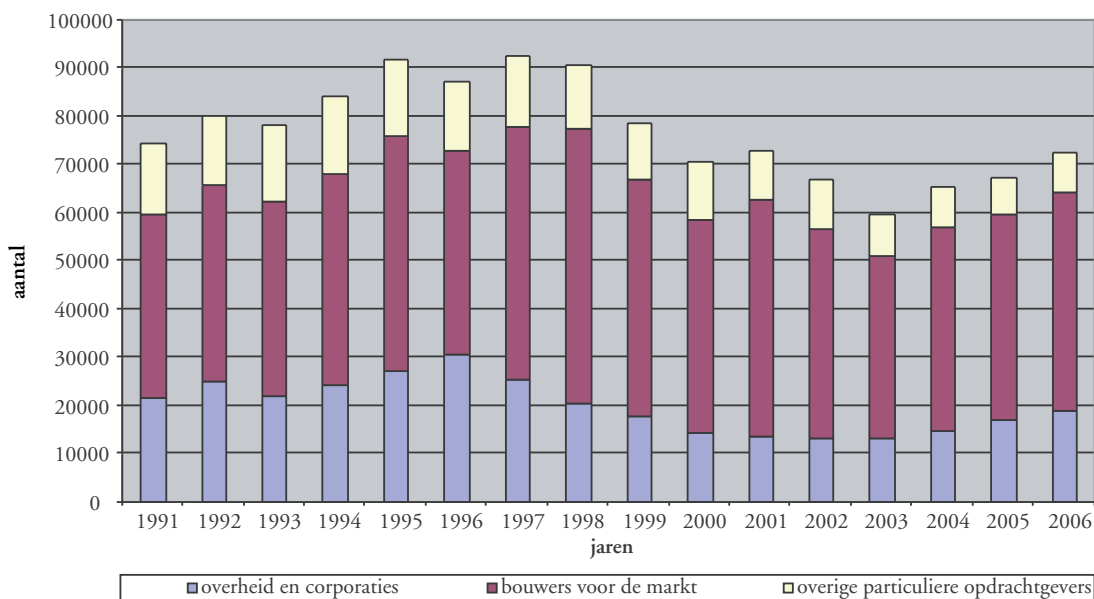
moeten baseren, en naast het opstellen van investeringsplannen de nodige aandacht moeten besteden aan het onderhandelen en het maken van afspraken, het borgen van de uitvoering en de inzet van ondersteunende gemeentelijke instrumenten.¹

Grondbeleid: een voorwaarde voor prestaties?

Een van de ondersteunende gemeentelijke instrumenten is het grondbeleid. Daarmee kan de gemeente immers de nieuwe locaties tot ontwikkeling (laten) brengen waar de investeringen van corporaties plaatsvinden, en de herstructurering van bestaande wijken stimuleren. Bovendien kan de lokale overheid met een gedifferentieerd grondprijnsbeleid bevorderen dat ook laagrenderende bestemmingen tot stand komen. Grondbeleid van gemeenten kent twee vormen: het actieve grondbeleid en het passieve of faciliterend grondbeleid.

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente zelf ruwe bouwgrond, laat deze bouwrijp maken en brengt deze in de vorm van bouwrijpe kavels op de markt. Bij faciliterend grondbeleid verleent de gemeente medewerking aan de ontwikkeling van locaties door derden op basis van een exploitatie-overeenkomst waarin onder andere het kostenverhaal wordt geregeld. Veranderingen in de woningbouwmarkt en in het ruimtelijk beleid (VINEX) hebben ertoe geleid dat het verwerven van grondposities een belangrijk middel is geworden voor projectontwikkelaars om een aandeel in de woningproductie te krijgen. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor actief gemeentelijk grondbeleid afgenomen. De meeste ge-

Woningproductie naar opdrachtgever 1991-2006



meenten betreuren dat, omdat zij op deze manier minder invloed uit kunnen oefenen op de specificaties van het plan, soms niet alle kosten kunnen verhalen, en in ieder geval niet kunnen delen in de ontwikkelingswinst van de locatie.

Aan een deel van deze bezwaren – maar uitdrukkelijk niet het laatstgenoemde – komt de rijksoverheid tegemoet met de nieuwe grondexploitatiewet, omdat zij vindt dat publieke doelen zowel met actief als met faciliterend grondbeleid gerealiseerd moeten kunnen worden. Het Ruimtelijk Planbureau heeft overigens recentelijk nog eens benadrukt dat ook actief grondbeleid nadelige aspecten kent, zoals het financiële risico voor gemeenten, de verleiding om publieke doelen en financiële doelstellingen te vermengen, en de intransparantie van afspraken die de gemeente als private partij handelend op de grondmarkt maakt.²

Wisselend aandeel corporaties in woningproductie

De hiervoor geschetste dynamiek op de grondmarkt is vooral voor de nieuwbouwprestaties van corporaties van groot belang: kunnen zij rekenen op continuïteit in de levering van bouwrijpe grond door voortzetting van het actieve grondbeleid van de gemeente, kan en wil de gemeente zich inzetten voor een positie van corporaties op locaties die door projectontwikkelaars worden ontwikkeld, moet de corporatie zelf actiever worden op de markt voor ruwe bouwgrond of duurzame relaties aangaan met commerciële ontwikkelaars?

Voor we dit verder uitwerken is het goed eens te kijken naar het feitelijke verloop van de woningproductie naar opdrachtgever over een wat

langere periode. Zie *vorenstaande grafiek*: Woningproductie naar opdrachtgever 1991-2006 (Bron: CBS; bewerking door de auteur).³

De prestaties van corporaties in de nieuwbouw zijn zeker niet uitsluitend afhankelijk van de omstandigheden op de grondmarkt. De oplopende productie tot 1996 – en de sterke daling in de daaropvolgende jaren – houdt ongetwijfeld verband met het anticiperen op de afschaffing van bouwsubsidies in 1995. Daar komt bij dat veel gemeenten rond de eeuwwisseling in de eerste plaats belangstelling hadden voor productie in de marktsector, en dat corporaties de eerste jaren na de bruteringswet intern gericht waren. Beide factoren, naast de versterkte marktpositie van projectontwikkelaars, hebben bijgedragen aan het teruglopen van de nieuwbouwprestaties van corporaties tot een dieptepunt van 13.100 woningen in 2002⁴, even weinig als in 1950.

Terzijde nog twee opmerkingen. Ondanks de aandacht voor particulier opdrachtgeverschap in het beleid loopt het aandeel daarvan in de productie tot nu toe alleen nog maar terug, dat roept de vraag op of de – opnieuw uitgestelde – invoering van de grondexploitatiewet daar voldoende substantiële verandering in zal brengen. En een tweede opmerking betreft de realiteitswaarde van de ambitie van het nieuwe kabinet om de productie te verhogen naar ongeveer 100.000 woningen per jaar.

Vijftien jaar bouwgeschiedenis laat zien dat ondanks ingrijpende wijzigingen in de institutionele context van de woningbouw de productie van bouwers voor de markt zich beweegt in een bandbreedte tussen de 37 en 57.000 woningen per jaar. Dat brengt mij tot de stelling dat als het al komt tot een structurele verhoging van de

productie, deze vooral verwacht mag worden van partijen die met een ander perspectief dan de gemiddelde projectontwikkelaar naar rendement en risico in de nieuwbouwmkt kijken. Enerzijds is dat de particuliere opdrachtgever, anderzijds zijn het de corporaties (met gelieerde ontwikkelbedrijven) die met een lager rendement of hoger risico in de duurder huur en betaalbare tot middeldure koop willen produceren.

Om die laatste ontwikkeling te stimuleren, is een combinatie van gemeentelijk grondbeleid en corporatie-initiatief nodig.

Strategieën van corporaties op de grondmarkt

Uit twee opeenvolgende onderzoeken naar strategieën van corporaties op de grondmarkt blijkt dat de meeste corporaties afwisselend bouwrijpe en ruwe bouwgrond kopen, dit laatste vaak in overleg met de gemeente.⁵ Daarbij zien we een tendens om vaker ruwe bouwgrond te kopen, om daardoor een onafhankelijker positie te krijgen bij planontwikkeling. Een kwart van de respondenten heeft een grondbank gevormd, met een gemiddelde grootte van 7 hectare.

Een goede relatie met de gemeente draagt bij aan de resultaten van het eigen grondbeleid van de corporatie, en biedt bijvoorbeeld kansen om gemengde projecten met koop en huur te realiseren, waardoor tekorten op betaalbare huurwoningen deels kunnen worden gedekt.

Opvallend is dat ongeveer de helft van de respondenten tevreden is over de resultaten van het gevoerde grondbeleid, en dat de meerderheid vindt dat de afgelopen vijf jaren de mogelijkheden van het grondbeleid zijn verbeterd of gelijk gebleven. De (on)tevredenheid hangt maar zeer beperkt samen met de spanning op de grond- of woningmarkt, en dat is verklaarbaar uit een combinatie van vier factoren. Het belang dat gemeenten hechten aan investeringen van corporaties is weer gegroeid, en daarnaast dragen marktpartijen locaties of projecten over aan corporaties of zoeken actief samenwerking omdat het marktperspectief is veranderd. Wanneer de druk op de grondmarkt groot is, zien we corporaties nadrukkelijker zoeken naar samenwerking met de gemeenten. En als laatste: in gespannen grond- en woningmarkten hebben corporaties weliswaar meer concurrentie op de grondmarkt, maar de posities die zij hebben of dankzij hun netwerk weten te verwerven brengen daar ook relatief meer op.

Maar er zijn ook punten waarover de respondenten duidelijk minder tevreden zijn, zoals de gemeentelijke steun in onderhandelingen met marktpartijen, en de afnemende bereidheid om een gematigde grondprijs te rekenen voor goedkope huurwoningen. Die laatste uitkomst staat enigszins op gespannen voet met de uitspraak in de eerder genoemde handreiking, dat de ervaring zou leren dat corporaties veelal niet in de

eerste plaats een tegemoetkoming in de grondprijs verlangen.⁶

Preferente partners of getenderde opgave?

In een aantal gemeenten wordt gezocht naar een oplossing voor de spanning tussen enerzijds de wens om in het kader van prestatieafspraken brede, meerjarige en deels tweezijdig werkende afspraken met de plaatselijk werkzame corporaties te maken, en anderzijds de regels voor het contracteren van de overheid bij gebieds- of projectontwikkeling. Wat kan de gemeente bijvoorbeeld doen om te zorgen dat lokale corporaties die uitstekende en duurzame maatschappelijke prestaties leveren ook een redelijk aandeel van de nieuwbouwproductie kunnen realiseren?

Gaat de gemeente door met de veel gebruikte één op één afspraken en accepteert ze dat daar een bestuurlijk risico aan verbonden kan zijn, of kiest ze voor tendering? In dat laatste geval is het van belang de publieke doelstellingen die de gemeente met haar projecten gerealiseerd wil zien zo breed en integraal mogelijk te specificeren. Dit vanuit de gedachte dat het er uiteraard niet om gaat dat een gemeente per definitie alleen met een lokale maatschappelijke ondernemer zaken zou moeten doen. Wat telt is de meerwaarde die daarvan verwacht wordt ten behoeve van het publieke belang, en de opgave is om ook bij het ontwerpen van nieuwe procedures zoals tendering de verschillende aspecten en nuances van die meerwaarde in afspraken en contracten tot hun recht te laten komen. De recente ervaringen met aanbestedingen in het kader van de WMO wijzen er op hoe belangrijk het is om daarbij niet alleen naar de korte termijn en de financiële kant van het project te kijken.

Ondersteuning met gematigde grondprijs van blijvend belang

Een quick scan met Google levert 68 gemeenten met een hit op de zoektermen prestatieafspraken, gemeente, corporatie en sociale grondprijs. Ten tijde van ons laatste onderzoek – medio 2005 – lag bij het merendeel van de respondenten de grondprijs van de goedkope huurwoningen beneden € 15.000 (exl. BTW) (zie tabel).

De genoemde grondprijzen zijn nog steeds lager dan voor vergelijkbare koopwoningen, maar er is wel een inhaalslag gaande. De argumenten van gemeenten om grondprijzen te verhogen zijn dat men er niet voor voelt om bepaalde bestemmingen via de grondexploitatie te ondersteunen (daarvoor zouden alleen gerichte subsidies gebruikt moeten worden), dat de gemeente de grondexploitatie niet meer sluitend krijgt, en dat corporaties genoeg middelen hebben om een hogere prijs te betalen. Voor de meeste corporaties is dat laatste een argument om zich maar te schikken, en een deel van hen is

Verdeling grondprijzen goedkope huurwoningen medio 2005

Grondprijs in euro excl. BTW	Grondgebonden woningen	Appartementen
Tot 12.000	21%	27%
12.000 tot 15.000	36%	36%
15.000 tot 18.000	10%	14%
18.000 tot 21.000	21%	12%
21.000 en meer	12%	11%

Bron: survey onder 70 corporaties met meer dan 800 woningen.

bovendien geneigd met het afzweren van het denken in termen van een onrendabele top ook minder belang te hechten aan een gematigde grondprijs. Toch zijn dit riskante gelegenheidsargumenten, die op een viertal punten weerlegd kunnen worden.

Ten eerste is het is goed te motiveren dat laag renderende elementen van plannen die een maatschappelijk doel dienen ook een gematigde grondprijs dragen, die gegeven deze specifieke bestemming als marktconform beschouwd kan worden. Dat uitgangspunt wordt ook gehanteerd bij de kostentoekening in de grondexploitatiewet.

Ten tweede is het effect van prijsmatiging op de gemeentefinanciën slechts beperkt, omdat het aandeel actief grondbeleid terug loopt. Als de eerder genoemde redenering van het RPB wordt gevolgd, zouden gemeenten wel weer eens steviger kunnen gaan pleiten voor 'sociale' grondprijzen zodra faciliterend grondbeleid de regel wordt.

Ten derde is het effect van afschaffing van gematigde grondprijzen voor maatschappelijke bestemmingen op de wat langere termijn dat de verwachtingswaarde van ruwe grond stijgt, en zo komen corporatiemiddelen in plaats van bij maatschappelijk gewenste investeringen terecht bij particuliere grondeigenaren, terwijl ook gemeenten zelf hogere verwervingsprijzen moeten gaan betalen. En als laatste, op de nog langere termijn: wanneer nu de lijn van matiging van grondprijzen wordt losgelaten, zal het op het moment dat corporaties zelf niet meer genoeg middelen hebben om te bouwen onnodig veel subsidie gaan kosten om in de markt – waar dan inmiddels een puur commerciële verwachtingswaarde gebruikelijk zal zijn geworden – nog grond te verwerven voor sociale bestemmingen. Daarom pleit ik er voor dat gemeenten als bestendige beleidslijn kiezen dat zij – waar zij zelf gronden uitgeven – gematigde grondprijzen rekenen voor bestemmingen met een maatschappelijk doel, en dat zij er bovendien met alle hen ten dienste staande middelen naar streven dat ook private partijen die met gemeentelijke medewerking locaties ontwikkelen zich aan dit prijsbeleid conformeren. Op deze manier wordt

een zo sterk mogelijke uitgangspositie gecreëerd voor onderhandelingen met private partijen, ook onder de nieuwe grondexploitatiewet.

* * *

In het traject van woonvisie naar prestatieafspraken is het grondbeleid van gemeente en corporaties een belangrijke conditie om tot de gewenste investeringen te komen. Corporaties kopen in toenemende mate zelf ruwe bouwgrond, veelal in samenwerking of overleg met de gemeente. Dat vergroot de mogelijkheden om de bijdrage van corporaties in de woningproductie voor een brede doelgroep verder op te voeren en te profiteren van hun bereidheid om tot op zekere hoogte anticyclisch te investeren. Daarnaast zijn er echter de kernproducten van corporaties zoals goedkope huur- en koopwoningen en in toenemende mate ook maatschappelijk vastgoed, waarvan het maatschappelijk gezien ongewenst is dat de realisatie afhankelijk zou zijn van grondposities van gemeente of corporaties. Om deze investeringen veilig te stellen kan de gemeente met eigen beleid een stevig en duurzaam fundament onder prestatieafspraken leggen, door duidelijk uit te spreken voor welke typen bestemmingen zij zelf grondprijzen zal matigen, en zich hiervoor ook in onderhandelingen met marktpartijen met grondposities hard te maken. En voorts is er voor gemeenten en corporaties gezamenlijk ontwikkelingswerk te doen op het punt van aanbesteden en contracteren voor gebiedsontwikkelingen met een complex programma, waarbij de gemeente de in prestatieafspraken ingekaderde duurzame betrokkenheid van corporaties op projectniveau wil concretiseren.

Noten

- 1 Reith, S. & H. Wilhelm (2007) *Van woonvisie tot prestatieafspraken*. Den Haag, VNG (te downloaden via www.keicentrum.nl)
- 2 Segeren, A. (2007) *De grondmarkt voor woningbouwlocaties – belangen en strategieën van grondeigenaren*. Rotterdam, NAi Uitgevers
- 3 Opdrachtgever corporaties en gemeenten: tot 1996 alleen woningen gebouwd door corporaties opgenomen, daarna is deze specificatie niet meer mogelijk. Het aantal woningen gebouwd in opdracht van gemeenten na 1996 bedraagt niet meer dan enkele honderden per jaar.
Opdrachtgever bouwers voor de markt: dit zijn voornamelijk projectontwikkelaars en institutionele beleggers; voor een deel betreft dit ook projectontwikkelaars gelieerd aan woningcorporaties.
Particulier: dit zijn opdrachtgevers die laten bouwen voor eigen gebruik, zoals particuliere personen, bedrijven en stichtingen (niet zijnde toegelaten instellingen).
- 4 We moeten terug in de historie tot 1950 voor een vergelijkbaar aantal nieuwe woningen gebouwd door corporaties (CBS *Negentig jaar statistiek in tijdreeksen* 1989, p 43).
- 5 Zie: de Kam, G. & B. Needham, (2002). *Woningcorporaties op de grondmarkt*. Tijdschrift voor de volkshuisvesting 3: 35-40 en voor de eerste uitkomsten van het recente onderzoek de artikelenreeks in *Aedes Magazine* (2006) nrs 17-18, 19 en 21, en de Kam, G. & I. Diekerhof (2006) 'Aanpakken op de grondmarkt; onderzoek naar strategieën van corporaties in grondbeleid', Hilversum, Aedes.
- 6 Reith, S. & H. Wilhelm (2007) 'Van woonvisie tot prestatieafspraken'. Den Haag, VNG (te downloaden via www.keicentrum.nl), p. 27.