



Actief grondbeleid en woningbouwproductie

Deloitte Real Estate

29 juni 2021

Belangrijke opmerking

Dit rapport is vervaardigd binnen de beperkingen zoals beschreven in de offerte met datum 11 februari 2021 en kenmerk 311517640 en de aanbestedingsbrief op de hierna volgende pagina. Wij accepteren geen aansprakelijkheid ten opzichte van derden die dit rapport inzien. De getekende versie van het rapport is definitief en bepalend.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties**

Postbus 20011
2500 AE DEN HAAG

Datum:
29 juni 2021

Ons kenmerk:
311517640

Geachte heer, mevrouw,

Met genoegen zenden wij, Deloitte Financial Advisory B.V. – Real Estate (hierna: ‘Deloitte’, ‘wij’, ‘ons’), u onze rapportage (‘Rapport’) met de resultaten van het door ons uitgevoerde onderzoek naar de relatie tussen actief grondbeleid en woningbouwproductie.

Dit Rapport is vervaardigd op basis van (1) openbare informatie en informatie uit afgenomen interviews en (2) de beperkingen zoals beschreven in de offerte met datum 11 februari 2021 en kenmerk 311517640.

Ons onderzoek bevat geen analyse van de risico's of de potentiële gevolgen van de COVID-19 pandemie op de woningbouwopgave en/of actief grondbeleid. De risico's en de effecten van de COVID-19 pandemie kunnen niet nauwkeurig worden ingeschat of gekwantificeerd. Dientengevolge moeten gebruikers van ons Rapport hun eigen analyse maken van de potentiële (positieve of negatieve) gevolgen van COVID-19 op de opgaven en de gevolgen daarvan voor hun eigen doeleinden.

Wij danken u voor het in ons gestelde vertrouwen en hopen middels dit onderzoek een bijdrage te kunnen leveren aan de voortgang van de onderhavige, zeer urgente woningbouwopgave die u en uw collega's en alle andere partijen betrokken bij woningbouw zeer intensief bezighoudt. Vanwege dat maatschappelijke belang en de wat ons betreft goede samenwerking dragen wij graag blijvend bij aan de voortgang van dit dossier en het helpen realiseren van de doelstellingen.

Met vriendelijke groet,
Deloitte Financial Advisory B.V.



Lennert Middelkoop
Partner (Gevolmachtigde)

Inhoudsopgave

01

Inleiding

- Situatie, aanleiding en vraagstelling 5
- Instrumenten 6
- Woningbouwproductie 7

02

Methodiek

- Kwantitatieve analyse en regressie analyse 9

03

Kwantitatieve analyse

- Balanspositie 11
- Lasten grond 14
- Bouwproductie 15
- Regressie analyse 16

04

Kwalitatieve analyse

- Stellingen: uitkomsten 19
- Stellingen voor actief grondbeleid 21
- Stellingen tegen actief grondbeleid 25
- Vragen: uitkomsten 27

05

Conclusies en aanbevelingen

- Conclusies en aanbevelingen 30
- Beantwoording deelvragen uitvraag 32

06

Bijlagen

- Kwantitatieve analyse 35
- Kwalitatieve analyse 51

01 Inleiding

01 | Inleiding

Het ministerie van BZK wil weten of het ten behoeve van de realisatie van de woningbouwopgave zoals die in ieder geval tot 2030 is gedefinieerd noodzakelijk is als overheid meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid en of hier aanpassingen voor nodig zijn in het beleidsinstrumentarium

Situatie

- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna 'ministerie van BZK') ziet voor de komende jaren een forse woningbouwopgave, zowel absoluut als relatief.
- Tot 2030 moeten er op basis van de meest recente prognoses in Nederland ruim 900.000 woningen bijkomen. Het huidige tempo van woningbouw is te laag om deze doelstelling te bereiken en zal omhoog moeten.
- De woningbouwopgave zal in de komende jaren deels gerealiseerd worden in een aantal grootschalige woningbouwlocaties die onder meer relatief grote investeringen vereisen in de (nationale) infrastructuur. Een aantal van de 14 'zoekgebieden voor grootschalige ontwikkellocaties' als genoemd in de Nationale Omgevingsvisie (hierna 'NOVI') en de NOVI-brief van september 2020 valt hieronder.
- De nationale woningbouwopgave wordt gekenmerkt door een hoge complexiteit doordat de druk op de ruimte groot is, vaak publieke investeringen benodigd zijn en er veel belangen afgewogen moeten worden.

Aanleiding

- Minister Ollongren heeft bij brief d.d. 5 november 2020 de Tweede Kamer geïnformeerd over de moties grootschalige woningbouw in Flevoland en Almere. Voor een succesvolle realisatie van de woningbouwplannen zijn in deze brief zeven essentiële elementen benoemd waaraan voldaan moet worden. Eén daarvan is de beschikbaarheid van grond.
- Van oudsher spelen overheden, met name gemeenten, een belangrijke rol op de grondmarkt. Door het verwerven, ontwikkelen en uitgeven van eigendomsposities kunnen zij invloed uitoefenen op de programmering en fasering van met name woningbouw.
- Tevens kunnen financiële overwegingen (kans op profijt door waardeinstijging van de grond, verevening tussen positieve en negatieve plannen) een rol spelen. Door diverse oorzaken is dit – voor de Nederlandse ontwikkelpraktijk kenmerkende – actieve grondbeleid de afgelopen jaren minder prominent geworden.
- Vanwege de forse woningbouwopgave en de complexe opgave is het noodzakelijk om de rol en waarde van actief grondbeleid te onderzoeken.

Vraagstelling

- Het ministerie van BZK wil weten of het ten behoeve van de realisatie van de woningbouwopgave zoals die in ieder geval tot 2030 is gedefinieerd noodzakelijk is als overheid meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid en of hier aanpassingen voor nodig zijn in het beleidsinstrumentarium met betrekking tot de mogelijkheden voor publieke partijen om gronden te verwerven.
- Onze aanpak valt uiteen in een kwantitatieve en een kwalitatieve analyse. In de kwantitatieve analyse onderzoeken we retrospectief de relatie tussen actief grondbeleid door gemeenten en woningproductie. De kwalitatieve analyse betreft een verdieping op de argumenten voor (en tegen) actief grondbeleid middels interviews.

Leeswijzer

- In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de methodiek. Hoofdstuk 3 gaat in op de resultaten uit de kwantitatieve analyse. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitkomsten van de kwalitatieve analyse. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies, een aantal aanbevelingen en de beantwoording van de deelvragen.

01 | Inleiding

Onder actief grondbeleid verstaan we in dit rapport grondaankopen, grondontwikkeling/bouw- en woonrijp maken en gronduitgifte door gemeenten, naast vele andere factoren en instrumenten die van belang zijn

Actief vs. faciliterend grondbeleid

- De gebiedsontwikkelpraktijk in Nederland kent een lange traditie van activiteit op de grondmarkt door lokale overheden. Van oudsher wordt actief grondbeleid (grondaankopen en uitgifte van bouwkavels) gezien als tegenhanger van passief grondbeleid. Tegenwoordig spreekt men liever van faciliterend grondbeleid dan van passief grondbeleid.
- Sinds 2016 is het begrippenpaar actief/faciliterend geïnstitutionaliseerd via de regelgeving voor grondexploitaties van de Commissie BBV.
- Velen maken graag onderscheid tussen de grondproductierol van gemeenten (actief/passief) en de sturingsrol van gemeenten (proactief/faciliterend).
- Ook kiezen steeds meer gemeenten hun eigen term om kleur te geven aan het grondbeleid zoals 'maatschappelijk', 'situationeel' of 'regisserend' grondbeleid.
- Onder actief grondbeleid verstaan we in dit rapport de grondproductierol: grondaankopen, grondontwikkeling c.q. bouw- en woonrijp maken en gronduitgifte door gemeenten.

Grondinstrumentarium gemeenten

We geven een kort overzicht van het grondinstrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat, zonder daar op deze plaats uitvoerig op in te gaan:

1. Actieve bouwgrondproductie
2. Bouwclaims
3. PPS / deelnemingen
4. Kostenverhaal o.b.v. anterieure overeenkomst
5. Kostenverhaal o.b.v. exploitatieplan
6. Kostenverhaal zonder tijdvak (nieuw in Omgevingswet)
7. Bijdragen bovenwijkse en ruimtelijke ontwikkeling
8. Wet voorkeursrecht gemeenten
9. Onteigening
10. Erfpacht
11. Stedelijke kavelruil (nieuw in Omgevingswet)

NB: daarnaast kan de gemeente publiekrechtelijk sturen via onder meer het bestemmingsplan

Overige instrumenten/factoren

Naast grond zijn in onze optiek (niet limitatief) de volgende instrumenten/factoren van belang die van invloed zijn op de nieuwbouwproductie van woningen in Nederland:

1. Mate van initiatief (gemeente en/of markt)
2. Marktpotentie/vraag
3. Contract (anterieur, SOK, ROK en/of uitgifte)
4. Dekking onrendabele top en infra-investeringen
5. Investerend vermogen
6. RO-titel / ruimtelijke inpassing
7. Capaciteit gemeente/realisatievermogen
8. Capaciteit ontwikkelaar/realisatievermogen
9. Capaciteit van de bouwsector
10. Fiscale prikkels en regelgeving
11. Afstemming en sturing op lokaal niveau
12. Functioneren/stabiliteit van de woningmarkt, gevoeligheid voor conjunctuurschommelingen

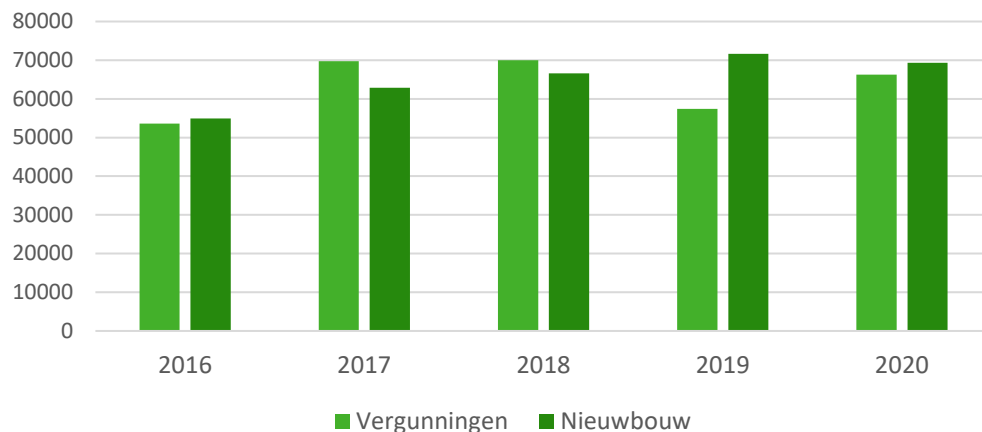
01 | Inleiding

Achterblijvende nieuwbouwproductie in combinatie met afnemend actief grondbeleid door gemeenten zijn aanleiding om de relatie tussen beiden nader te onderzoeken

Actief grondbeleid gemeenten neemt af en bouwproductie blijft achter

- De bouwproductie ligt de afgelopen jaren niet op het beoogde niveau van 85.000 tot 100.000 woningen per jaar. Ook het aantal vergunningen blijft achter.
- Gemeenten hebben bijna de helft minder bouwgrond op de balans staan dan 10 jaar geleden (gecorrigeerd voor naar schatting ca. € 1 mld. winstnemingen, niet in tabel).
- De grondaankopen door gemeenten voor grondexploitatie zijn de laatste jaren afgenomen. Gemeenten hebben na de crisis relatief veel grond verkocht en relatief weinig gronden aangekocht (uitgedrukt in €).

Aantal vergunde nieuwbouwwoningen en gerealiseerde nieuwbouwwoningen per jaar (CBS)



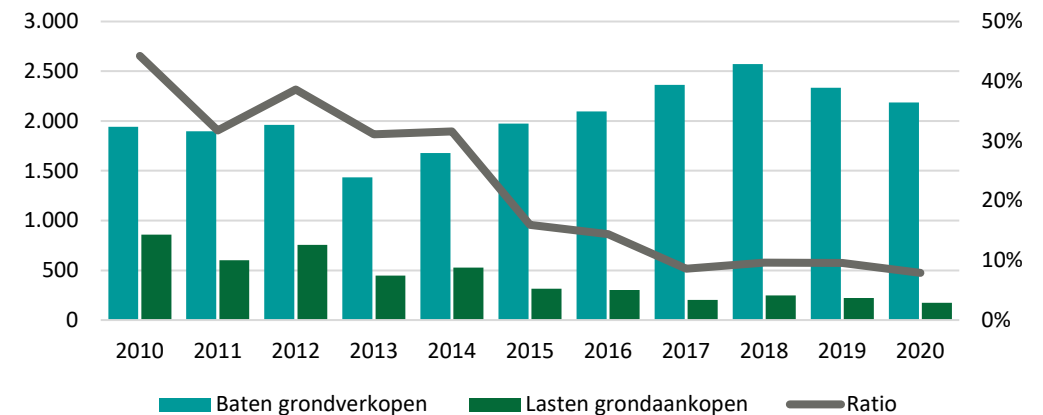
Actief grondbeleid gemeenten neemt af o.b.v. de opgetelde jaarrekeningen

€ mln.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BIE*	8.021	8.087	8.368	7.679	7.414	7.259	6.735	6.357	5.314	4.961
% tov 2010	100	100,8	104,3	95,7	92,4	90,5	84,0	79,3	66,2	61,9
Algemene Reserve	11.231	10.929	10.405	5.961	6.182	6.532	6.969	7.218	7.205	7.095
NIEGG**	3.654	3.373	2.556	2.341	1.923	1.353	-	-	-	-

* Bouwgrond in exploitatie

** Niet in exploitatie genomen gronden

Actief grondbeleid gemeenten neemt af o.b.v. de grondaankopen*** (Iv3, € mln)



*** 2020 is o.b.v. tweede plaatsing Iv3 cijfers

02 Methodiek

02 | Methode

Op basis van beschikbare openbare informatie is een kwantitatieve analyse uitgevoerd; daarnaast zijn in totaal twaalf interviews afgenomen met 6 marktpartijen, 4 gemeenten, VNG en IPO

Kwantitatieve analyse

- Voor de kwantitatieve analyse is gebruik gemaakt van openbare beschikbare data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna 'CBS'). Voor deze analyse zijn de volgende inventarisaties uitgevoerd:
 - **Welke gemeenten hadden ca. tien jaar geleden (in 2010) relatief veel grondbezit?**
 - **Welke gemeenten hebben relatief veel gronden aangekocht ten behoeve van grondexploitaties in de periode 2005-2014?**
 - **Welke gemeenten hebben relatief een hoge woningbouwproductie gekend in de periode 2010-2019?**
- Door bovenstaande vragen te beantwoorden kan geïnventariseerd worden in hoeverre gemeenten die veel grond hebben aangekocht voor grondexploitatie ook een relatief hoge woningbouwproductie kenden.
- Op basis van de data zijn dwarsdoorsnedes gemaakt. De relatieve uitkomsten zijn weergegeven in de hoofdttekst van de rapportage, hiertoe is gecorrigeerd naar het aantal inwoners per gemeente. De absolute uitkomsten zijn in de bijlage opgenomen.
- Gewerkt is met de gemeente-indeling van eind 2020, ook voor historische jaren.

Regressie analyse

- Door middel van drie regressie analyses is het effect van actief grondbeleid op de bouwproductie in een gemeente onderzocht. Regressie analyse is een statistische techniek voor het analyseren van gegevens waarin (mogelijk) sprake is van een specifieke samenhang, aangeduid als regressie.
- Hiervoor is de aanname gedaan dat tussen de aankoop van grond en uitgifte/start bouw gemiddeld ca. vijf tot tien jaar zit. In de praktijk varieert dit uiteraard. Vanwege outliers in de data zijn de variabelen getransformeerd tot logaritmische variabelen. Dit geeft het volgende regressiemodel waarin de relatie tussen de bouwproductie en lasten grond is onderzocht:
$$\log(\text{bouwproductie}_i) = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{lasten grond}_i) + \varepsilon_1$$
- **Coëfficiënt (β_1):** Dit geeft het verband weer tussen de variabelen.
- **Significantieniveau:** Geeft aan met welk betrouwbaarheidsinterval het verband significant is.
- **R²:** Geeft aan welk percentage van de variantie in bouwproductie door het model wordt verklaard.

Kwalitatieve analyse

- Het onderzoek sluit af met een kwalitatieve analyse. Hiervoor zijn in totaal twaalf interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten, koepelorganisaties en marktpartijen. Een overzicht van de deelnemers is weergegeven in de bijlage.
- In de interviews zijn acht argumenten voor actief grondbeleid en vier argumenten tegen actief grondbeleid voorgelegd aan de deelnemers. Daarnaast is een aantal vragen gesteld over wat overheden naast actief grondbeleid nog meer kunnen doen om de woningbouwproductie te verhogen en te versnellen, in welke situaties actief grondbeleid wenselijk is, of het huidige instrumentarium voldoende voldoet en welke rol deelnemers zien voor de Rijksoverheid.
- De interviews zijn (semi)systematisch, waarbij telkens dezelfde stellingen en vragen aan bod zijn gekomen. Met betrekking tot de argumenten voor en tegen actief grondbeleid zijn de geïnterviewden gevraagd om een score aan te geven (mate van wel/niet mee eens).

03 Kwantitatieve analyse

03 | Kwantitatieve analyse

Welke gemeenten hadden in 2010 (het jaar tot waar de gebruikte dataset terug gaat) relatief veel bouwgrond in exploitatie (BIE) op de balans staan? Uitgedrukt in een bedrag per inwoner

Bouwgrond in exploitatie relatief (2010)

(in € per inwoner)

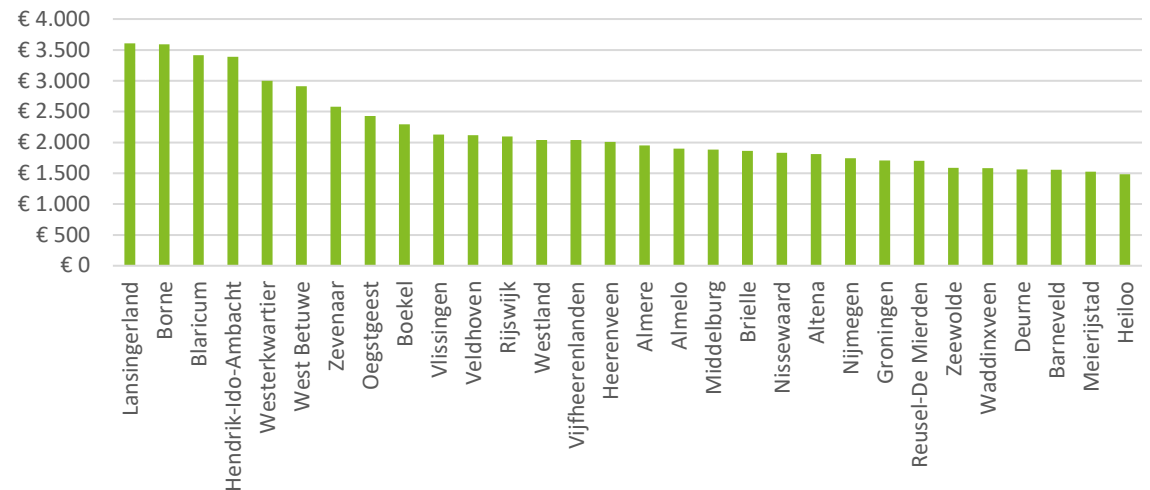


Toelichting

- **Bouwgrond in exploitatie:** De bouwgrond in exploitatie (hierna 'BIE') is de bouwgrond die in eigendom is van de gemeente en op de balans staat (in €). De gemeenteraad of het college van B&W heeft hiervoor de grondexploitatie vastgesteld. Het gaat hierbij om gronden die worden getransformeerd tot hoofdzakelijk woningbouw en/of bedrijventerrein.
- **Uitkomsten:** In o.a. enkele gemeenten in de Randstad, Flevoland en Noord-Brabant was de relatieve BIE-positie in 2010 het hoogst. Dit is voornamelijk in de gemeenten rondom de stedelijke gebieden. De grote steden staan niet in de top 30.

Bouwgrond in exploitatie relatief (2010)

(top 30, in € per inwoner)

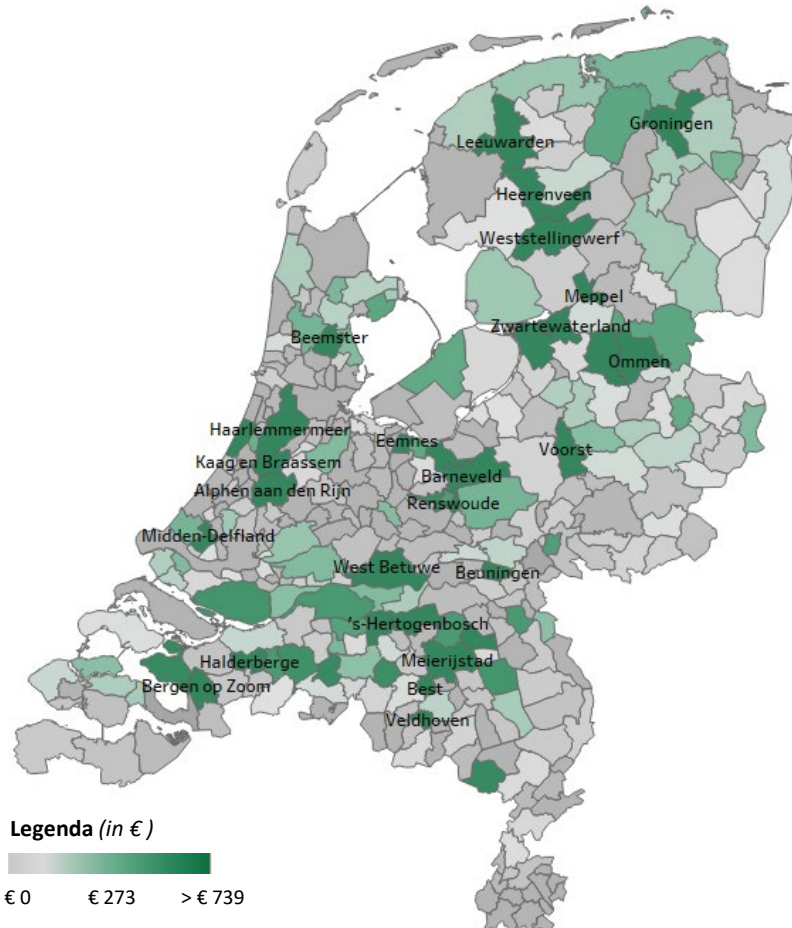


03 | Kwantitatieve analyse

Welke gemeenten hadden in 2010 relatief veel strategische gronden (NIEGG) op de balans staan?

Niet in exploitatie genomen gronden relatief (2010)

(in € per inwoner)

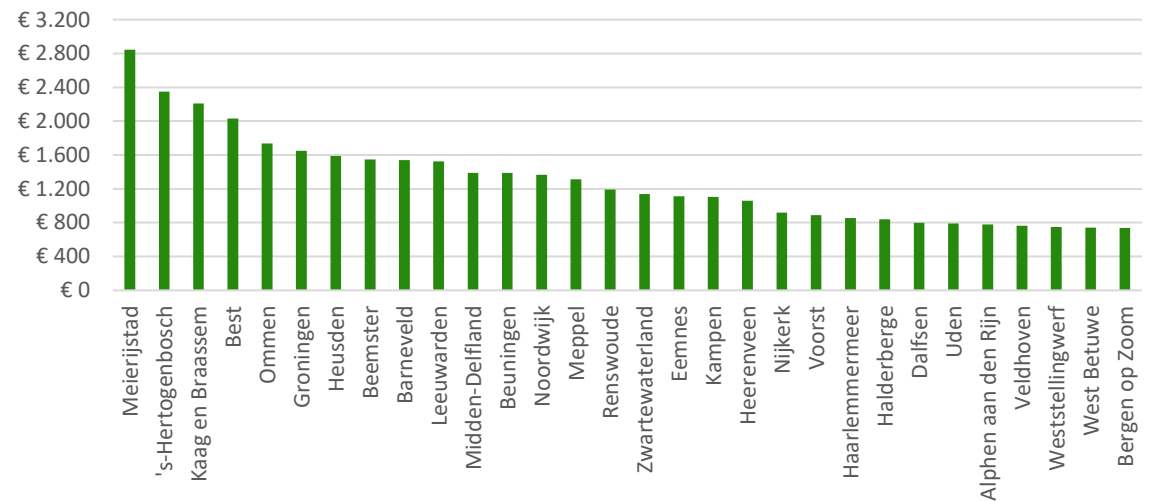


Toelichting

- **Niet in exploitatie genomen gronden:** De niet in exploitatie genomen gronden (hierna 'NIEGG') betroffen gronden die door gemeenten waren aangekocht met de verwachting dat er op termijn zal worden ontwikkeld. Er is nog geen vastgesteld plan met grondexploitatie aanwezig. Deze balanscategorie is in 2016 opgeheven.
- **Uitkomsten:** In de Randstad was de NIEGG het hoogst in de kernen rondom de grote steden. In het noorden, oosten en Noord-Brabant was de NIEGG het hoogst in de steden en kernen rondom deze steden.

Niet in exploitatie genomen gronden relatief (2010)

(top 30, in € per inwoner)



03 | Kwantitatieve analyse

Combinatie BIE 2010 en NIEGG 2010

BIE & NIEGG relatief (2010)

(in € per inwoner)



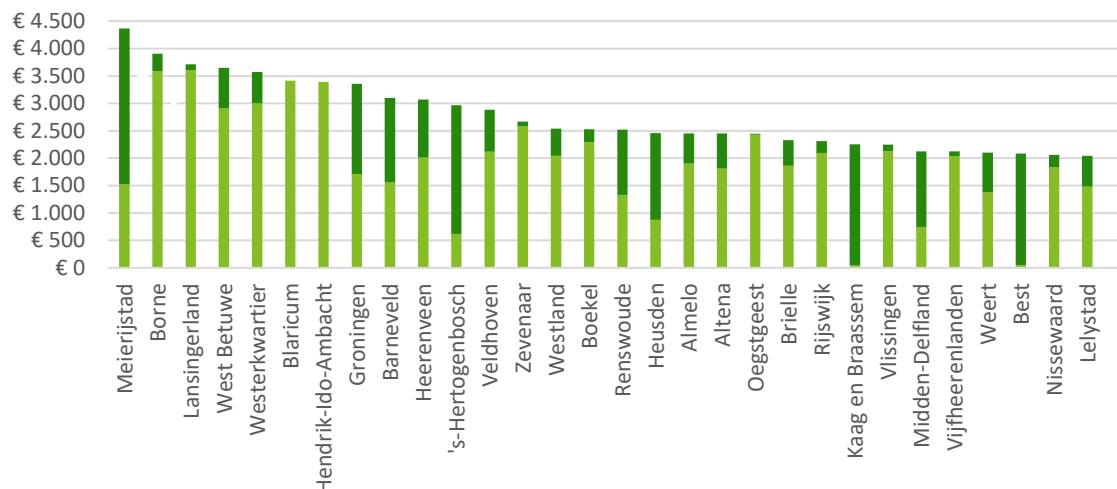
© 2021 Deloitte The Netherlands

Toelichting

- **BIE en NIEGG:** Opmerkelijk is dat een groot gedeelte van de gemeenten de hoge plaatsing te danken heeft aan de hoge BIE. Desondanks is er ook een aantal gemeenten, zoals bijvoorbeeld Meierijstad (de toenmalige gemeenten die nu deze gemeente vormen) en 's-Hertogenbosch die juist een hoge NIEGG hebben.
- **Uitkomsten:** In de Randstad zijn de BIE en NIEGG per inwoner vooral hoog in kernen rondom de steden. In Noord-Brabant zijn de BIE en NIEGG hoog in 's-Hertogenbosch en nabije gemeenten. Het oosten en zuiden van het land kenmerken zich door veel grijze gebieden met een overwegend lage gecombineerde BIE/NIEGG-positie.

BIE & NIEGG relatief (2010)

(top 30, in € per inwoner)

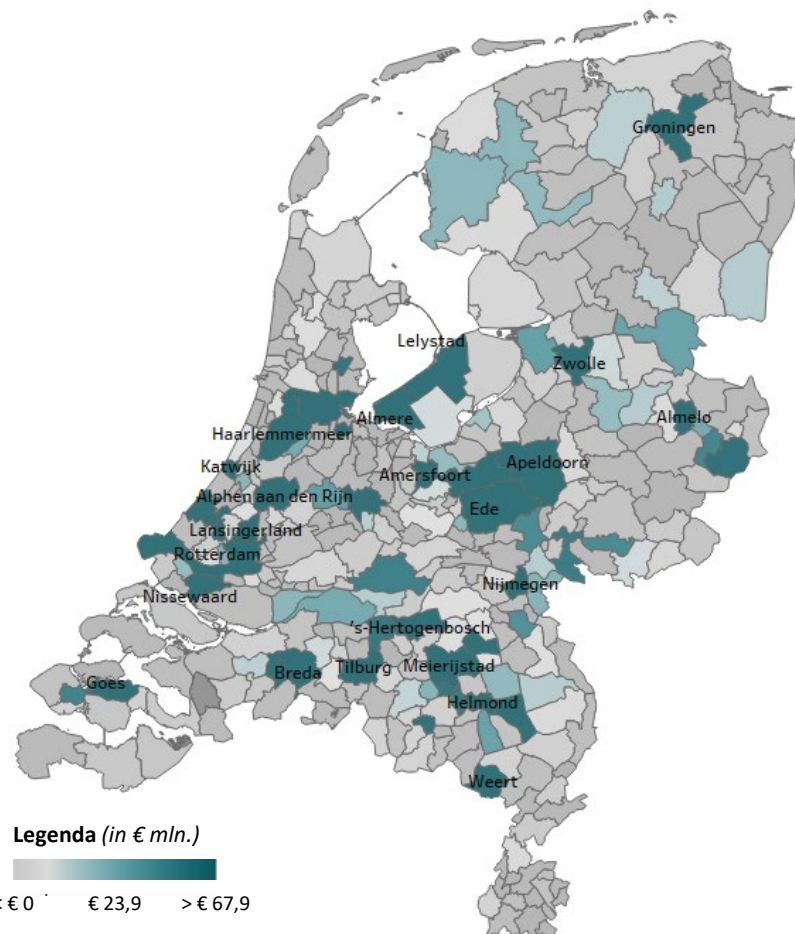


03 | Kwantitatieve analyse

Welke gemeenten hebben in de periode 2005-2014 relatief veel gronden aangekocht? Uitgedrukt in een bedrag per inwoner

Lasten grond relatief (2005-2014)

(in € per inwoner)

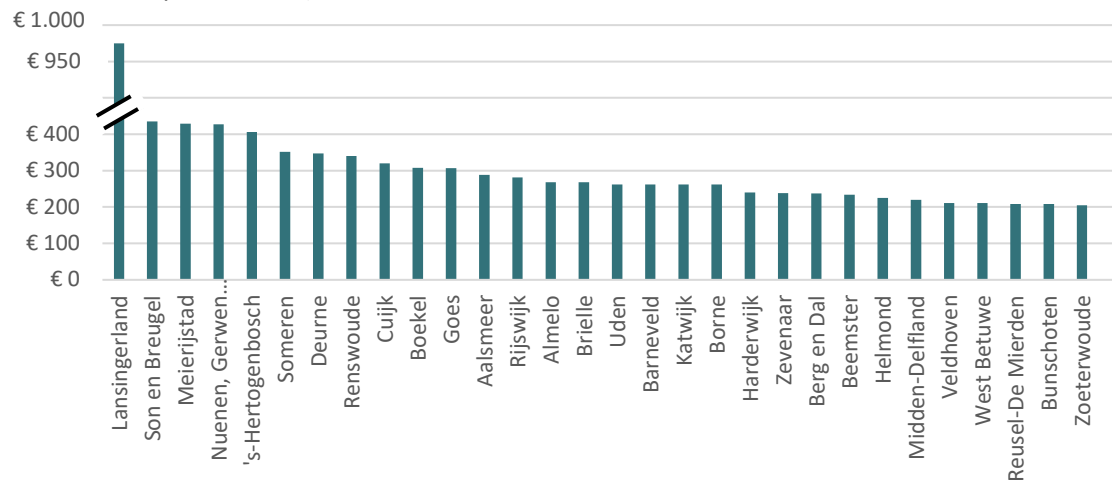


Toelichting

- Lasten grond:** De lasten grond betreffen de grondaankopen voor grondexploitaties (taakveld 830) op basis van de 'lv3-cijfers' die gemeenten opgeven. De lv3 cijfers werden in de periode 2005-2014 nog niet gesplitst tussen woningbouw en bedrijven. Dit is pas mogelijk vanaf 2017 en geeft dus enigszins een vertekend beeld.
- Uitkomsten:** Opvallend is dat de lasten grond tussen 2005 en 2014 vooral hoog waren in een aantal gemeenten in Brabant, Flevoland en op de Veluwe. In het Randstedelijk gebied zijn de lasten grond vooral hoog in gemeenten rondom de grote steden. Echter heeft ook Rotterdam relatief veel gronden aangekocht.

Lasten grond relatief (2005-2014)

(top 30, in € per inwoner)

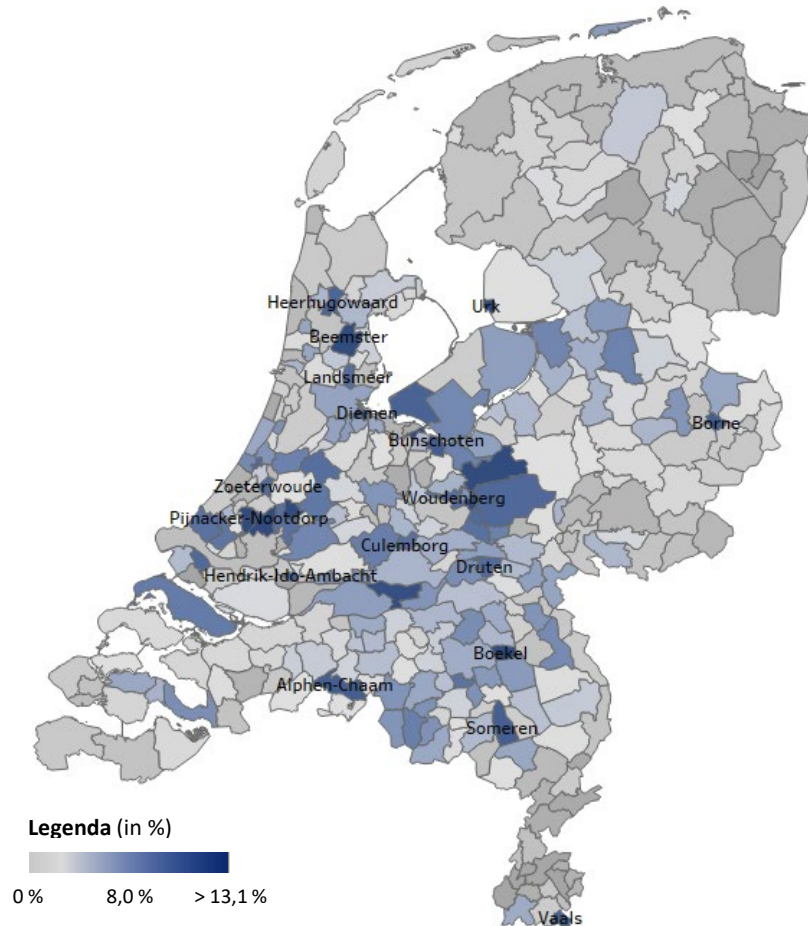


03 | Kwantitatieve analyse

In welke gemeenten zijn in de periode 2010-2019 relatief veel woningen gebouwd? Uitgedrukt als percentage van het aantal huishoudens in 2010

Woningbouwproductie relatief (2010-2019)

(als percentage van het aantal inwoners in 2010)

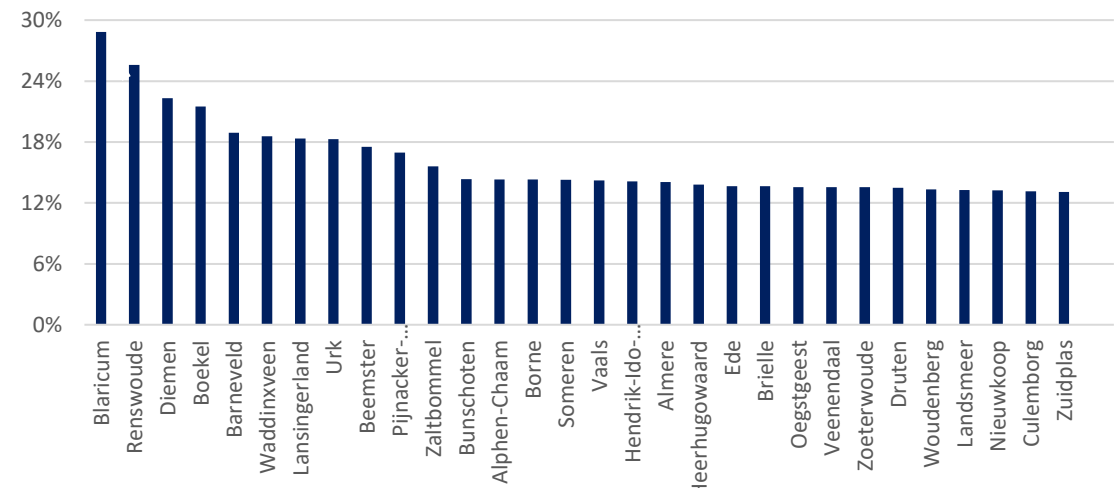


Toelichting

- **Woningbouwproductie:** De woningbouwproductie betreft het aantal nieuwbouwwoningen dat in een gemeente is bijgebouwd in de periode 2010-2019 conform de cijfers opgenomen in de 'voorraad woningen per regio' van het CBS.
- **Uitkomsten:** De woningbouwproductie per inwoner in de jaren 2010-2019 centreert zich met name in de Randstad, rondom de grote steden en 'uitloopgebieden' van de Randstad. Het noorden, oosten en delen van het zuiden blijven relatief gezien achter bij centraal Nederland. Dit is an sich geen onverwachte uitkomst, aangezien de groei zich met name concentreert in de Randstad e.o.

Woningbouwproductie relatief (2010-2019)

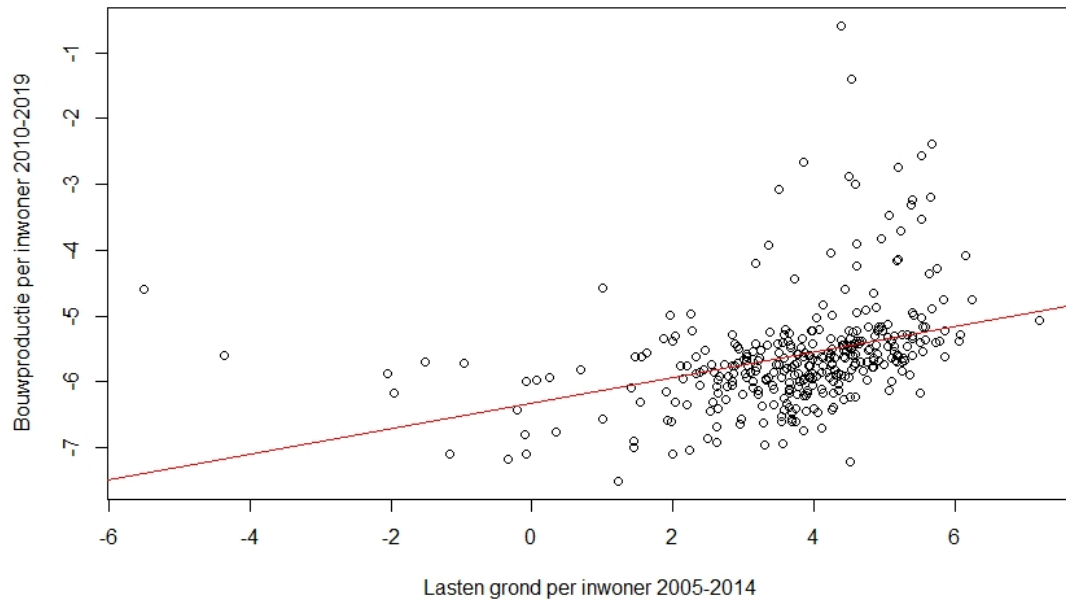
(top 30, als percentage van het aantal inwoners in 2010)



03 | Kwantitatieve analyse

Regressiemodel 1 | Er is een beperkt, maar significant statistisch verband tussen relatieve grondaankopen door gemeenten voor grondexploitatie (actief grondbeleid) en relatieve woningbouwproductie

Visualisatie



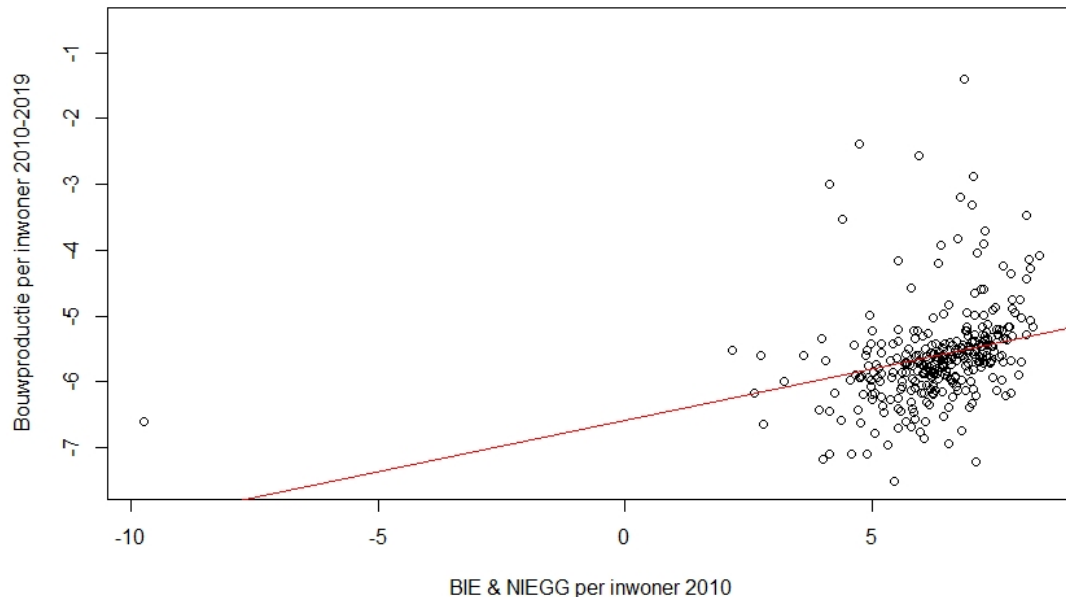
Toelichting model 1 (zie voor duiding p. 30)

- Model 1 onderzoekt wat het effect is van de lasten grond van een gemeente in de jaren 2005-2014 op de bouwproductie in de jaren 2010-2019.
- De **coëfficiënt** van lasten grond is 0,19 en geeft het verband weer tussen lasten grond en bouwproductie. Deze geeft aan dat wanneer de lasten grond per inwoner in 2005-2014 met 1% toenemen de bouwproductie per inwoner in 2010-2019 met 0,19% toeneemt.
- Dit verband heeft een **significantiëniveau** van 0,001, dit betekent dat het een betrouwbaarheidsinterval heeft van 99,9%.
- De **R²** van het model is 0,12. Dit houdt in dat het model voor **12%** de variantie in bouwproductie per inwoner in 2010-2019 in een gemeente verklaart. Dit betekent dat de overige variantie zou kunnen worden verklaard door andere variabelen die in dit model niet meegenomen zijn.
- In vergelijking met model 2 verklaart dit model de variantie in bouwproductie per gemeente het beste. Ook laat dit model het sterkste effect zien van de lasten grond op de bouwproductie in een gemeente.
- N.B: indien we de aankoopperiode wijzigen naar 2008-2013 (crisisjaren) en de bouwproductieperiode naar 2014-2019 (post-crisisjaren) is het verband iets minder sterk (coëfficiënt 0,11 en R² eveneens 0,11).

03 | Kwantitatieve analyse

Regressiemodel 2 en 3 | Het statistische verband is (iets) sterker als we naast relatieve grondaankopen 2005-2014 ook de relatieve balanspositie in 2010 toevoegen aan het model

Visualisatie



Toelichting model 2 en 3 (zie voor duiding p. 30)

- Model 2 onderzoekt het effect van de BIE en NIEGG per inwoner in 2010 op de bouwproductie in de jaren 2010-2019.
- De **coëfficiënt** van de BIE en NIEGG is 0,16 en geeft het verband weer tussen de BIE en NIEGG en bouwproductie. Deze geeft aan dat wanneer de BIE en NIEGG in 2010 met 1% toenemen de bouwproductie 2010-2019 met 0,16% toeneemt.
- Dit verband heeft een **significantiëniveau** van 0,001, dit betekent dat het een betrouwbaarheidsinterval heeft van 99,9%.
- De **R²** van het model is 0,08. Dit houdt in dat het model voor **8%** de variantie in bouwproductie in een gemeente verklaart. De overige variantie zou verklaard kunnen worden door andere variabelen die in dit model niet meegenomen zijn.
- Tot slot is er een multivariate regressieanalyse uitgevoerd waarbij model 1 en 2 zijn samengevoegd tot één model. Dit geeft het volgende regressiemodel:
$$\text{bouwproductie}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{lasten grond}_i + \beta_2 \text{BIE \& NIEGG}_i + \varepsilon_1$$
- Dit geeft een **coëfficiënt** voor lasten grond van 0,14 met een **significantiëniveau** van 0,001 en voor de BIE en NIEGG een **coëfficiënt** van 0,10 met een **significantiëniveau** van 0,01. Het model heeft een **R²** van 0,15 en verklaart daarmee **15%** van de variantie in de bouwproductie.
- Dit laat zien dat zowel de lasten grond 2005-2014, als de BIE en NIEGG in 2010 invloed hebben op de bouwproductie in de jaren 2010-2019. Hier wordt een groter deel van de variantie in bouwproductie verklaard. Desondanks wordt het overgrote deel van de variantie bepaald door niet in het model opgenomen variabelen.

04 Kwalitatieve analyse

04 | Kwalitatieve analyse

Aan 6 marktpartijen, 4 gemeenten, VNG en IPO zijn in interviews (naast een aantal verdiepende vragen) de volgende 12 stellingen voorgelegd betreffende 8 argumenten voor en 4 argumenten tegen actief grondbeleid

Argumenten voor actief grondbeleid

Zuur met zoet

De mogelijkheid tot het verevenen van verlieslatende en winstgevende locaties is een belangrijke reden om meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid.

Zuur

Het ontwikkelen van verlieslatende locaties zoals bijvoorbeeld stationsgebieden, centrumgebieden en oude stadswijken is een reden om meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid.

Signaal richting de markt

Een gemeente die actief grondbeleid voert toont in de regel een meer proactieve en meer professionele houding naar de markt wat helpt om ontwikkelingen van de grond te krijgen.

Creativiteit stimuleren

De mogelijkheid tot het stellen van eisen en het stimuleren van creativiteit via tenders is een belangrijke reden om meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid.

Regie en tempo

Door middel van actief grondbeleid kan beter regie worden gevoerd. Hierdoor wordt voortgang en tempo geboekt in gebiedsontwikkeling, in het bijzonder bij grotere en complexere locaties.

Continuïteit in bouwproductie

In periode van laagconjunctuur worden moeilijke locaties met beperkte marges en/of moeilijkere afzetbaarheid vaak uitgesteld. Door middel van actief grondbeleid kan continuïteit in de bouw(grond)productie beter worden gewaarborgd.

Monopolie op instrumenten

Gemeenten en overheden hebben een monopolie op vaak cruciale instrumenten in gebiedsontwikkeling zoals WvG en onteigening. De inzet van deze instrumenten is cruciaal om de woningbouwproductie te verhogen en te versnellen.

Rente-percentage

Overheden betalen minder rente op investeringen in grond/ gebiedsontwikkelingen dan marktpartijen waardoor met actief grondbeleid rentekosten worden bespaard en ontwikkelingen haalbaarder worden.

Argumenten tegen actief grondbeleid

Deskundigheid

Gemeenten blijken niet goed in staat om (continuïteit in) kennis en kunde te organiseren om op verantwoorde wijze actief grondbeleid te voeren. Gebiedsontwikkeling in de zin van locatie- en bouwgrondontwikkeling kan daarom beter aan de markt worden overgelaten.

Dubbele petten

Indien gemeenten zowel de rol van marktmeester als die van marktspeler (grondeigenaar via actief grondbeleid) op zich nemen leidt dit te vaak tot onverenigbare belangen en vermenging van het publiek- en privaatrechtelijk handelen van de gemeente.

Financiële risico's

Actief grondbeleid leidt tot onnodige en onaanvaardbare financiële risico's voor gemeenten. Gemeenten kunnen de grondproductie daarom beter overlaten aan de markt die risico's beter kan inschatten en managen.

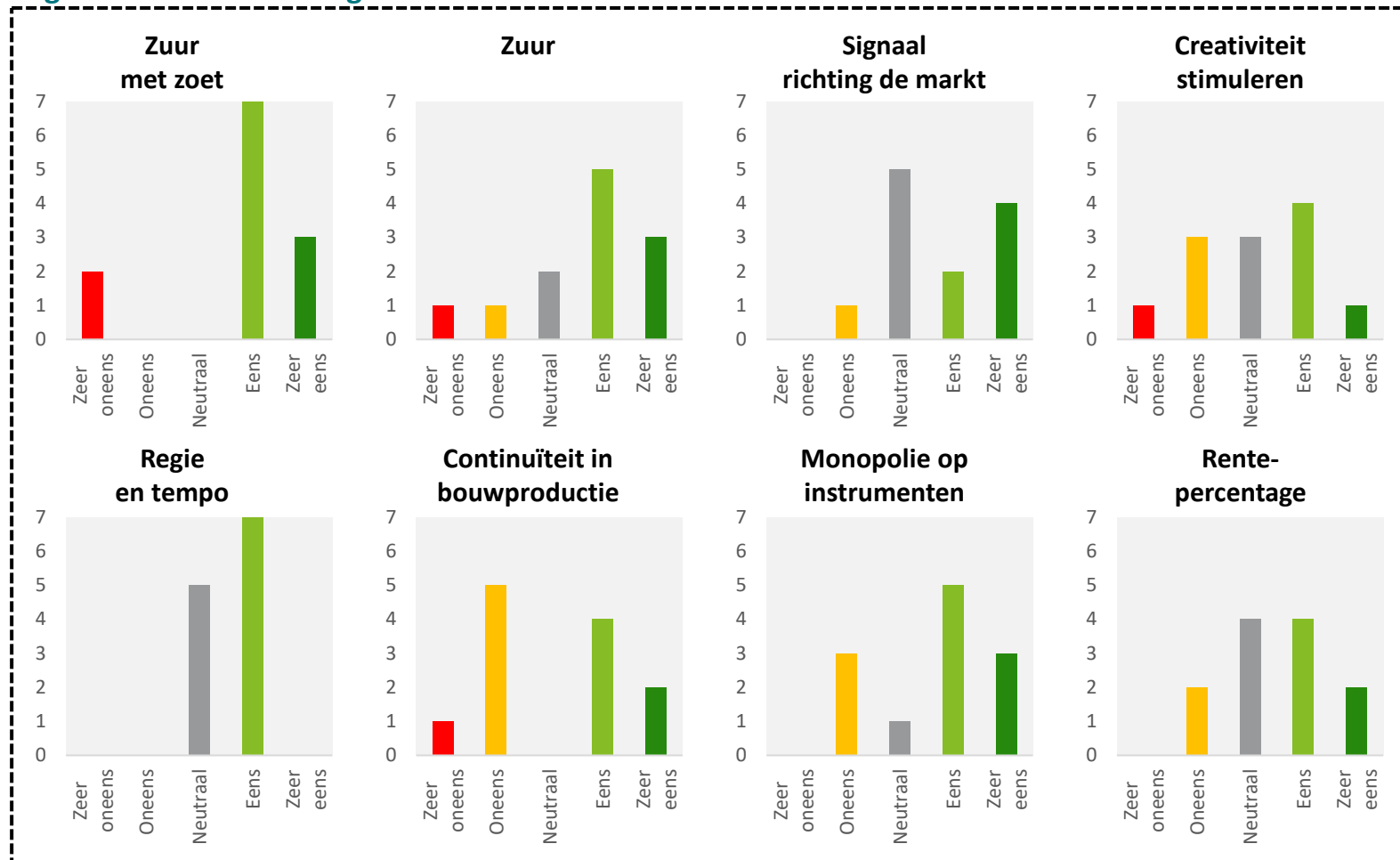
Buitenland

Actief grondbeleid door (lokale) overheden komt in het buitenland minder voor dan in Nederland en blijkt daar niet noodzakelijk voor het realiseren van bouwproductie. Actief grondbeleid is daarom niet noodzakelijk voor het realiseren van bouwproductie.

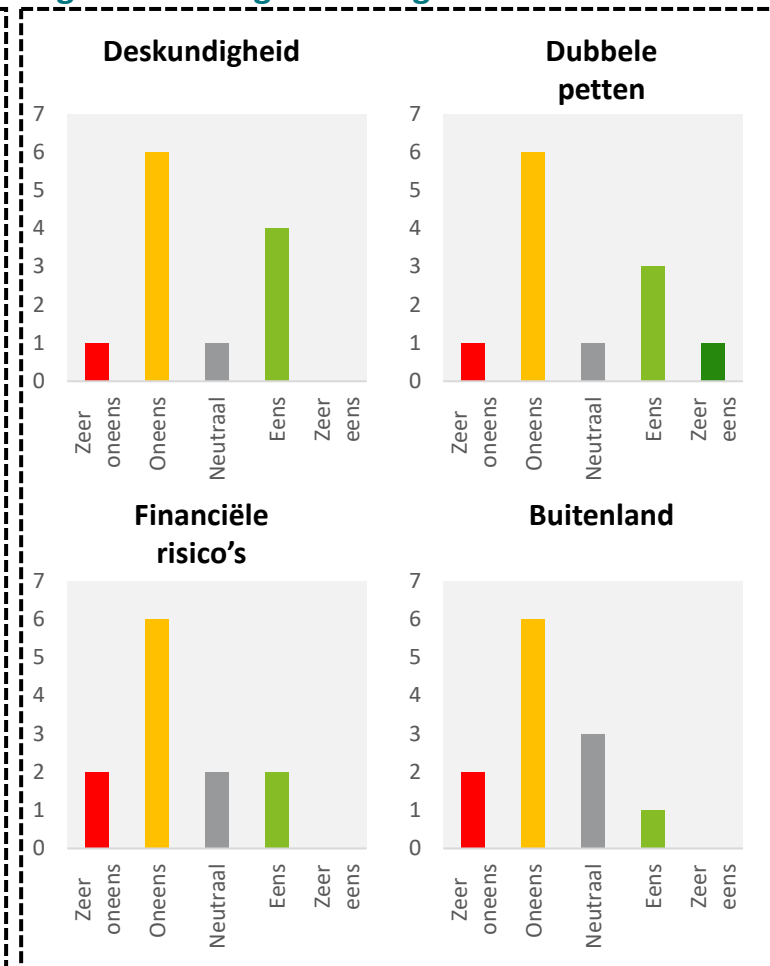
04 | Kwalitatieve analyse

De argumenten voor actief grondbeleid worden voor het merendeel onderschreven, de argumenten tegen actief grondbeleid worden meer gezien als zaken om goed in te regelen dan als redenen om het niet te doen

Argumenten voor actief grondbeleid



Argumenten tegen actief grondbeleid



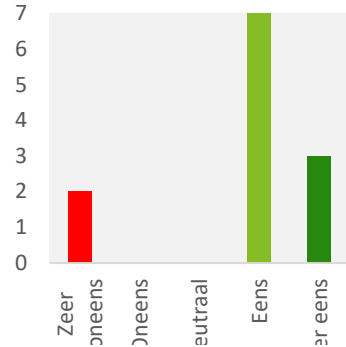
04 | Kwalitatieve analyse

Stellingen voor actief grondbeleid

Zuur met zoet

Stelling

De mogelijkheid tot het verevenen van verlieslatende en winstgevende locaties is een belangrijke reden om meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid.



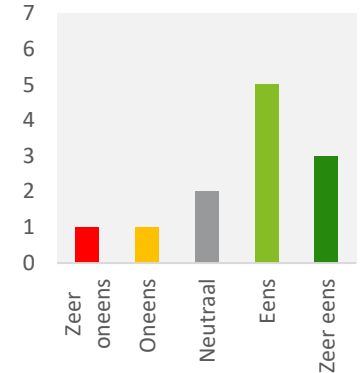
Uitkomsten

- De geïnterviewden zijn het bijna allemaal erover eens dat actief grondbeleid ervoor zorgt dat zure/verlieslatende locaties kunnen worden opgepakt. Het is vanuit het publieke perspectief raadzaam om als gemeente dan ook de zoete/winstgevende locaties op te pakken. Gemeenten bouwen op deze manier een evenwichtige portefeuille op. Deze werkwijze is voor marktpartijen ook begrijpelijk. Marktpartijen zien graag gezonde daadkrachtige gemeenten tegenover zich. Vraag is wel hoeveel 'zoet' er nu nog te realiseren is als nog moet worden aangekocht.
- Verevening verloopt via de (algemene) reserves. Nadeel is dat een deel van de winstneming op grondexploitaties wegvloeit naar het sociale domein dat zwaar onder druk staat. Hierdoor is het lastiger om ten behoeve van het verhogen en versnellen van de woningbouwproductie incidentele baten in te zetten.
- De markt is alleen in staat om zoete en zure locaties op te pakken als de overheid het proces faciliteert of wanneer de overheid deelneemt. Het is lastiger om enkel met marktpartijen de zure en zoete locaties te verdelen. Het risico bestaat dat de markt alleen de zoete locaties oppakt.

Zuur

Stelling

Het ontwikkelen van verlieslatende locaties zoals bijvoorbeeld stationsgebieden, centrumgebieden en oude stadswijken is een reden om meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid.



Uitkomsten

- De geïnterviewden herkennen zich in de stelling dat het ontwikkelen van verlieslatende locaties een reden is voor actief grondbeleid. Een groot aantal geeft aan dat het ontwikkelen van verlieslatende locaties een zeer belangrijk argument voor actief grondbeleid is. Een groot deel van de geïnterviewden ziet de ontwikkeling van centrumgebieden en stationsgebieden (met hoge kwaliteit) en in toenemende mate oude stadswijken als opgaven die vragen om actief grondbeleid.
- Een geïnterviewde werkzaam voor een gemeente geeft aan dergelijke opgaven ook prima te kunnen oppakken met faciliterend grondbeleid en daarbij dan zelf (substantieel, met WBI) te investeren in de openbare ruimte, in aanvulling op het kostenverhaal/private bijdragen.
- Geïnterviewden werkzaam voor marktpartijen zijn in beginsel pas bereid om te participeren in zure locaties wanneer gemeenten via actief grondbeleid of anderszins de onrendabele top/publieke investeringen op zich nemen. NB: niet elke gemeente is daar financieel toe in staat.

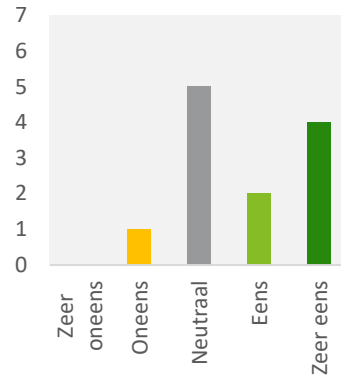
04 | Kwalitatieve analyse

Stellingen voor actief grondbeleid

Signaal naar de markt

Stelling:

Een gemeente die actief grondbeleid voert toont in de regel een meer proactieve en meer professionele houding naar de markt wat helpt om ontwikkelingen van de grond te krijgen.



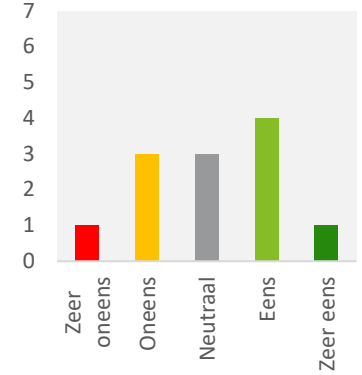
Uitkomsten

- Actief grondbeleid leidt niet *per definitie* tot een meer professionele houding naar de markt. Er zijn ook gemeenten die een professioneel en proactief faciliterend grondbeleid voeren. Een proactieve en meer professionele gemeente leidt wel tot het verhogen en versnellen van de woningbouwproductie. Bij de marktpartijen bestaat de indruk dat dit samengaat met de kennis die aanwezig is door actief grondbeleid.
- Daarnaast achten geïnterviewden werkzaam voor marktpartijen het wenselijk dat overheden zelf ook een (financieel) belang hebben. Hierdoor komen gemeenten in de meewerkstand en is er een gezamenlijk gesprek over financiële haalbaarheid. Ontwikkelaars werken graag samen met een gemeente die ook zelf investeert.
- Zij geven ook aan dat gemeenten vaak een meer proactieve houding hebben ten opzichte van hun eigen grondposities. Hier kan een (grote) marktpartij van profiteren, voor kleine ontwikkelaars is dit lastiger. Prioriteren van de meest kansrijke ontwikkelingen is cruciaal om de woningbouwproductie te versnellen.

Creativiteit stimuleren

Stelling:

De mogelijkheid tot het stellen van eisen en het stimuleren van creativiteit via tenders is een belangrijke reden om meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid.



Uitkomsten

- De geïnterviewden reageren wisselend op het punt dat door middel van actief grondbeleid creativiteit (via tenders/selectieprocessen) wordt gestimuleerd.
- Enerzijds geven geïnterviewden aan dat selectieprocessen creativiteit stimuleren en dat het ook des overheids is om beleid naar (tender)eisen te vertalen. Van belang om onderscheid te maken tussen standaardlocaties waar het niet nodig is en bijzondere locaties die hier juist wel bij varen. Sommige marktpartijen schrijven weinig in op tenders vanuit hun strategie i.v.m. voorbereidingskosten en slagingskans.
- Anderzijds zijn tendereisen vaak dermate uitgebreid dat het wordt ervaren als een beperking voor de ontwikkelaar. Een geïnterviewde werkzaam voor een marktpartij gaf aan dat in een tender de “minimum eisen het maximaal haalbare wordt voor een ontwikkelaar.” Daarnaast is onduidelijk hoeveel tenders daadwerkelijk van de grond komen; realisatie is vaak vele jaren later op basis van een gewijzigd plan. Een ontwikkelaar geeft aan juist creatiever te kunnen zijn als een idee/plan de tijd krijgt om over de jaren te groeien.

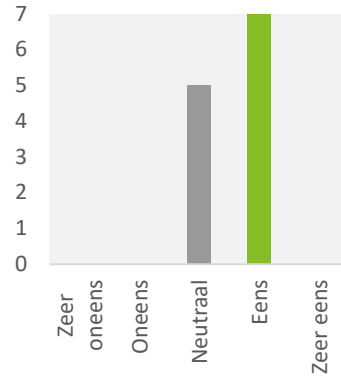
04 | Kwalitatieve analyse

Stellingen voor actief grondbeleid

Regie en tempo

Stelling

Door middel van actief grondbeleid kan beter regie worden gevoerd. Hierdoor wordt voortgang en tempo geboekt in gebiedsontwikkeling, in het bijzonder bij grotere en complexere locaties.



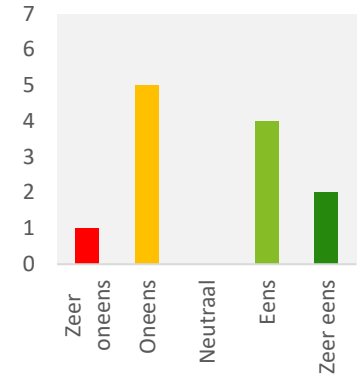
Uitkomsten

- De geïnterviewden zijn het overwegend eens met de stelling, maar niet overtuigd.
- Durf, lef en doorzettingsvermogen worden genoemd als bepalende factoren voor versnellen van de woningbouwproductie. Dit hangt samen met de mate waarin gemeenten bereid zijn om kansrijke projecten te identificeren en te prioriteren. Actief grondbeleid kan hierbij helpen, maar is niet noodzakelijk. Wel zien de geïnterviewden in de praktijk vaak dat op die projecten juist wordt doorgepakt. Sturing vanuit het Rijk op regie en tempo wordt door voornamelijk marktpartijen als wenselijk gezien.
- Participatie en draagvlak zijn steeds belangrijker om tempo te kunnen maken, zeker ook binnenstedelijk. Diverse voorbeelden worden aangedragen hoe gemeentebesturen niet dan wel juist vatbaar zijn voor geluiden van buitenaf. Hoe hiermee wordt omgegaan verschilt soms per project, ontwikkelaar en/of gemeente.
- Het is ook wenselijk om bepaalde delen van gebiedsontwikkelingen op te knippen wanneer gemeenten niet in staat of niet bereid zijn om het bestaande instrumentarium in te zetten om de laatste grondeigenaren uit te kopen.

Continuïteit in de bouwgrondproductie

Stelling

In perioden van laagconjunctuur worden moeilijke locaties met beperkte marges en/of moeilijkere afzetbaarheid vaak uitgesteld. Door middel van actief grondbeleid kan continuïteit in de bouw(grond)productie beter worden gewaarborgd.



Uitkomsten

- De geïnterviewden zijn niet eenduidig in hun beantwoording van bovenstaande stelling. Een mix van geïnterviewden geeft aan dat juist de afzet gedurende de vorige crisis het grote probleem was. Als er geen kopers zijn is er ook geen bouwgrondafzet, zo is de gedachte bij velen. Dit hangt dus meer samen met het functioneren van de woningmarkt als geheel dan met actief/faciliterend grondbeleid.
- Het is wel beter mogelijk om in perioden van laagconjunctuur door middel van actief grondbeleid te sturen, bijvoorbeeld door grondprijjsbijstelling. Het effect is volgens sommigen echter te beperkt. Gemeenten geven aan in de crisis alle troeven te hebben ingezet, maar met weinig resultaat. Een geïnterviewde wijst op de belangrijke rol van woningcorporaties in de vorige crisis om de woningbouwproductie op gang te houden. Dit is in de huidige situatie vrijwel onmogelijk. De geïnterviewden hebben wel de indruk dat overheden in laagconjunctuur eerder geneigd zijn tot afboeken op grond om de bouwproductie op gang te helpen, maar dit heeft daarmee een prijs.

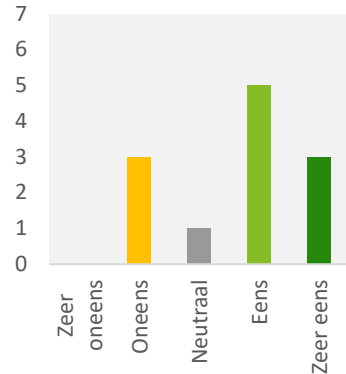
04 | Kwalitatieve analyse

Stellingen voor actief grondbeleid

Monopolie op instrumenten

Stelling:

Gemeenten en overheden hebben een monopolie op vaak cruciale instrumenten in gebiedsontwikkeling zoals Wvg en onteigening, dit zijn vormen van actief grondbeleid. De inzet van deze instrumenten is cruciaal om de woningbouwproductie te verhogen en te versnellen.



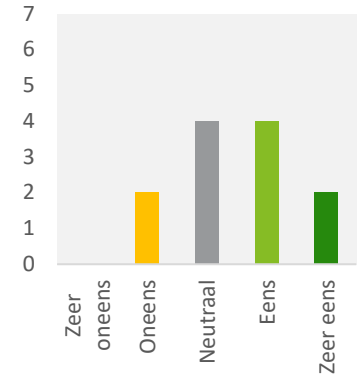
Uitkomsten

- De geïnterviewden zijn het er over eens dat gemeenten en andere overheden voldoende instrumenten hebben maar vaak onvoldoende in staat zijn om deze in te zetten. Kennis, kunde, lef en/of middelen ontbreken. Dit geldt niet specifiek voor kleine of grote gemeenten. De inzet van de instrumenten vereist ambtelijke capaciteit en bestuurlijke slagkracht.
- De Wet voorkeursrecht Gemeenten (hierna 'Wvg') zou meer kunnen worden ingezet als gemeenten voor actief grondbeleid gaan. Een nadeel van dit instrument is dat een gemeente hierna ook snel tot een bestemmingsplanwijziging moet komen.
- Met name onteigening kan helpen waar nodig om de laatste percelen te verwerven, maar het beeld is niet breed gedragen dat dit het grote probleem is. Sommigen zeggen het instrument al vaker in te zetten zodat het gehele proces "minder emotioneel wordt." Voorbeelden worden aangedragen waarin gemeenten gelijktijdig met start onderhandeling het instrument voorbereiden als stok achter de deur.

Rentepercentage

Stelling:

Overheden betalen minder rente op investeringen in grond/gebiedsontwikkelingen dan marktpartijen waardoor met actief grondbeleid rentekosten worden bespaard en ontwikkelingen haalbaarder worden.



Uitkomsten

- De geïnterviewden reageren wisselend op de stelling dat doordat overheden minder rente betalen op investeringen en ontwikkelingen met actief grondbeleid daardoor haalbaarder worden. Voor de markt hangt de rente/WACC ook samen met het risico. Deelnemers geven voornamelijk aan dat gemeenten en marktpartijen allebei even goed of slecht zijn om het risico in te schatten en in te rekenen.
- Het is wenselijk om afspraken met marktpartijen te maken waardoor zij mogelijk kunnen meeprofiteren van het lagere rentepercentage van gemeenten. De opeenstapeling van eisen wordt hierdoor ook beter behapbaar.
- Het renteargument wordt door de meesten niet als leidend gezien. De geïnterviewden zien wel veel in een groundbank of een financieringsfaciliteit ten behoeve van grond vanuit de Rijksoverheid die gemeenten kan ondersteunen. De financiering van ontwikkelingen is uiterst belangrijk en een groter vraagstuk dan het rentepercentage.

04 | Kwalitatieve analyse

Stellingen tegen actief grondbeleid

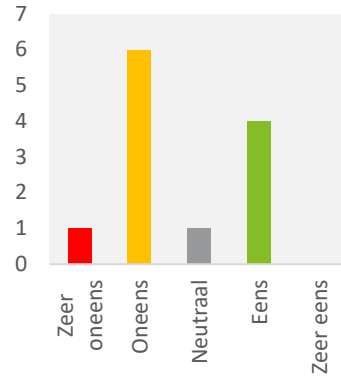
Deskundigheid

Stelling:

Gemeenten blijken niet goed in staat om (continuïteit in) kennis en kunde te organiseren om op verantwoorde wijze actief grondbeleid te voeren. Gebiedsontwikkeling in de zin van locatie- en bouwgrondontwikkeling kan daarom beter aan de markt worden overgelaten.

Uitkomsten

- De meerderheid van de geïnterviewden is het oneens met deze stelling. Gemeenten en marktpartijen zijn het erover eens dat het binnen een groot aantal gemeenten schort aan kennis en kunde. Dit geldt voor kleinere maar ook voor grotere gemeenten die vaak niet meer de ontwikkelbedrijven van voorheen hebben.
- Specifieke kennis die nodig is voor bijvoorbeeld het sluiten van een anterieure overeenkomst ontbreekt bij sommige gemeenten. Kennis en kunde wordt dan ingehuurd. De vele inhuur maakt het lastig om kennis duurzaam te borgen. Deze inhuurkosten worden indirect ook doorbelast aan de ontwikkelaar.
- Actief grondbeleid kan helpen om de deskundigheid op peil te houden. Gemeenten met actief grondbeleid komen vaak kundiger over en staan vaak sterker dan gemeenten met enkel faciliterend grondbeleid, omdat kennis en kunde over vastgoed, business cases en contracten dan vaak beter zijn ontwikkeld. Gemeenten moeten zijn uitgerust om de markt in stelling te brengen.



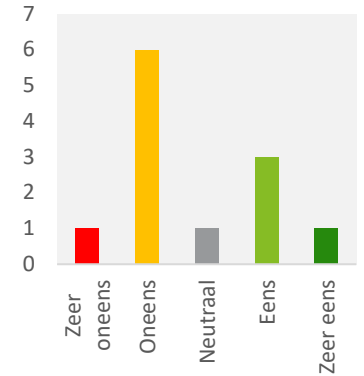
Dubbele petten

Stelling:

Indien gemeenten zowel de rol van marktmeester (ruimtelijke ordenaar) als die van marktspeler (grondeigenaar via actief grondbeleid) op zich nemen leidt dit te vaak tot onverenigbare belangen en vermenging van het publiekrechtelijk en privaatrechtelijk handelen van de gemeente.

Uitkomsten

- De meerderheid van de geïnterviewden is het oneens met de stelling dat vermenging van publiek- en privaatrechtelijk handelen van de gemeente een argument tegen actief grondbeleid is. Het wordt meer gezien als een aandachtspunt.
- Geïnterviewden geven aan dat actief grondbeleid resulteert in meer gelijkgeschakelde belangen. Het is juist belangrijk om als overheid en markt naast elkaar te staan. In het bijzonder wanneer ook nog een gezamenlijke maatschappelijke doelstelling aanwezig is. Een dubbele pet is niet per definitie erg als hierover duidelijk wordt gecommuniceerd. Desondanks wordt aangegeven dat veel gemeenten inflexibel zijn geworden; ook gemeenten met faciliterend grondbeleid. Marktpartijen geven aan dat gemeenten het lastig vinden om project specifieke keuzes te maken.
- De verkokering binnen gemeenten wordt aangedragen als grootste belemmering. Gemeenten hebben te veel verschillende afdelingen die allemaal hun eigen belangen hebben. *“Projectleiders zijn er genoeg. Projectleiders met mandaat die keuzes durven en mogen maken zijn er te weinig.”*



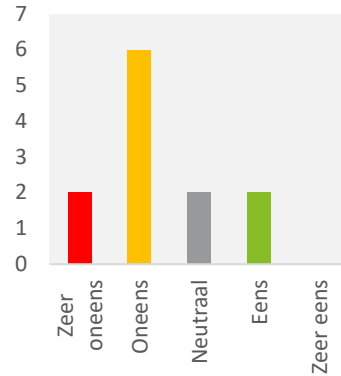
04 | Kwalitatieve analyse

Stellingen tegen actief grondbeleid

Financiële risico's

Stelling:

Actief grondbeleid leidt tot onnodige en onaanvaardbare financiële risico's voor gemeenten. Gemeenten kunnen de grondproductie daarom beter overlaten aan de markt die risico's beter kan inschatten en managen.



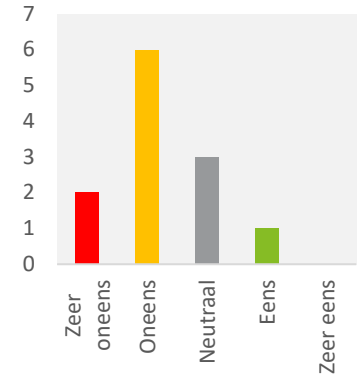
Uitkomsten

- De geïnterviewden kunnen zich over het algemeen niet vinden in de stelling dat actief grondbeleid leidt tot onnodige en onaanvaardbare financiële risico's. Deelnemers geven aan dat zowel gemeenten als marktpartijen per definitie nooit onaanvaardbare (financiële) risico's zouden mogen nemen.
- Het voordeel van actief grondbeleid lijkt juist dat je vooraf weet wat je als gemeente in een project moet steken. Op basis van een doorgerekend plan en mogelijke (financiële) dekking binnen gemeenten is het mogelijk een juiste en volledige afweging te maken.
- Een geïnterviewde werkzaam voor een ontwikkelaar gaf aan dat "marktpartijen zichzelf iets te veel kennis toedichten." Ook wordt aangegeven dat de RO-component zo dominant is in locatieontwikkeling en dat gemeenten dat nu eenmaal kunnen/moeten managen. Hieruit blijkt dat het uiteindelijk niet duidelijk is wie (financiële) risico's beter kunnen inschatten.

Buitenland

Stelling:

Actief grondbeleid door (lokale) overheden komt in het buitenland minder voor dan in Nederland en blijkt daar niet noodzakelijk voor het realiseren van bouwproductie. Actief grondbeleid is daarom niet noodzakelijk voor het realiseren van bouwproductie.



Uitkomsten

- De geïnterviewden herkennen deze stelling niet. Nederland is voller dan andere landen en streeft in de ogen van de deelnemers naar hogere kwaliteit. Desondanks hebben wij in Nederland door polderen meer onzekerheden ingebakken. Dit resulteert aan de andere kant ook in een leefomgeving van hoge kwaliteit.
- Tevens geven enkele geïnterviewden werkzaam voor marktpartijen duidelijk aan dat het wat hun betreft wenselijk zou zijn als de ruimtelijke ontwikkeling van de stad meer wordt losgeknoopt van de dagkoers van de lokale politiek. Zij hebben moeite met het in hun ogen steeds maar veranderende beleid, de strenger wordende eisen en de verschillen per stad welke persoon of orgaan doorslaggevend is. In Utrecht is bijvoorbeeld de raad erg belangrijk. Rotterdam staat juist bekend om het directe contact met ambtenaren en in geval van escalatie pas de wethouder.
- Eén geïnterviewde werkzaam voor een marktpartij verwoorde dit als volgt: "de zaken gaan hier zo stroperig dat je maar beter de overheid met actief grondbeleid aan je zijde kan hebben."

04 | Kwalitatieve analyse

Naast de stellingen rondom actief grondbeleid is onder de geïnterviewden geïnventariseerd welk ander overheidshandelen minstens zo belangrijk is om de bouwproductie te verhogen en te versnellen

Belangrijkste factoren/instrumenten naast actief grondbeleid

- **Duidelijkheid over locaties:** Geïnterviewden werkzaam voor marktpartijen geven aan graag duidelijkheid te verkrijgen over locaties met ontwikkelmogelijkheden. De volgordelijkheid in de te ontwikkelen projecten en bijhorende planning is op dit moment nog altijd onduidelijk. De NOVI resulteert in enkele grootschalige locaties waar mogelijk wordt ontwikkeld. Deelnemers zijn hierover enthousiast maar wensen op voorhand productiezekerheid. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een bouwclaim. Gemeenten/de overheid moeten dan wel in staat c.q. bereid zijn om dat soort locaties met actief grondbeleid op te pakken.
- **Snelheid in de te doorlopen ruimtelijke procedures:** Geïnterviewden geven aan dat de huidige ruimtelijke procedures voldoen. De doorlooptijd van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State (hierna 'ABRvS') voldoet echter niet. De capaciteit bij de ABRvS is te beperkt. Dit wordt gezien als een grote beperkende factor om de woningbouwproductie te verhogen en te versnellen. Naast dit 'natraject' van een ruimtelijke procedure is met name ook het 'voortraject' tijdrovend. Dit heeft te maken met de vele eisen die gemeenten opleggen in combinatie met verkokering van de ambtelijke organisatie, naast de poldercultuur en de vele vereiste onderzoeken.
- **Beperkte capaciteit bij gemeenten:** De capaciteit bij gemeenten om door te pakken op locaties is te beperkt. Dit wordt zowel bevestigd door geïnterviewden bij gemeenten als marktpartijen. Gemeenten worstelen met te weinig capaciteit en zijn niet in staat om goed te prioriteren. Daarnaast wordt aangegeven dat er steeds minder beslissers binnen gemeenten aanwezig zijn.
- **Het leren prioriteren:** Het prioriteren van projecten wordt voornamelijk door geïnterviewden werkzaam voor marktpartijen gezien als belangrijk om de woningbouwproductie te verhogen en te versnellen. Dit wordt door enkele deelnemers belangrijker gevonden dan wel/niet actief grondbeleid. Gemeenten sturen te beperkt op voortgang en productie. Het is nodig om realisme te brengen in de plannen en prioriteit te geven aan ontwikkelingen met veel potentie. De Rijksoverheid kan hier wellicht bij helpen voor wat betreft grote locaties.
- **Hoge ambities en doelen:** Geïnterviewden geven aan dat gemeenten veel eisen stellen omtrent betaalbaarheid (sociaal en middenhuur) en kwaliteit (energie, klimaatadaptatie, circulariteit, mobiliteit). Gemeenten moeten keuzes maken op welke locaties dit soort eisen minder nodig zijn en waar ze juist wel nodig zijn. Marktpartijen kijken hiervoor richting de Rijksoverheid. Zij zouden graag meer eenheid in de gemeentelijke beleidsregels zien. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten geeft aan dat dit lokale afwegingen zijn en blijven.
- **Kansen in de bestaande voorraad:** Een geïnterviewde benoemt dat ook de bestaande voorraad kansen biedt voor het 'beter benutten' hiervan. Dit is echter ingrijpend indien dit zittende bewoners betreft en raakt het huurrecht. In het buitenland is dit soms anders geregeld (woning volgt huishoudensgrootte).
- **Vergroten financiële mogelijkheden:** Geïnterviewden hebben behoefte aan financiële ondersteuning ten behoeve van (1) de onrendabele top bij veel locaties, (2) investeringen in infrastructuur en (3) de voorinvesteringen ('badkuip') gemoeid met grote locaties. De woningbouwimpuls wordt als positief ervaren maar is ook erg reactief. Gemeenten zijn veel tijd en geld kwijt aan de indiening en de verdeling voelt als een "lot uit de loterij" en bevoordeelt rijke gemeenten die kunnen cofinancieren.

04 | Kwalitatieve analyse

De geïnterviewden is gevraagd hoe en in welke situaties actief grondbeleid kan bijdragen aan het verhogen en versnellen van de woningbouwproductie en wat de Rijksoverheid hierin kan betekenen

Situaties geschikt voor actief grondbeleid

- **Complexe locaties:** Deelnemers geven aan dat actief grondbeleid vooral nodig is bij grotere, complexere locaties met een substantiële infrastructurele component en/of een sterke mate van versnipperd grondeigendom. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt tussen binnenstedelijke en uitbreidingslocaties. Het zijn locatie specifieke kenmerken zoals een infrastructurele component en/of sterke mate van versnipperd eigendom die ervoor zorgen dat een situatie wel/niet vraagt om actief grondbeleid.

De markt is gebaat bij actief grondbeleid

- **Kennis en kunde:** Deelnemers geven aan dat juist actief grondbeleid ervoor zorgt dat gemeenten beter in staat zijn om kennis en kunde te borgen binnen de ambtelijke organisatie. De beperkte capaciteit blijft een aandachtspunt. De markt is gebaat bij een professionelere organisatie die beter in staat is marktpartijen te ondersteunen. Momenteel zijn er voldoende instrumenten voor actief grondbeleid. De kennis, kunde en bestuurlijke slagkracht om deze in te zetten ontbreken.
- **Mijlpalen:** Daarnaast wordt aangegeven dat het wenselijk is om met strakke “mijlpalen” te werken zodat commitment van beide kanten is verzekerd. Gemeenten zouden op basis van deze “mijlpalen” een strakke planning moeten kunnen opstellen waardoor zij beter kunnen prioriteren en sturen op productie.
- **Woningbouwaantallen:** Marktpartijen varen er wel bij als het duidelijk wordt hoeveel woningen een gemeente de komende jaren wil/gaat realiseren en hoeveel woningen marktpartijen kunnen realiseren. Overzicht, helderheid en transparantie zorgen voor commitment.

De rol van de Rijksoverheid

- **Geen ontwikkelrol rijksoverheid:** De rijksoverheid moet niet zelf gronden verwerven om gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken, geven de meeste deelnemers aan. Er is weinig animo voor een ontwikkelrol vanuit de Rijksoverheid. Men schat in dat dit in de praktijk complicerend werkt in plaats van versnellend. De Rijksoverheid moet uitkijken dat zij geen dingen gaat doen die gemeenten prima kunnen maar waar zij onvoldoende geld en capaciteit voor hebben.
- **Grondbank- financieringsrol rijksoverheid:** Deelnemers zien een grondbank of (grond)financieringsfaciliteit vanuit de Rijksoverheid wel als een goede oplossing om gemeenten meer tot actief grondbeleid te bewegen waardoor locaties worden opgepakt die nu blijven liggen door gebrek aan (capaciteit of) financiële slagkracht.
- **Mogelijk uitzondering voor NOVI-gebieden:** Meerdere geïnterviewden zouden wel iets (kunnen) zien in een ontwikkelrol van de Rijksoverheid ten aanzien van grote, complexe locaties (zoals de NOVI-gebieden) in het bijzonder in gemeenten waar het knelt in de capaciteit/het realisatievermogen.
- **Financiële ondersteuning blijft belangrijk:** Al met al is er behoefte aan proactieve gemeenten met een sterk ambtelijk apparaat, veel locaties en (financiële) slagkracht op actief grondbeleid. Het Rijk kan ondersteunen door duidelijkheid te bieden over grote locaties, de benodigde infrastructuurinvesteringen op te pakken, onrendabele toppen te blijven subsidiëren (WBI), procedures te versnellen (ABRvS), gemeenten te ondersteunen in grondaankopen en (mogelijk) iets betekenen in het capaciteitsvraagstuk.

05 Conclusie en aanbevelingen

05 | Conclusies en aanbevelingen

Gemeenten, belangenorganisaties en marktpartijen hebben behoefte aan proactieve gemeenten met een sterk ambtelijk apparaat, veel locaties en (financiële) slagkracht.

Conclusies kwantitatief

- **Verband actief grondbeleid en woningbouwproductie:** Er is op basis van de kwantitatieve analyse (retrospectief, voor de gehele groep en periode) een beperkt maar significant verband tussen grondaankopen door gemeenten en woningbouwproductie. De (relatieve) grondaankopen verklaren een deel (12-15%) van de variantie in de (relatieve) nieuwbouwproductie.
- **Het gehanteerde statisch model kent zijn beperkingen:** Overige, mogelijk (mede)verklarende factoren zijn binnen de scope van dit onderzoek niet in beeld gebracht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de hoeveelheid (beschikbare) bouwlocaties in een gemeente, de uitvoeringskracht van de gemeentelijke organisaties en regionale verschillen in de behoefte aan woningen (een correctie voor dit laatste punt is overigens gepoogd, maar bleek niet zinvol). Ook is er sprake van 'vertroebeling' doordat ook de grondaankopen voor bedrijventerreinen onderdeel zijn van de gebruikte c.q. beschikbare data.
- Het percentage van 12-15% is enerzijds beperkt te noemen en biedt (mede gezien de beperkingen) als zodanig slechts een **beperkte basis voor conclusies en richtinggevende uitspraken**. Anderzijds heeft de analyse geleid tot een **significante uitkomst**. De uitkomst had ook kunnen zijn dat er geen significant verband is en dat (anders gesteld) in gemeenten met weinig grondaankopen evenveel woningen worden gebouwd als in gemeenten met veel grondaankopen. Dit blijkt (over de gehele groep en periode bezien) niet het geval. Zie ook de 'puntenwolken' in de bijlagen op p. 47-50 om een indruk te krijgen van de samenhang tussen (relatieve) grondaankopen en (relatieve) nieuwbouwproductie.

Conclusies kwalitatief (1/2)

- **Veel animo voor actief grondbeleid vanuit gemeenten:** Gemene deler is dat vrijwel alle geïnterviewde deskundigen (marktpartijen en merendeel gemeenten) graag meer actief grondbeleid vanuit gemeenten zien. Vrijwel alle argumenten *voor* actief grondbeleid worden door meerdere geïnterviewden onderschreven. Een kanttekening is dat de gesproken gemeenten ook veel mogelijkheden zien in een goed georganiseerd en uitgevoerd faciliterend grondbeleid, waar vrijwel alle marktpartijen pleiten voor meer actief grondbeleid door gemeenten. De argumenten *tegen* actief grondbeleid worden in mindere mate onderschreven. De geïnterviewden zien de argumenten tegen actief grondbeleid als zaken om goed in te regelen in plaats van redenen om geen actief grondbeleid te voeren. Dit 'goed inregelen' moet dan wel gebeuren.
- **Wie investeert in gebiedsontwikkeling?** Onze analyse hierbij is dat (grootschalige) gebieds-ontwikkeling als complex wordt ervaren door publieke en private partijen en omkleed is met onzekerheden en risico's. Mogelijk is dit versterkt door de complexiteit van de toegenomen ruimte-claims en differentiatie en stapeling van eisen vanuit gemeenten. Van belang is dat de financiële mogelijkheden voor zowel gemeenten als marktpartijen om 'voorinvesteringen' in gebiedsontwikkeling te kunnen dragen in bepaalde gevallen beperkt zijn. De indruk ontstaat dat gemeenten en marktpartijen – niet onbegrijpelijk – de voorinvesteringen en gemoeide risico's liever bij elkaar leggen dan naar zich toe trekken.

05 | Conclusies en aanbevelingen

De geïnterviewden zien potentie in een grondfaciliteit vanuit het Rijk die gemeenten kan ondersteunen. De analyse biedt een aantal aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

Conclusies kwalitatief (2/2)

- **Grondrol rijksoverheid:** Er is op basis van de interviews weinig animo voor een ontwikkelrol vanuit de Rijksoverheid. Men schat in dat dit in de praktijk complicerend werkt in plaats van versnellend. Deelnemers zien een grondbank of (grond)financieringsfaciliteit vanuit de Rijksoverheid wel als een goede oplossing om gemeenten meer tot actief grondbeleid te bewegen waardoor locaties worden opgepakt die nu blijven liggen door (o.a.) gebrek aan financiële slagkracht. Meerdere geïnterviewden zien *mogelijk wel* iets in een ontwikkelrol van de Rijksoverheid ten aanzien van grote, complexe locaties (zoals de NOVI-gebieden) in het bijzonder in gemeenten waar het knelt in de capaciteit/het realisatievermogen.
- **Financiële ondersteuning blijft belangrijk:** Al met al is er behoefte aan proactieve gemeenten met een sterk ambtelijk apparaat, veel locaties en (financiële) slagkracht ten faveure van grondbeleid en in het verlengde daarvan woningbouwproductie. Het Rijk kan ondersteunen door duidelijkheid te bieden over grote locaties, de benodigde infrastructuurinvesteringen op te pakken, onrendabele toppen te blijven subsidiëren (bijv. WBI), procedures waar mogelijk verder te versnellen ('voortraject' en 'natraject'), gemeenten te ondersteunen in grondaankopen en (mogelijk) iets betekenen in het capaciteitsvraagstuk.

Vervolgonderzoek

- Verdiepend retrospectief onderzoek kan meer inzicht geven in de kwantitatieve uitkomsten door voor een aantal gemeenten nader te analyseren in hoeverre een grote/kleine BIE- of NIEGG-positie en/of grote/lage lasten grondaankopen, invloed hebben gehad op de woningbouwproductie.
- Nader onderzoek is nodig hoe het Rijk het beste kan ondersteunen in het versterken van de financiële en organisatorische/ambtelijke slagkracht van gemeenten.
 - Financieel om voorinvesteringen in gebiedsontwikkeling, de gemoeide risico's en eventuele verwachte verliezen te kunnen dragen.
 - Organisatorisch/ambtelijk hoe gemeenten hun apparaat en uitvoeringskracht kunnen vergroten en wat daarin wel/niet helpt. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: een gemeente-overstijgende flexibele pool van medewerkers (in sommige regio's is dit er al), meer personeel/inhuur op gebiedsontwikkeling, meer leiderschap en mandaat in ambtelijke organisaties, opleidingsprogramma's, betere arbeidsvoorwaarden, etc.
 - Feitelijk in beeld brengen, zowel kwantitatief als kwalitatief, wat de voornaamste knelpunten zijn bij (grootschalige) locaties en wat beslissers nodig hebben om de ontwikkeling verder te brengen.
- Nader onderzoek is nodig om te onderzoeken of en hoe het (beleggings)kapitaal in de markt kan worden aangewend om voorinvesteringen in gebiedsontwikkeling te dragen en in welke situaties en onder welke randvoorwaarden dit wel/niet werkt.

05 | Beantwoording deelvragen uitvraag

Leidt actief grondbeleid tot een versnelling van het tempo waarin woningen, in het algemeen en betaalbare woningen in het bijzonder, kunnen worden gerealiseerd?

Op basis van de regressie analyse realiseren gemeenten die meer aan actief grondbeleid doen in retrospectief (in beperkte mate, over de hele groep en periode bezien) meer woningen. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat op publieke doelen als betaalbare woningen beter (maar niet exclusief) gestuurd kan worden middels actief grondbeleid. Immers, de markt pakt locaties alleen op als die financieel uit kunnen, gemeenten zijn soms in staat/bereid een verlies te nemen als daar realisatie van publieke doelen tegenover staat (de 'zure' locaties).

Leidt actief grondbeleid tot een verbetering van de mogelijkheden om (positieve en negatieve) saldi op grondexploitaties te verevenen en ontstaat er daardoor meer ruimte voor betaalbare woningbouw? En/of tot meer kwaliteit?

Dit is inderdaad de praktijk geweest in veel gemeenten. Voorbeelden van 'grootschalige verevening' zijn Leidsche Rijn Utrecht, Meerhoven Eindhoven en de VINEX-locaties in Houten. Als gemeenten alleen het 'zuur' nemen maar niet het 'zoet' kan er kortweg minder 'zuur' worden gerealiseerd c.q. minder worden ingezet op publieke doelen als betaalbare woningbouw. Belangrijke kanttekening is wel dat het de vraag is in hoeverre in de huidige markt nog nieuwe 'zoete' locaties zijn te verwerven door gemeenten, tenzij het om nieuwe, nog onbekende locaties gaat.

Beschikt de overheid over voldoende instrumenten om ten behoeve van een actieve grondpolitiek gronden te verwerven en welk onderscheid geldt daarbij tussen de verschillende overheidslagen?

De geïnterviewden geven aan dat er (uitgaande van het huidige eigendomsrecht en kostenverhaal zonder baatafoming) in principe voldoende instrumenten zijn maar dat die niet altijd volledig worden benut. Geïnterviewden werkzaam voor gemeenten en marktpartijen geven aan dat capaciteit, parate kennis en slagkracht om deze instrumenten goed in te zetten bij sommige gemeenten ontbreekt of schaars is. Voor wat betreft actief grondbeleid kijken de geïnterviewden toch primair naar de gemeenten. Daar ligt de natuurlijke rol en die hebben er de organisatie voor. Wel zou men graag zien dat de Rijksoverheid gemeenten meer ondersteunt in het op (kunnen) pakken van hun rol in actief grondbeleid.

Is er bij het antwoord op de eerste drie vragen een verschil tussen soorten locaties (uitleg-, herstructurerings- en transformatiegebieden, etc.)?

Het onderscheid dat naar voren komt is niet zozeer tussen binnenstedelijke en uitleggebieden, maar is anders van aard. De deelnemers aan de interviews geven aan dat actief grondbeleid vooral nodig is bij grotere, complexere locaties met substantiële publieke doelen (o.a. infrastructurele component) en/of een sterke mate van versnipperd grondeigendom. Dit kan zowel een uitleggebied betreffen als een binnenstedelijk gebied.

05 | Beantwoording deelvragen uitvraag

Indien (een of meer van) de eerste drie vragen met ja worden beantwoord: welke belemmeringen zijn er om daadwerkelijk tot meer actief grondbeleid te komen en welke oplossingen kunnen daarvoor worden bedacht? Wat zijn de voor- en nadelen?

Belangrijke belemmeringen liggen op financieel vlak en het capaciteitsvraagstuk. Op financieel vlak kan gedacht worden aan het versterken van de financiële positie van gemeenten (in algemene zin) of specifieke support op het gebied van grondaankopen en de financiering daarvan. Belangrijk is te vermelden dat dit alleen werkt als de uiteindelijke business case/grondexploitatie financieel min of meer haalbaar is voor de gemeente (voor zover dat vooraf is in te schatten). 'Baat het niet, dan gaat het niet' is en blijft voor veel gemeenten en locaties van toepassing. Het instrument van de Woningbouwimpuls (of vergelijkbare tekortsubsidies) blijft daarom van belang.

Het capaciteitsvraagstuk lijkt niet eenvoudig op te lossen. Uiteraard zou ook hier naar specifieke (financiële) ondersteuning kunnen worden gekeken om meer mensen en kennis en kunde te organiseren. Echter krijgen veel gemeenten de vacatures niet goed ingevuld met de juiste mensen. Ideeën als versnellingsteams en mobiele brigades bieden tot op zekere hoogte een oplossing als aanvulling op een sterke vaste kern. Van belang is dat gemeentelijke organisaties op ruimtelijke ontwikkeling een sterke, vaste kern hebben die de instrumenten, de organisatie en het bestuur goed kennen om (met mandaat) slagvaardig te kunnen handelen.

Is daarbij een onderscheid te maken naar gemeentelijk, provinciaal en landelijk schaalniveau?

Voor wat betreft (financiële) ondersteuning van gemeenten zouden wij vooral naar de rijksoverheid kijken. Gezien de financiële mogelijkheden van het Rijk (opgetelde begrotingen provincies vallen in het niet bij de rijksbegroting), efficiency voordelen (12 keer of 1 keer iets regelen/oprichten) en om een gelijk speelveld te creëren voor gemeenten.

De provincies hebben een belangrijke rol en (regionale) afweging te maken in de ruimtelijke ordening om ondermeer voldoende (zachte) woningbouwlocaties aan te wijzen. De rol van de provincie wordt daarin in sommige gevallen ook als belemmerend ervaren omdat er te weinig ruimte is voor buiten stedelijk bouwen en woningmarktregio's zich niet altijd houden aan gemeente- en/of provinciegrenzen.

Als aangegeven in de conclusies is een ontwikkelrol voor provincie of Rijk minder voor de hand liggend. Men schat in dat dit in de praktijk complicerend werkt in plaats van versnellend. Een uitzondering zijn (voor sommigen) grote, complexe locaties met versnipperd grondeigendom en/of een majeure infrastructurele component, zoals bijvoorbeeld de 14 zoeklocaties voor woningbouw in de NOVI. Het Rijk zal hier dan wel de organisatie en kennis voor moeten opbouwen en de doorkruising/samenwerking van/met de lokale gemeente zal hoe dan ook tot uitvoeringsvraagstukken leiden.

06 Bijlagen

06 | Bijlagen

Bouwgrond in exploitatie absoluut (2010)

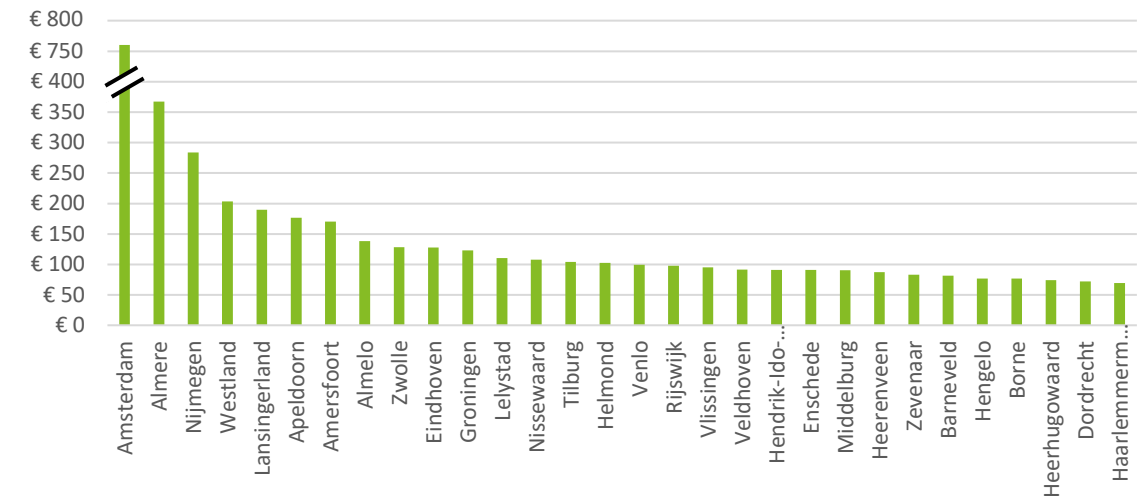
Bouwgrond in exploitatie absoluut (2010)

(in € mln.)



Bouwgrond in exploitatie absoluut (2010)

(top 30, in € mln.)

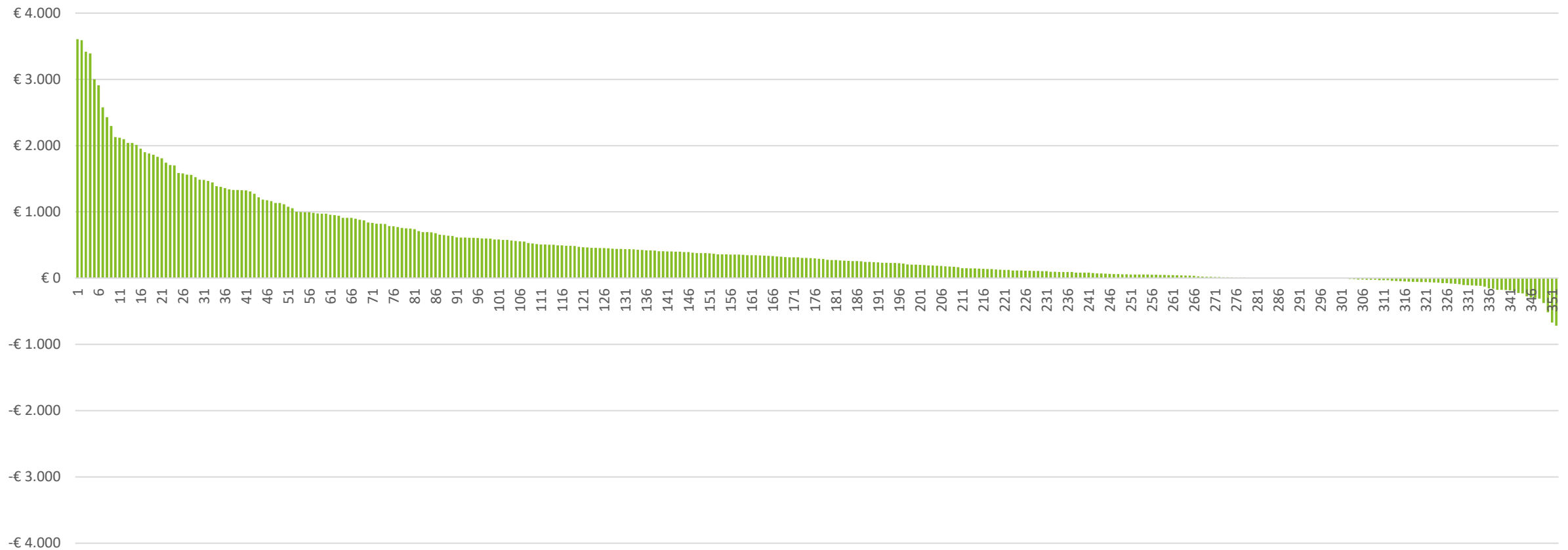


06 | Bijlagen

Bouwgrond in exploitatie relatief (2010)

Bouwgrond in exploitatie relatief (2010)

(alle gemeenten, in € per inwoner.)

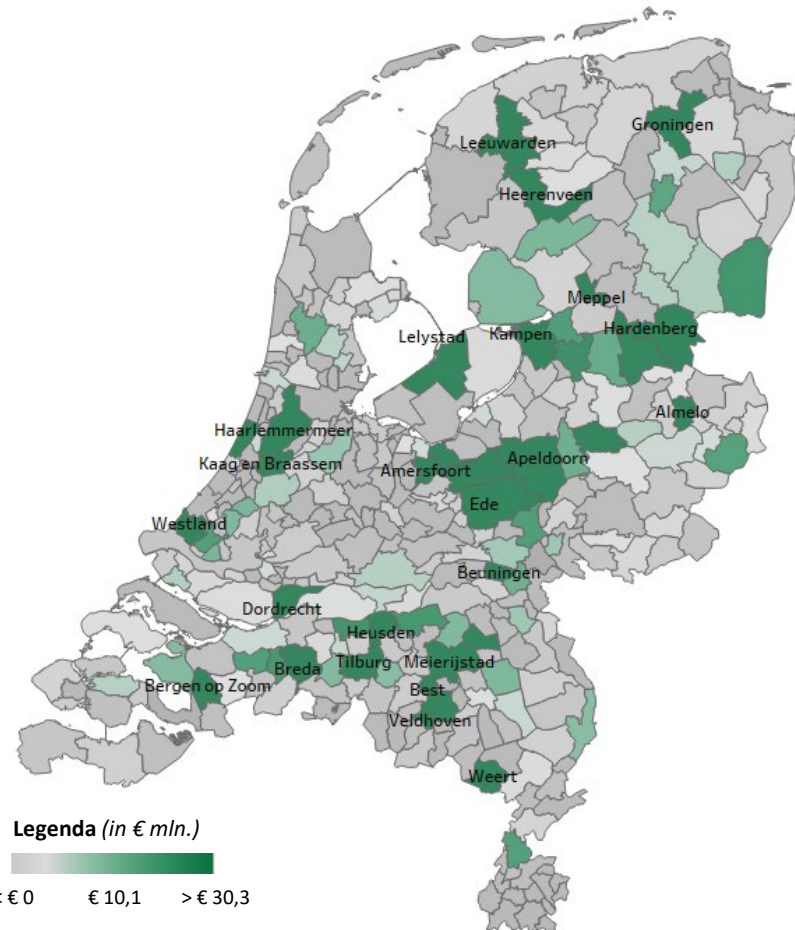


06 | Bijlagen

Niet in exploitatie genomen gronden absoluut (2010)

Niet in exploitatie genomen gronden absoluut (2010)

(in € mln.)

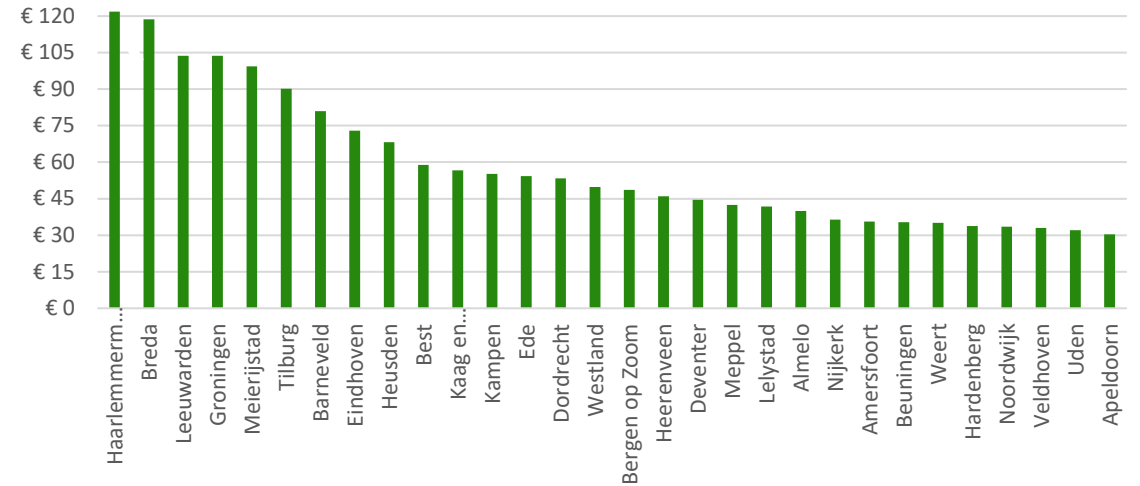


Legenda (in € mln.)

< € 0 € 10,1 > € 30,3

Niet in exploitatie genomen gronden absoluut (2010)

(top 30, in € mln.)

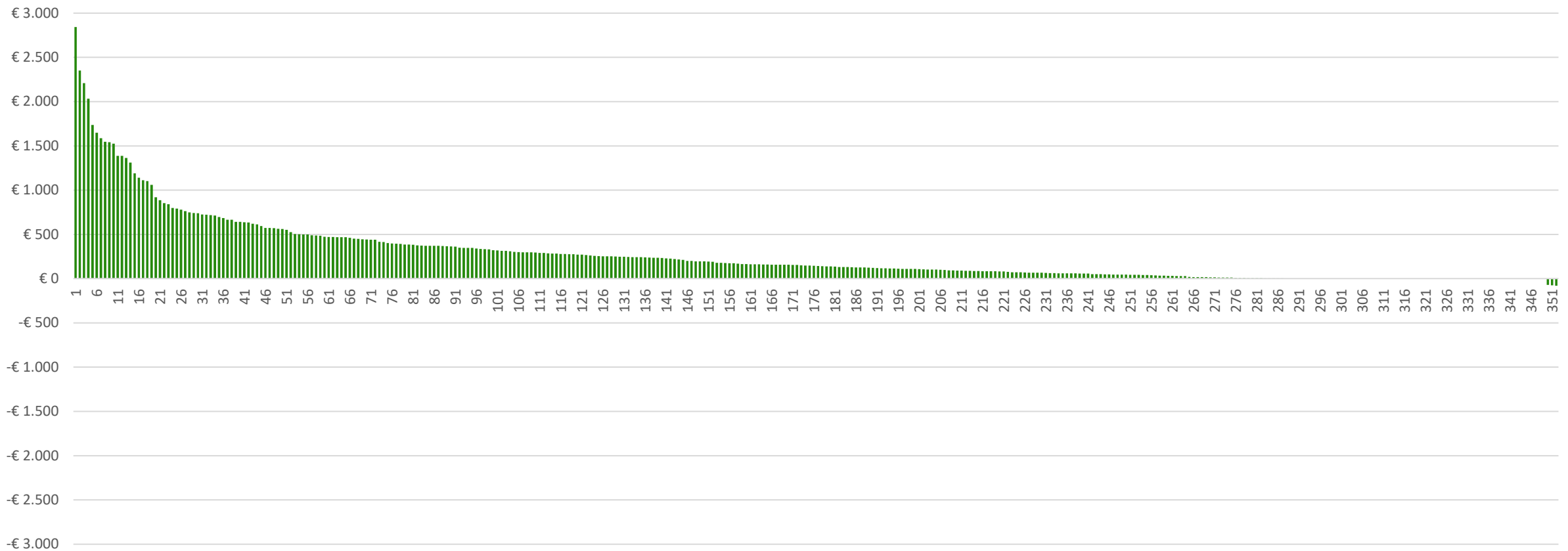


06 | Bijlagen

Niet in exploitatie genomen gronden relatief (2010)

Niet in exploitatie genomen gronden relatief (2010)

(Verdeling alle gemeenten, in € per inwoner)



06 | Bijlagen

Bouwgrond in exploitatie en niet in exploitatie genomen gronden absoluut (2010)

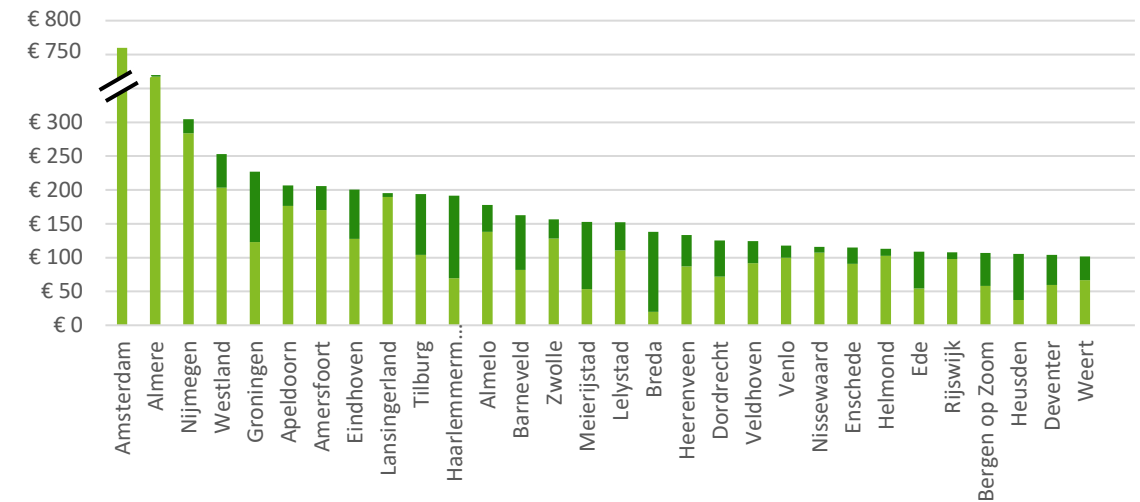
BIE & NIEGG absoluut (2010)

(in € mln.)



BIE & NIEGG absoluut (2010)

(top 30, in € mln.)

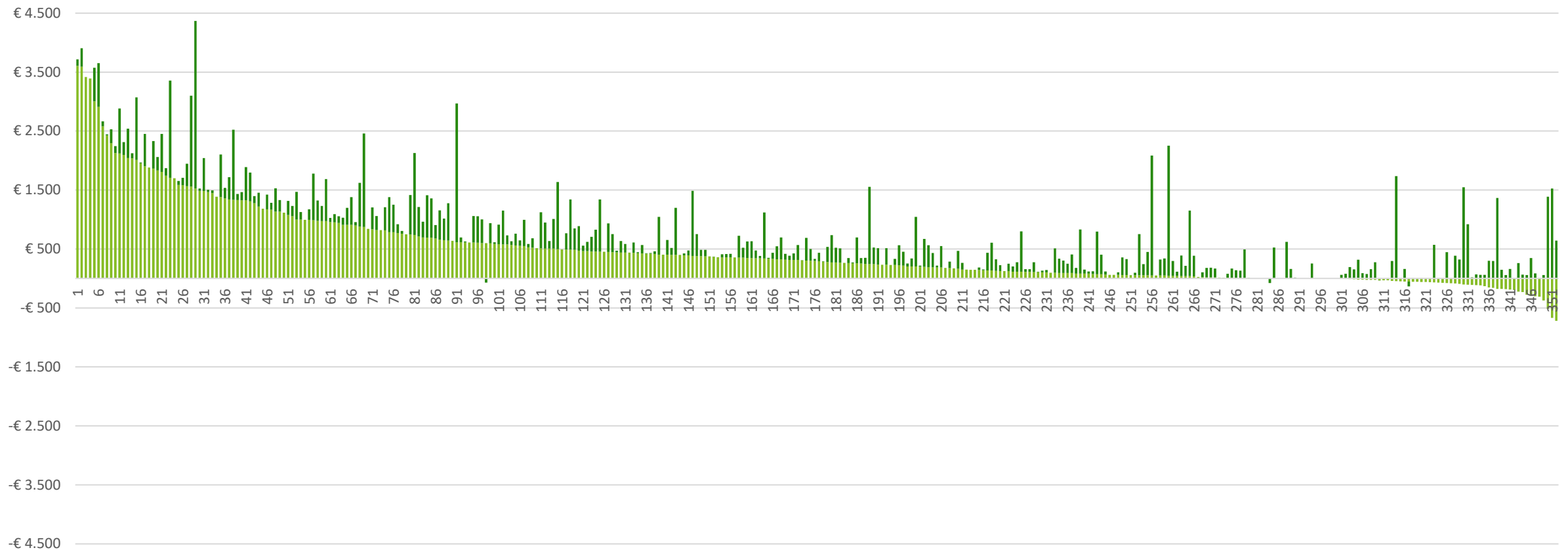


06 | Bijlagen

Bouwgrond in exploitatie en niet in exploitatie genomen gronden relatief (2010)

BIE & NIEGG relatief (2010)

(Verdeling alle gemeenten, in € per inwoner)

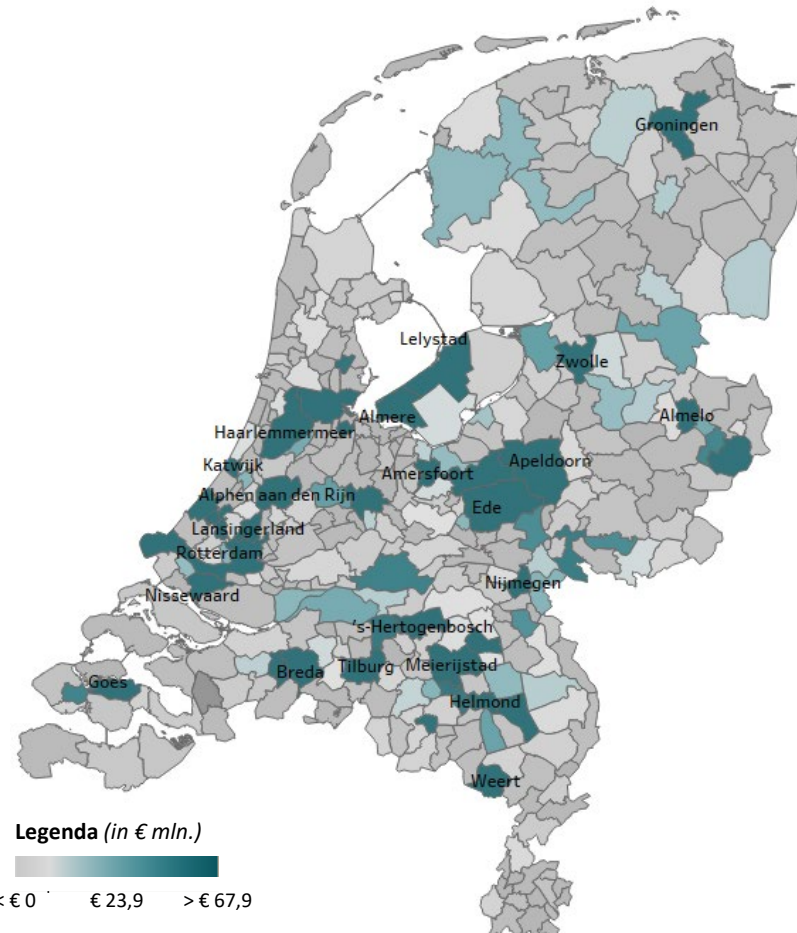


06 | Bijlagen

Lasten grond absoluut (2005-2009)

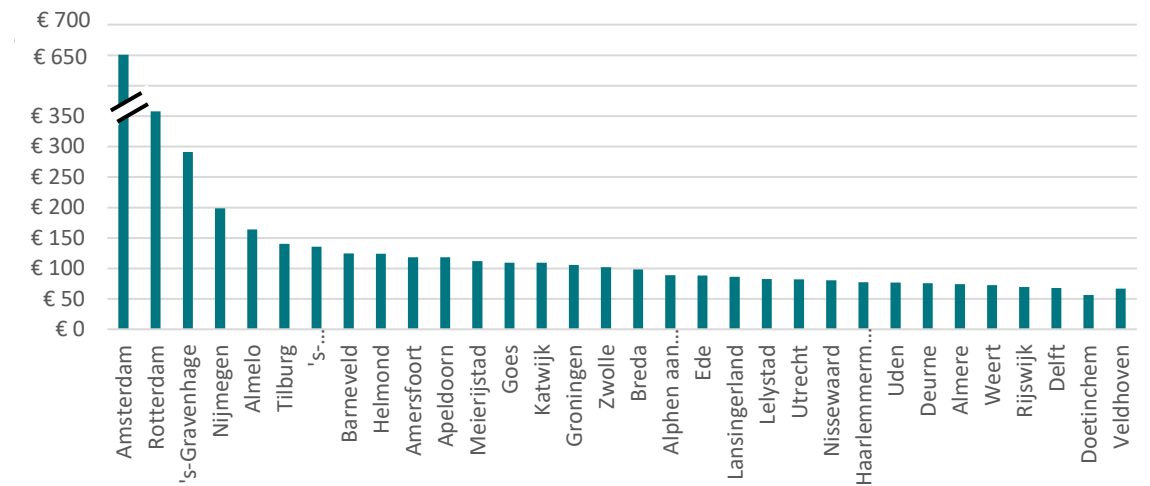
Lasten grond absoluut (2005-2009)

(in € mln)



Lasten grond absoluut (2005-2009)

(top 30, in € mln)

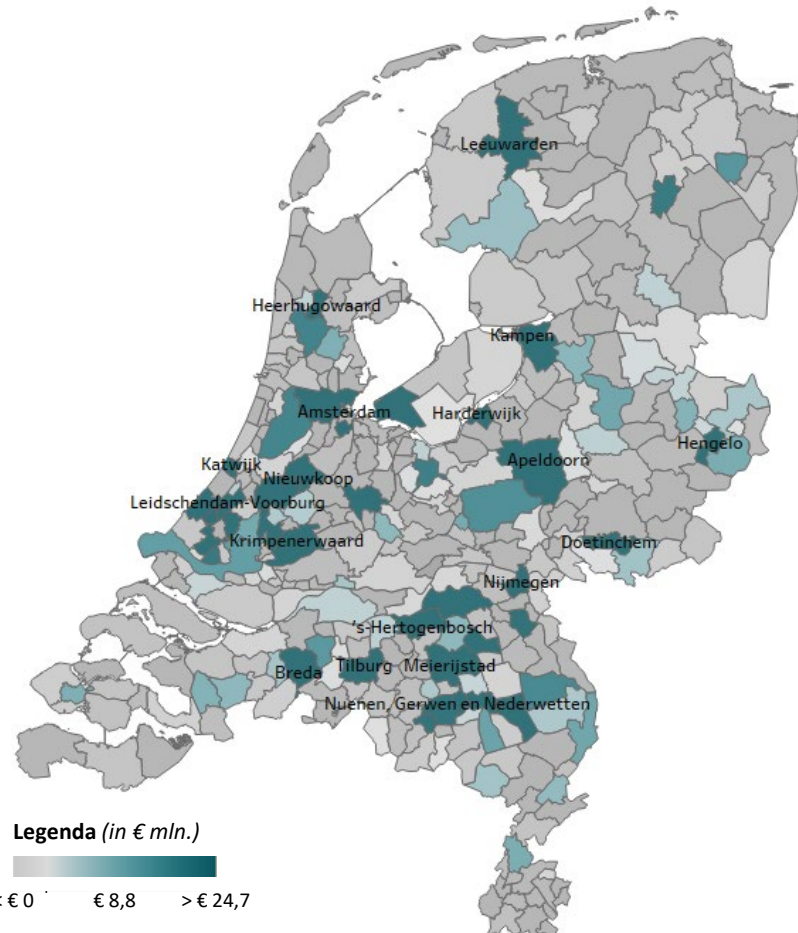


06 | Bijlagen

Lasten grond absoluut (2010-2014)

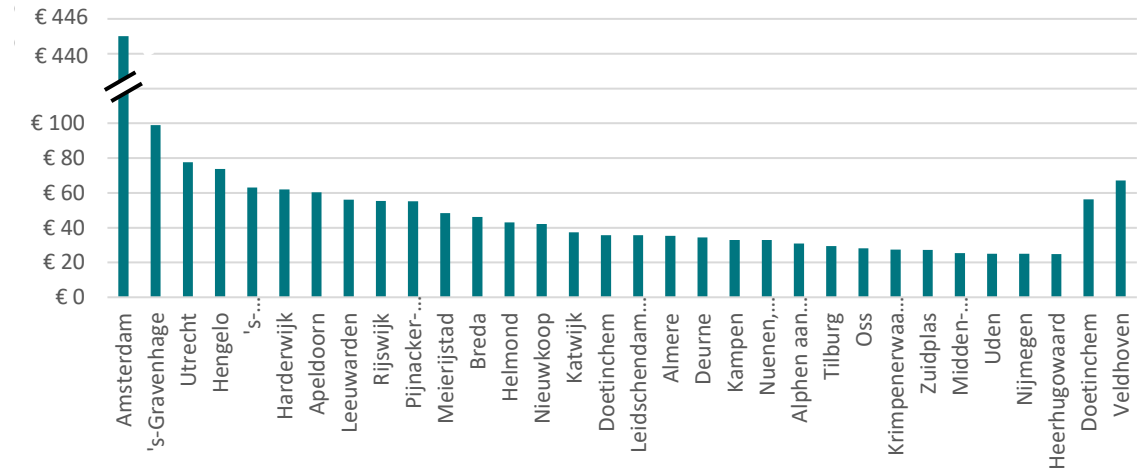
Lasten grond absoluut (2010-2014)

(in € mln)



Lasten grond absoluut (2010-2014)

(top 30, in € mln)

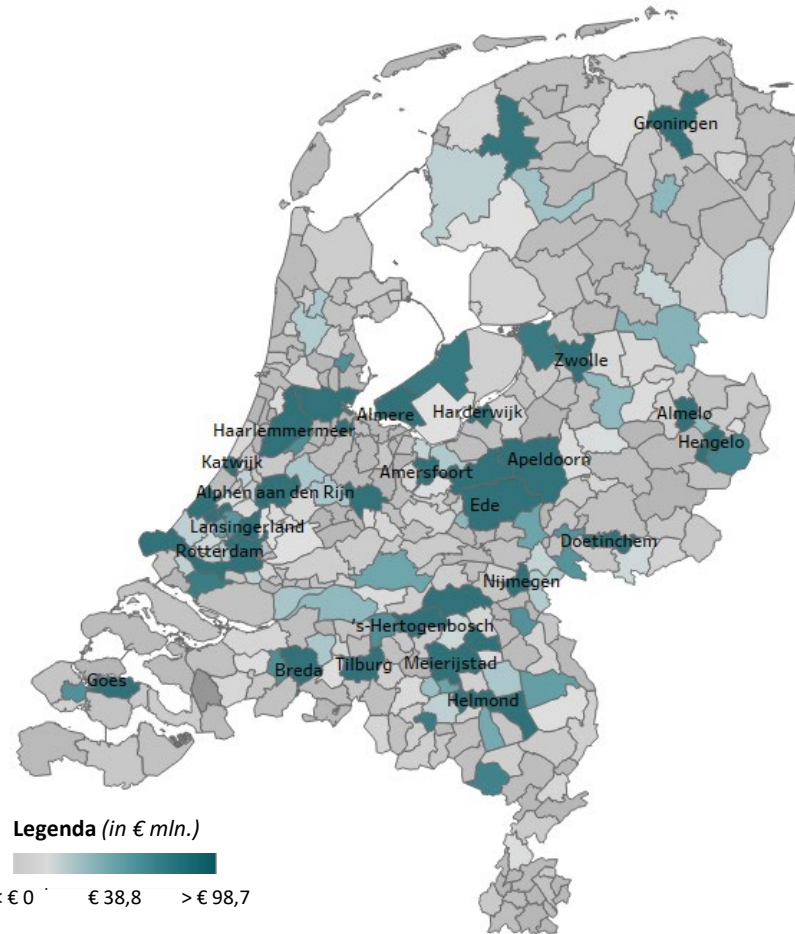


06 | Bijlagen

Lasten grond absoluut (2005-2014)

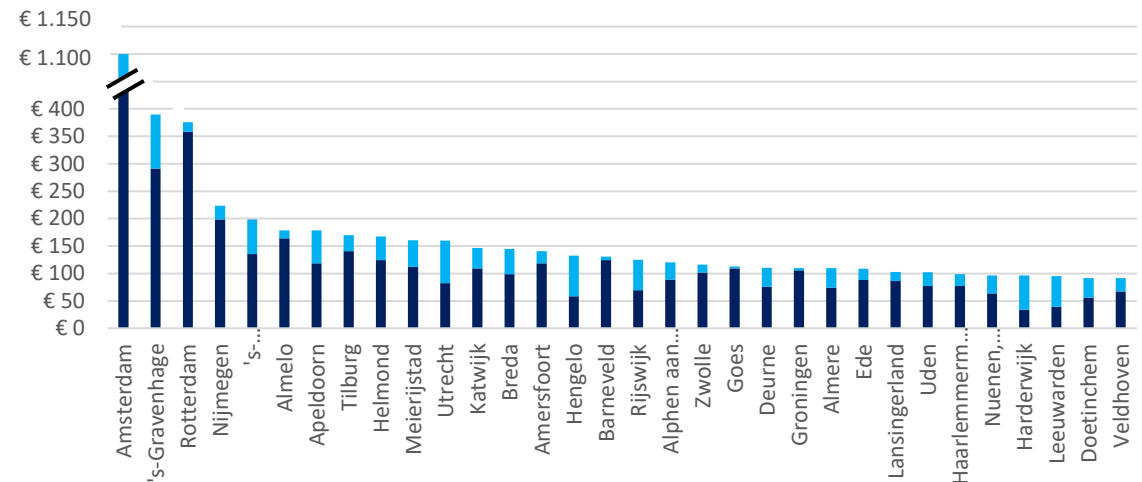
Lasten grond absoluut (2005-2014)*

(in € mln)



Lasten grond absoluut (2005-2009 en 2010-2014)*

(top 30, in € mln)



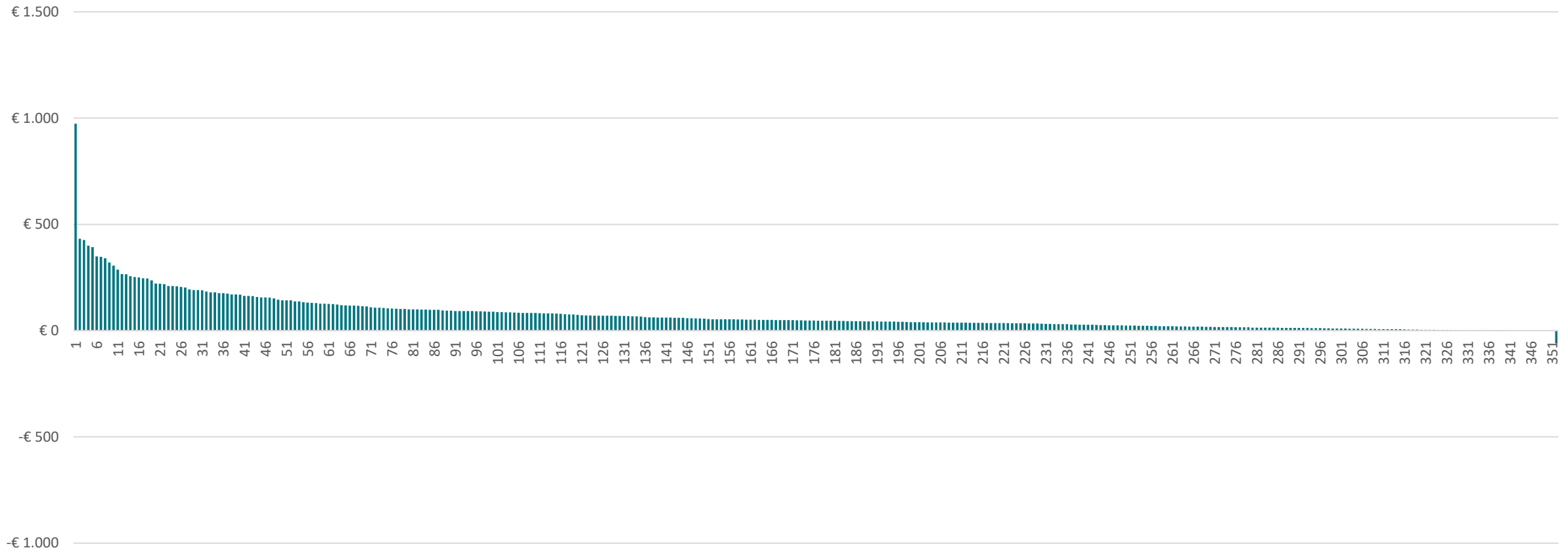
* Amsterdam heeft ca. € 646 mln. in de periode 2005-2009 en ca. € 450 mln. in de periode 2010-2014 aan lasten grond

06 | Bijlagen

Lasten grond relatief 2005-2014

Lasten grond relatief (2005-2014)

(Verdeling alle gemeenten, in € per inwoner)

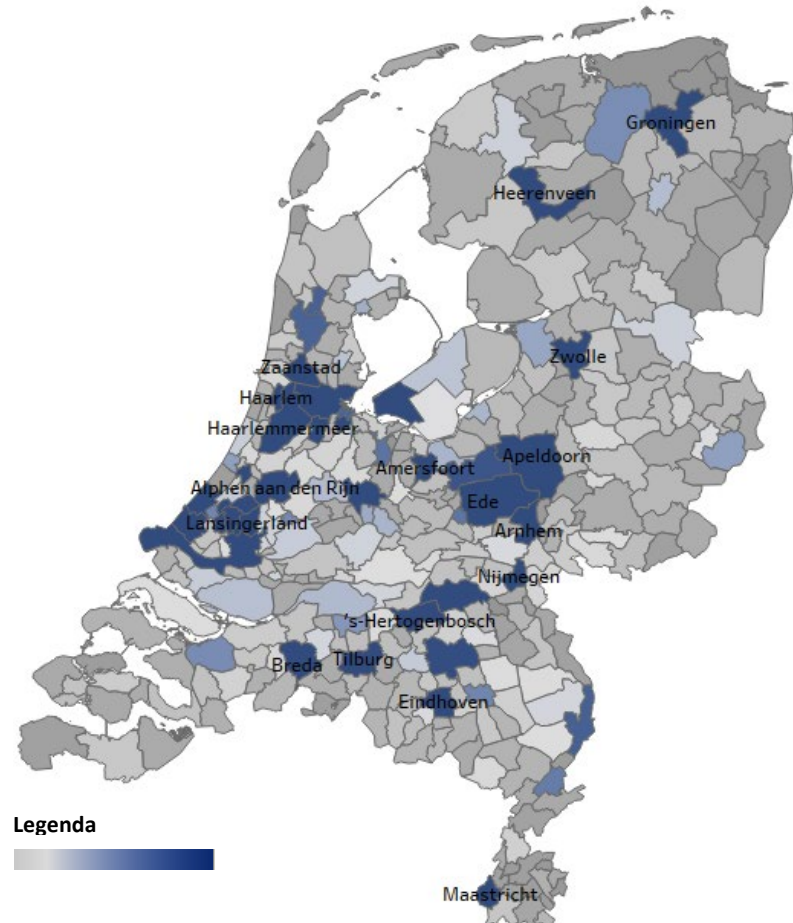


06 | Bijlagen

Woningbouwproductie absoluut 2010-2019

Woningbouwproductie absoluut (2010-2019)

(top 30, in aantal woningen)

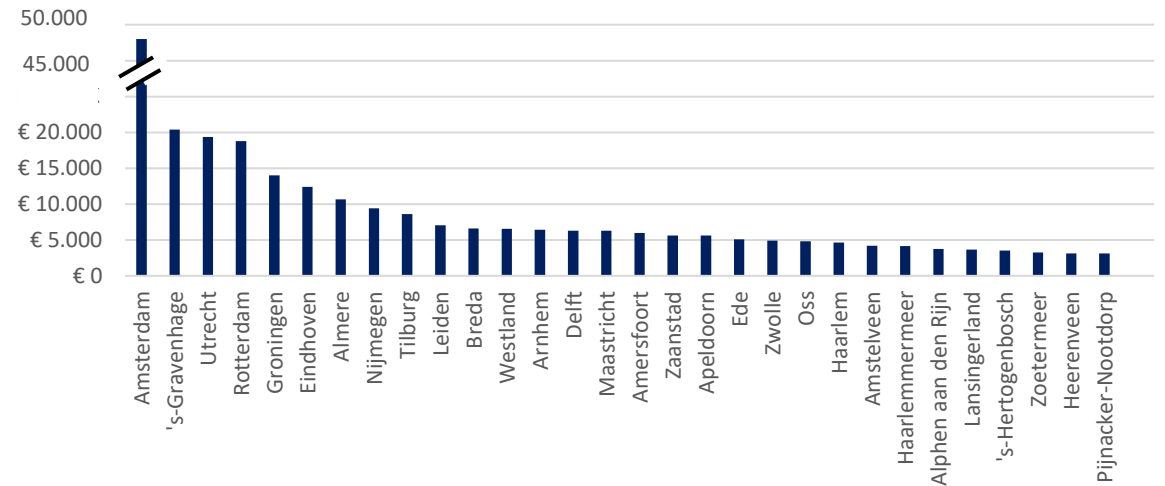


Legenda



Woningbouwproductie absoluut (2010-2019)

(top 30, in aantal woningen)

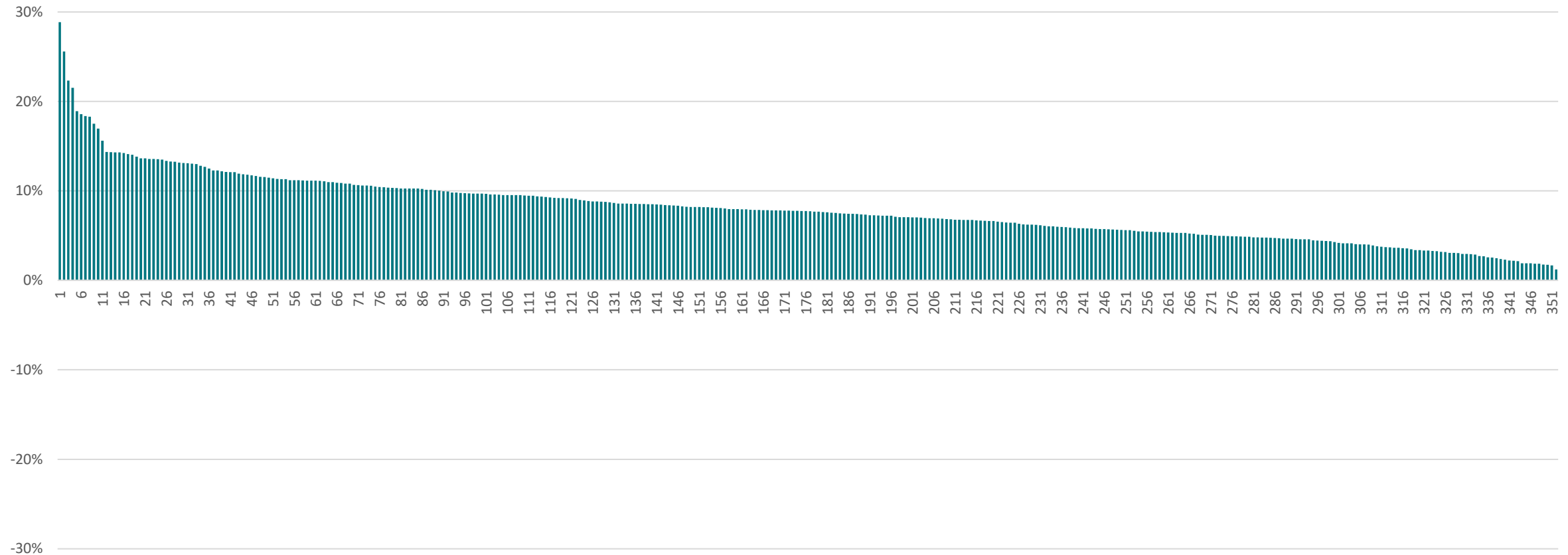


06 | Bijlagen

Woningbouwproductie relatief 2010-2019

Woningbouwproductie relatief (2010-2019)

(Verdeling alle gemeenten, als percentage van het aantal inwoners in 2010)

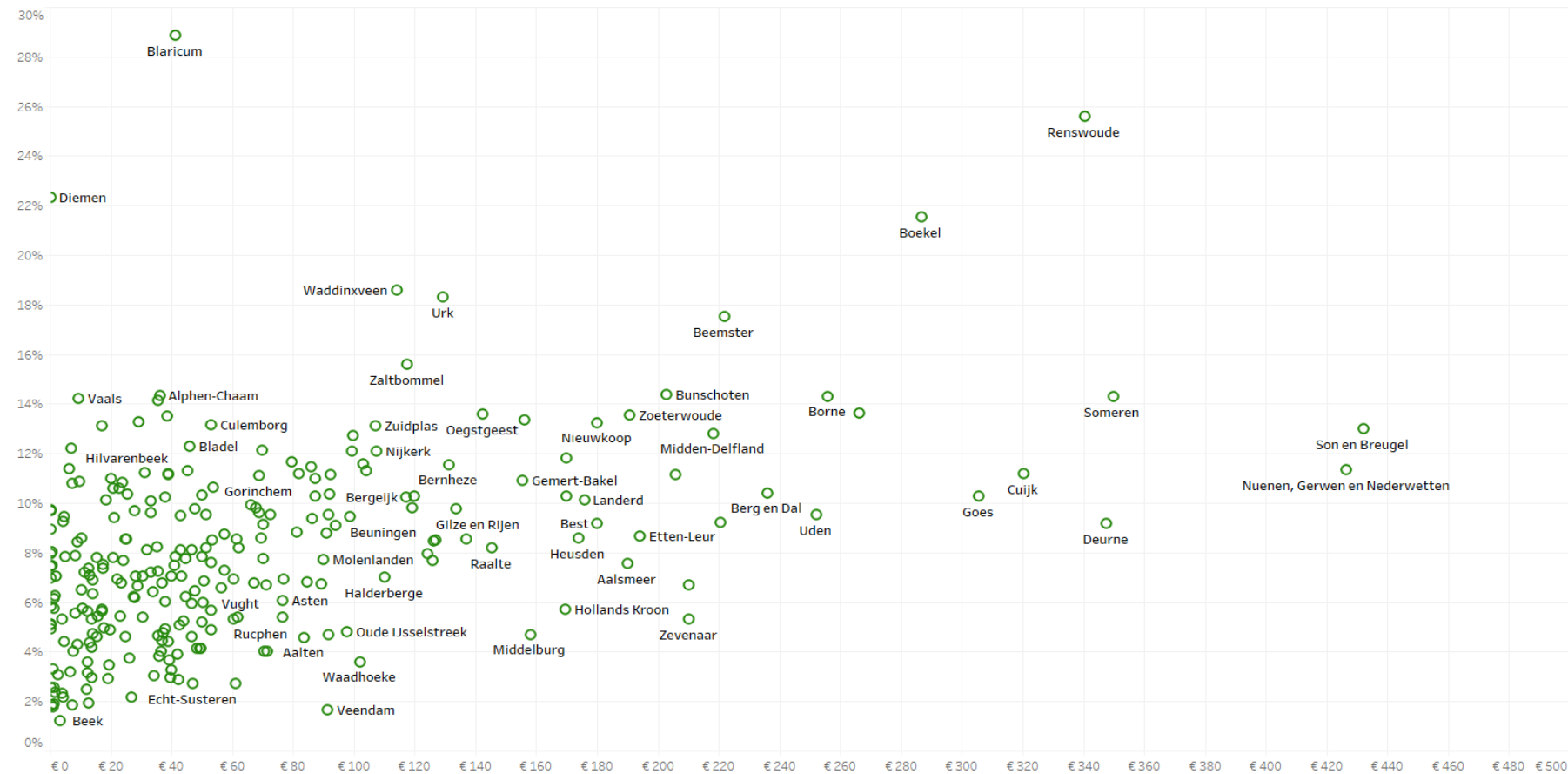


06 | Bijlagen

In onderstaande grafiek is ter verdieping van het beeld gemeenten tot 50.000 inwoners geplot op gewone (niet-logaritmische) assen met de woningbouwproductie op de Y-as en de grondaankopen op de X-as

Gemeenten tot 50.000 inwoners

(relatieve woningbouwproductie (2010-2019) uitgedrukt als percentage van het aantal inwoners in 2010 en lasten grond (2005-2014) in € per inwoner)



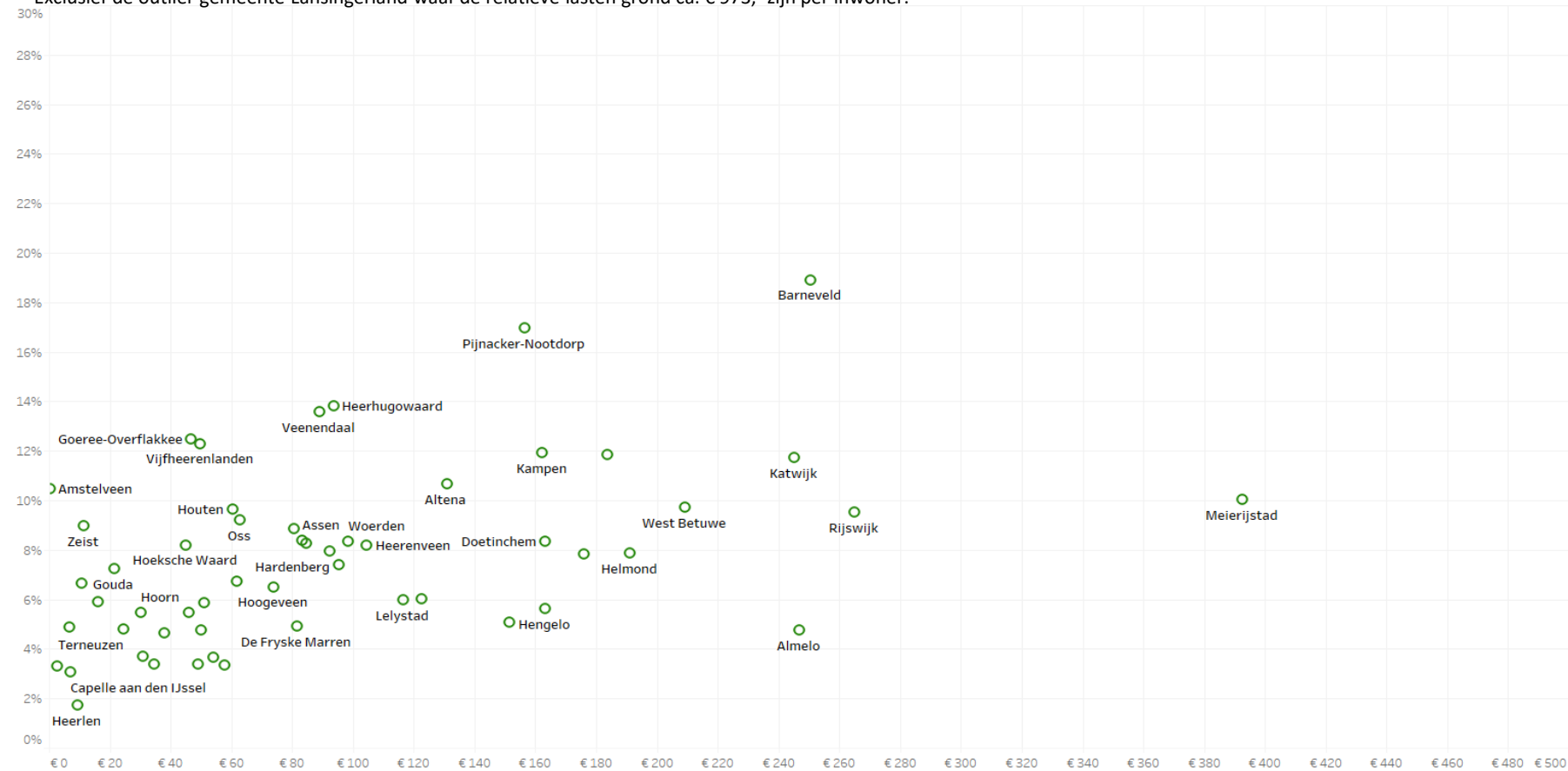
06 | Bijlagen

In onderstaande grafiek is ter verdieping van het beeld gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners geplot op gewone (niet-logaritmische) assen met de woningbouwproductie op de Y-as en de grondaankopen op de X-as

Gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners*

(relatieve woningbouwproductie (2010-2019) uitgedrukt als percentage van het aantal inwoners in 2010 en lasten grond (2005-2014) in € per inwoner)

* Exclusief de outlier gemeente Lansingerland waar de relatieve lasten grond ca. € 973,- zijn per inwoner.

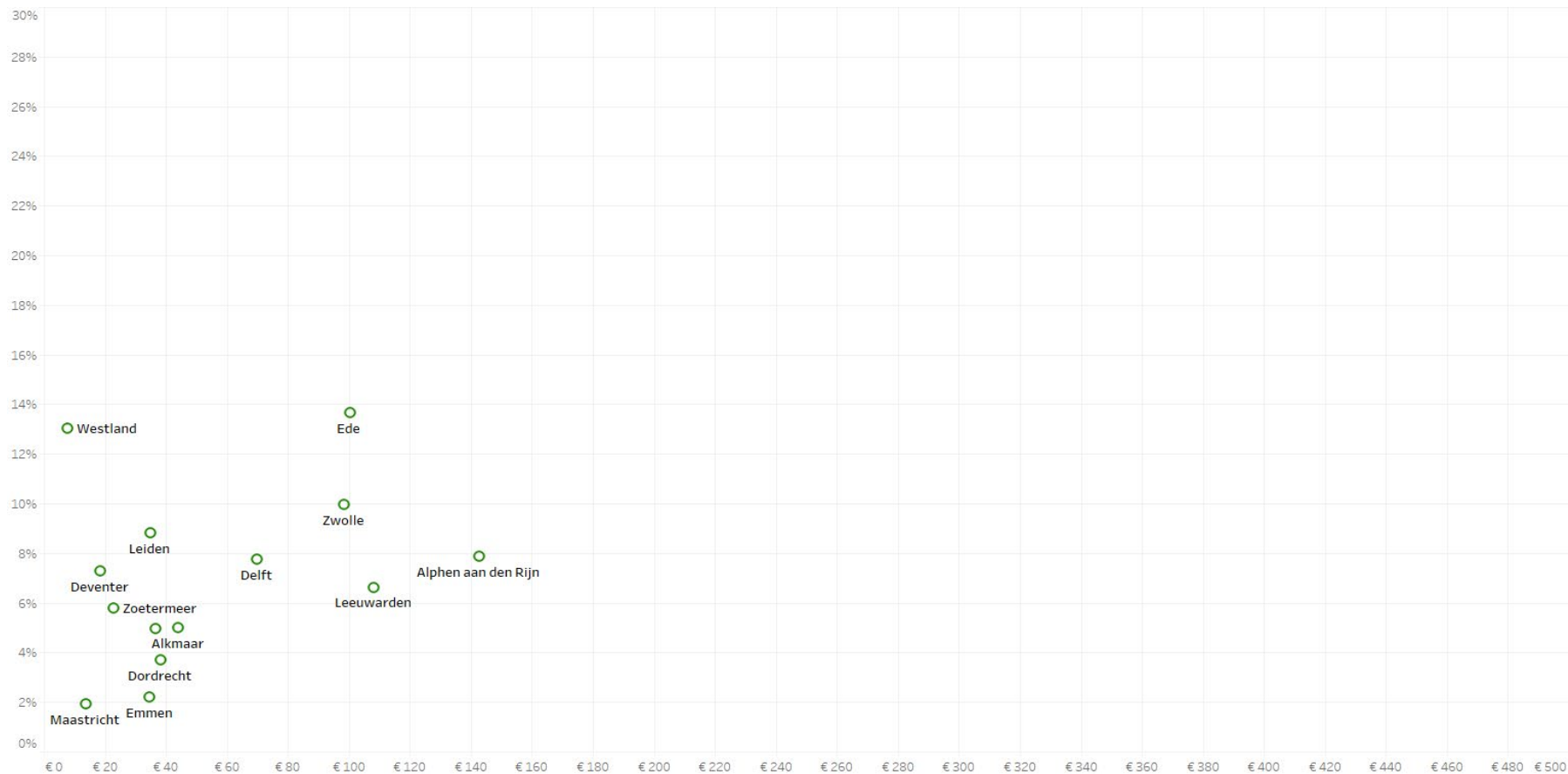


06 | Bijlagen

In onderstaande grafiek is ter verdieping van het beeld gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners geplot op gewone (niet-logaritmische) assen met de woningbouwproductie op de Y-as en de grondaankopen op de X-as

Gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners

(relatieve woningbouwproductie (2010-2019) uitgedrukt als percentage van het aantal inwoners in 2010 en lasten grond (2005-2014) in € per inwoner)

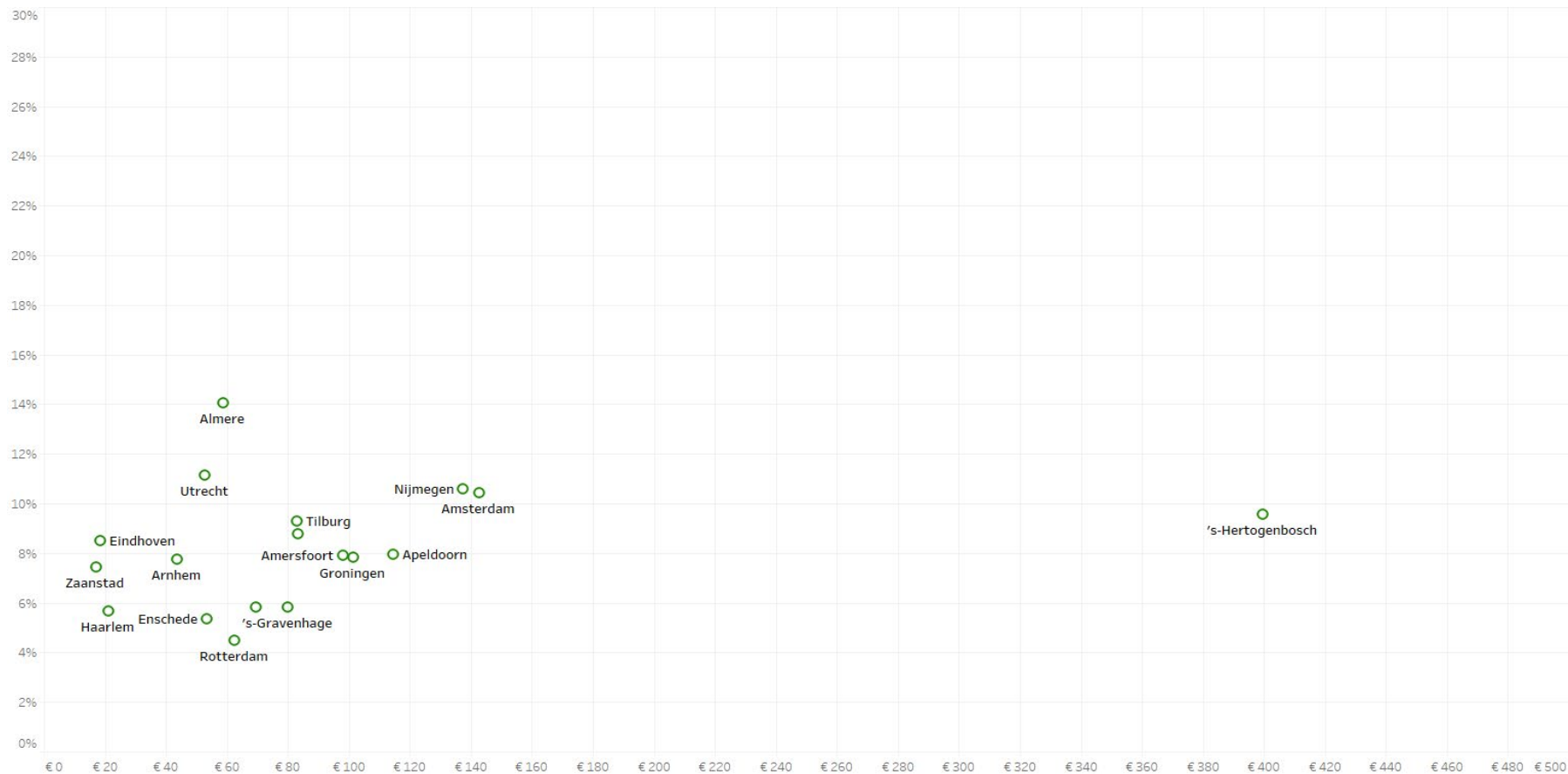


06 | Bijlagen

In onderstaande grafiek is ter verdieping van het beeld gemeenten met meer dan 150.000 inwoners geplot op gewone (niet-logaritmische) assen met de woningbouwproductie op de Y-as en de grondaankopen op de X-as

Gemeenten met meer dan 150.000 inwoners

(relatieve woningbouwproductie (2010-2019) uitgedrukt als percentage van het aantal inwoners in 2010 en lasten grond (2005-2014) in € per inwoner)



06 | Bijlagen

Deelnemers aan de interviews



Mark Kuijpers
Greystar
16 maart 2021



Peter Mulder
Heijmans
18 maart 2021



Chantal van Rooijen
Jeroen de Leede
VNG
22 maart 2021



Desirée Uitzetter
NEPROM
23 maart 2021



Daan van der Vorm
VORM
24 maart 2021



Bart van Veenendaal
Stebru
25 maart 2021



Carolien Schippers
Gemeente Amsterdam
26 maart 2021



Robin van Gaal
**Gemeente
Capelle aan de IJssel**
26 maart 2021



Philip Smits
Blauwhoed
31 maart 2021



Erik Ronnes
IPO
1 april 2021



José van der Plas
Gemeente Eindhoven
7 april 2021



Maarten Veeger
Arjan Ekelenkamp
Gemeente Zwolle
14 april 2021



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms and their related entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.nl.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.