

# Laat woningkrapte niet leiden tot nieuwe excessieve grondspeculatiewinsten

De vraag naar woningen is enorm. Het magische getal van één miljoen nieuwe woningen wordt genoemd. Daarbij woedt een hevige discussie over hoeveel daarvan in de bestaande stad kunnen worden gebouwd en hoeveel we in 'het weiland' kwijt moeten.

Dit artikel roept overheden op om in ieder geval actief na te denken over hun grondbeleid. Laat de grote bouwopgave niet leiden tot speculatiewinsten van grondhandelaren en slechtere gebiedsontwikkelingen ten koste van nieuwe bewoners. Aan de hand van de Bloemendalerpolder, Leidsche Rijn en Zuidas worden de dilemma's geschetst waarmee overheden te maken hebben.



Polderlandschap.

*Gregor Heemskerk en Arjan Raatgever*

Woningschaarste, stijgende huizenprijzen, kopen zonder voorbehoud van financiering of bouwkundige keuring. Het gebrek aan woningproductie in de crisisjaren eist zijn tol. In *Cobouw* waarschuwen deskundigen voor een crisis op de woningmarkt. Geen crisis van een tekort aan

vraag, maar van een tekort aan aanbod. 'De bouwproductie moet fors omhoog, maar dreigt juist weer omlaag te gaan.' Het kabinet zou met name de bouw van huizen in binnenstedelijke gebieden moeten aanjagen met stimuleringsmaatregelen. Uit eerdere berekeningen bleek al dat er flink (subsidie)geld bij zal moeten om een substantieel deel van de woningbouwproductie binnenstedelijk te laten plaatsvinden.

Het kabinet ziet zelf ook in dat maatregelen nodig zijn, blijktens de woningmarktbrief die minister Kaja Ollongren van Binnenlandse Zaken in november 2017 naar de Tweede Kamer stuurde. En ook dat de opgave voor een groot deel binnenstedelijk ligt. De minister kondigt in haar brief aan dat het Rijk in stedelijke gebieden met de grootste vraag naar woningen een 'actievende en regisserende rol' zal spelen. Het gaat in ieder geval om woningbouwafspraken met de regio's Amsterdam en Utrecht, maar de verdere invulling van deze nieuwe rol is nog onduidelijk.

### Stad of weiland

Intussen zien projectontwikkelaars hun kans schoon. Zij bezitten duizenden hectaren weiland en denken die binnen afzienbare tijd eindelijk te kunnen gaan benutten. Zij zien zich echter geconfronteerd met partijen die de weilanden groen willen houden. Bijvoorbeeld om de transformatie van leegstaande kantoren en verdere verdichting van de stad te bevorderen. Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw vindt dat het tijd wordt voor Vinex-achtige oplossingen: opnieuw bouwen aan de rand van de bestaande stad. Het Economisch Instituut voor de Bouw doet er een schepje bovenop en roept provincies op om snel een eind te maken aan restrictief woningbouwbeleid. Hamit Karakus van Platform 31 reageert fel en noemt het volbouwen van weilanden een verraad aan de stad.

### Welke rol voor gemeenten?

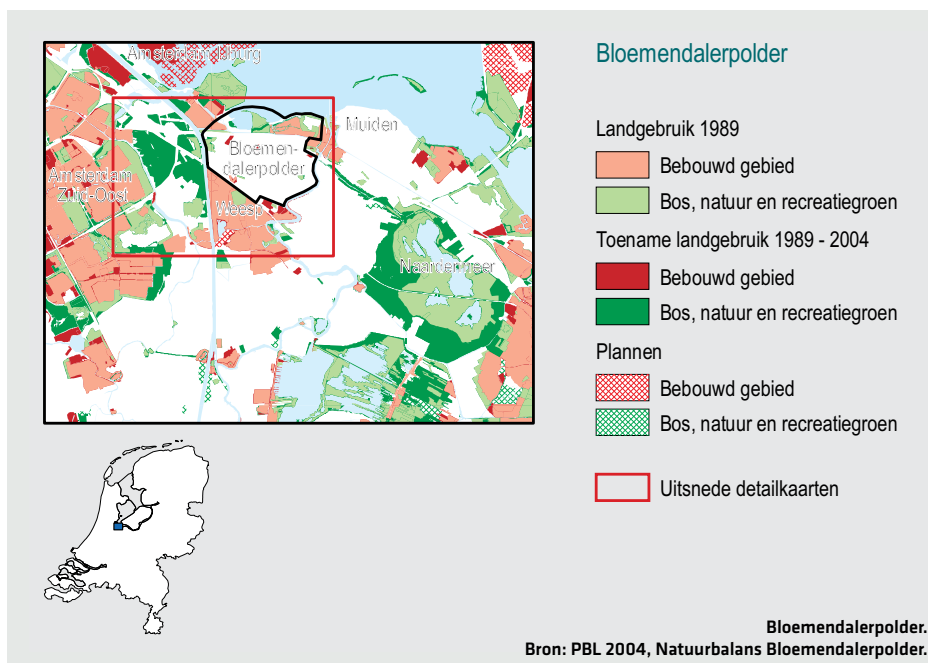
Alhoewel partijen in deze discussie soms diametraal tegenover staan, is voldoende duidelijk dat het niet lukt om de geplande nieuwbouwoopgave in zijn geheel te realiseren in bestaand stedelijk gebied. De opgave is simpelweg te groot. De huishoudensverdunding en energietransitie zullen nieuwe gebiedsontwikkelingen binnen én buiten bestaand stedelijk gebied veroorzaken.

De vraag is welke rol gemeenten hierin gaan spelen. Gaan zij proactief zelf plannen maken? Of wachten ze tot marktpartijen met plannen komen? Een belangrijke keuze is in ieder geval of gemeenten een actief of passief grondbeleid willen voeren. Die keuze moet gemaakt worden. En bij die keuze behoort tevens een keuze welke publiek- en/of privaatrechtelijke instrumenten daarbij worden ingezet.

Aan de hand van de gebiedsontwikkeling Bloemendalerpolder (tussen Muiden en Weesp in het zuiden van Noord-Holland) beschrijven wij wat er kan gebeuren als geen heldere keuzes worden gemaakt op het gebied van grondbeleid en ontwikkelstrategie.

### Casus Bloemendalerpolder: geen ontwikkelstrategie

In 2003 besluit de provincie Noord-Holland dat er ongeveer 5.000 woningen zullen worden gebouwd in Muiden en Weesp: in de Bloemendalerpolder en op het terrein van de voormalige Koninklijke Nederlandse Springstoffenfabriek (KNSF). Er wordt in de jaren daaraan voorafgaande al vaak gesproken over toekomstige woningbouw: het is geen geheim dat de provincie graag wil dat er duizenden nieuwe woningen worden gebouwd, maar de gemeenten Weesp en Muiden weigeren telkens. Het gevolg is dat er informeel al jaren bekend is dat er een keer flink gebouwd gaat worden. De gemeenten en provincie



nemen echter geen juridische maatregelen – zoals het vestigen van een voorkeursrecht gemeenten – en stellen geen ontwikkelstrategie op. De weilanden worden daardoor speelbal van speculanten.

Door de plannen van de provincie worden de weilanden veel geld waard. Boeren krijgen flinke bedragen aangeboden voor hun 'warme grond'. Zo verkopen al in november 2001 de boeren Gerrit en Hendrik Roest de grond van hun melkveebedrijf – 35 hectare langs de A1 – voor € 7,7 miljoen. Ze ontvangen ruim € 20 per vierkante meter – meer dan de prijs die landbouwgrond normaal gesproken opbrengt. De gebroeders Roest verkopen hun grond aan Weespmui BV. De aandeelhouders van Weespmui BV zijn de Amsterdamse zakenlieden Tom van Dam en John Wijsmuller. De laatste heeft een slechte reputatie. Wijsmuller was een zakenpartner van Willem Endstra en Jan-Dirk Paarlberg. Twee derde van de aandelen van Weespmui BV worden vervolgens weer doorverkocht aan een bouwbedrijf uit de regio Rijnmond. Wijsmuller en Van Dam houden elk een zesde. Uit gegevens van het kadaster blijkt dat Weespmui in totaal bijna € 36 miljoen betaalt voor 113 hectare weiland.

Weespmui BV benadert vervolgens twee projectontwikkelaars en een Amsterdamse corporatie. De corporatie wil € 75 miljoen neerleggen voor de 113 hectare landbouwgrond en het recht om 1.200 woningen te ontwikkelen. Er wordt lang onderhandeld met deze drie partijen omdat Weespmui BV aangeeft dat de verwachting is dat er uiteindelijk nog méér woningen zullen worden gebouwd.

Uiteindelijk belandt in 2007 de grond bij een van deze twee projectontwikkelaars voor € 71 miljoen, zo blijkt uit gegevens van het kadaster. Afgesproken wordt dat het bouwbedrijf uit de regio Rijnmond de huizen zal bouwen en een premie krijgt voor elke woning die wordt opgeleverd.

Duidelijk is dat de 113 hectare in de Bloemendalerpolder, waarvoor in 2003 € 36 miljoen is betaald, inmiddels vele tientallen miljoenen euro's duurder is geworden. De ontwikkelaars zijn daar niet blij mee, maar hebben geen keus. Ook andere ontwikkelaars in de Bloemendalerpolder moeten zwaar in de buidel tasten.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) schrijft in 2004: 'In november 2000 is minder dan 20 ha in handen van projectontwikkelaars,

in maart 2002 ligt het areaal boven de zestig, en in januari 2003 is 160 hectare – ongeveer de helft van de Bloemendalerpolder – eigendom van projectontwikkelaars. Was de gemiddelde prijs per hectare in 2001 nog € 150.000, in 2003 schommelde die tussen de € 230.000 en € 500.000.<sup>1</sup>

Grondspeculanten hebben de grondprijzen fors opgedreven. Als gevolg daarvan moest het aantal woningen in de polder steeds verder worden opgeschroefd – tegen de afspraken in. Gemeentebestuurders die protesteerden, werden door toenmalig gedeputeerde Hooijmaijers opzij gezet.<sup>2</sup>

De opgeblazen prijzen die de ontwikkelaars hebben betaald, moeten op één of andere manier worden terugverdiend. De bouwers willen compensatie voor de hoge verwervingskosten, maar daarvan willen de overheidspartijen niets horen. Een complicerende factor is de afspraak dat twee derde van de polder wordt ingericht als natuur- en recreatiegebied. Met de bouwers en ontwikkelaars is afgesproken dat zij € 75 miljoen van deze natuurontwikkelingskosten voor hun rekening nemen. Bijna direct na de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst voor de gebiedsontwikkeling belanden de onderhandelingen tussen de overheid en de marktpartijen in een impasse.

De berekeningen van de twee partijen lopen sterk uiteen. In de ramingen van de overheid is er een sluitende begroting. De marktpartijen verwachten dat de kosten veel hoger, en de opbrengsten veel lager zullen uitvallen. Op zich is dat niet ongebruikelijk, dat is onderhandelings tactiek. Eind 2007 heeft de businesscase een gat van meer dan € 100 miljoen tussen de standpunten van markt en overheid.

Uiteindelijk wordt het dilemma opgelost door méér huizen dan afgesproken in de polder te bouwen. Daarmee worden de opbrengsten verhoogd. In de eerste helft van 2008 verschijnen er nieuwe plukjes bebouwing in de plannen voor de Bloemendalerpolder. Op drie locaties wordt verdicht. De sportvelden op de grens van Muiden moeten wijken voor rijtjeshuizen. Tegen eerdere afspraken in worden er plannen gemaakt voor 20 villa's langs de lommerrijke – en beschermde – oevers van de Vecht. Zo wordt het aantal woningen verhoogd van 2.350 naar 2.870. En mocht dat nóg niet genoeg zijn om de businesscase sluitend te krijgen, dan mogen de ontwikkelaars tot 3.000 huizen bouwen.<sup>3</sup>

#### Nieuwe instrumenten zijn nodig

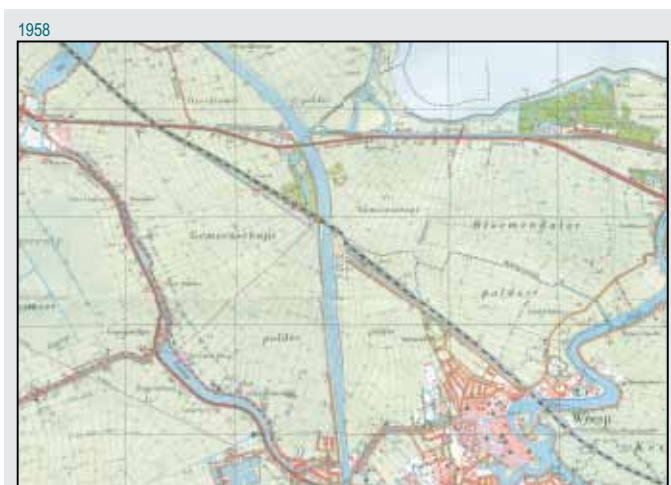
Is de Bloemendalerpolder een extreme casus? Nee, handel in grond is aan de orde van de dag in ons land waar het recht op zelfrealisatie geldt en de Rijksoverheid weigert om wetgeving voor aanvullend instrumentarium vast te stellen. Kostenverhaal is ondertussen prima geregeld voor gemeenten, maar grondhandel met oplopende grondprijzen voor woningbouwprojecten en excessieve winsten voor handelaren en speculanten kan niet worden voorkomen. Tenzij overheden (toch weer) actieve grondpolitiek bedrijven en zelf op grote schaal gronden gaan opkopen. Het PBL schrijft daarover: 'Ervaringen in onder andere Meerstad Groningen laten zien dat de keuze van een plangebied voor groen en rood, en een sterke grondpositie van de overheid sleutelfactoren zijn om tot een evenwichtig resultaat te komen. In de Bloemendalerpolder is de grondpositie van de overheid aanzienlijk minder sterk dan die van private partijen' (PBL, 2004).

#### Wiens probleem is het?

Bij de Bloemendalerpolder waren zowel het Rijksvastgoedbedrijf, de provincie als twee gemeenten betrokken. Het toenmalige Ministerie van VROM gaf het project zelfs officieel de status van 'voorbeeldproject'. En toch kregen speculanten alle ruimte. Hoe kan dat? Het PBL schrijft in 2004: 'Vooral onduidelijk is wie in het gebied de regie op zich neemt. In juli 2004 stapten drie wethouders van Muiden op, omdat de bevolking en de gemeenteraad sterke weerstand toonden tegen de bouwplannen. De provincie Noord-Holland trekt nu haar eigen plan.'

Een gebiedsontwikkeling is een project. Bij projectmatig werken is een belangrijk principe wie de eigenaar (opdrachtgever) van het project is: wie ligt ervan wakker als er problemen zijn? Hoe is de sturing geregeld? De provincie vond dat de gemeenten verantwoordelijk waren voor het project, maar de gemeenten vonden dat ze het 'door de strot geduwd kregen' en wilden de alsmat stijgende woningaantallen niet. Het Rijksvastgoedbedrijf zat met name aan tafel om de uitvoering van de motie van de Tweede Kamer te bewaken: omdat het gebied een beschermde Rijksbufferzone was alsmede onderdeel van het Groene Hart, eiste de Tweede Kamer dat twee derde van het gebied groen zou blijven. Kortom, bij de Bloemendalerpolder voelde geen van de overheidspartijen zich verantwoordelijk voor de integrale ontwikkelstrategie en was er niemand die ervan wakker lag (of iedereen een beetje).

De gevolgen zijn niet fraai: er moeten honderden woningen extra worden gebouwd om speculatiewinsten te kunnen terugverdienen. Parken worden kleiner. Maatschappelijke voorzieningen staan onder druk. Het aantal woningen per hectare is verhoogd, wat leidt tot minder openbare ruimte en kleinere achtertuinen. Er is geen geld meer voor sociale woningbouw. Kortom: het publieke belang is geschaad ten gunste van het private belang van enkele grondhandelaren.



2000



Bloemendalerpolder.  
Bron: PBL.

### Controle op grondmarkt door erfpacht

Hoe het wel moet, laat de gemeente Amsterdam zien. En dat komt mede door het systeem van erfpacht. Hoewel erfpacht soms wordt verguisd, is het een geweldig instrument om speculatie tegen te gaan. In de algemene erfpachtvoorwaarden is vastgelegd dat als de bestemming op een kavel wijzigt, de gemeente het recht heeft om de waarde van de grond aan te passen en daarmee dus ook de canon. Hierdoor komt de waardeverhoging die het gevolg is van een bestemmingswijziging bij de gemeenschap terecht.

Daardoor kan Amsterdam het zich permitteren om – zoals zij recent heeft gedaan – voor het Hamerkwartier in Amsterdam-Noord, wat nu nog een bedrijventerrein is, een gebiedsvisie vast te stellen waardoor er meer dan 5.000 woningen kunnen worden gebouwd. Amsterdam hoeft geen actieve grondpolitiek te voeren: als de eigenaar van een erfpachtrecht in het Hamerkwartier woningen wil bouwen, dan zal Amsterdam daaraan voorwaarden verbinden, waaronder een hogere grondwaarde. Overigens is het bij de ontwikkeling van het Hamerkwartier wel zo dat de gemeente afhankelijk is van particulier initiatief óf er gebouwd wordt. De gemeente past hier passieve grondpolitiek toe in de verwachting dat het commercieel voldoende aantrekkelijk is voor marktpartijen om te gaan bouwen.

Een directeur van de Zuidas meldde ooit dat ‘zonder erfpacht de Zuidas niet gebouwd zou kunnen worden’. De ontwikkeling van de Mahler-kavel, grenzend aan het ABN AMRO hoofdkantoor, illustreert het belang van erfpacht. Nu is er 200.000 m<sup>2</sup> bvo-kantoorruimte ontwikkeld op de Mahler-kavel, maar 20 jaar geleden lag er nog een tennisclub op de erfpachtgrond. Een Amsterdamse ontwikkelaar kocht de tennisclub inclusief erfpachtrecht voor € 20 miljoen. Nadat er afspraken waren gemaakt over het ontwikkelvolume en de bouwclaim, kocht het gemeentelijk grondbedrijf het erfpachtrecht van de ontwikkelaar voor zo'n € 30 miljoen, om de kavel vervolgens weer in erfpacht uit te geven – met de nieuwe bestemming kantoren – aan de ontwikkelaar voor € 200 miljoen. De waardeverhoging van de grond van bijna € 170 miljoen kwam hiermee ten gunste van de gemeenschap.

### Een rechte rug

Maar ook zonder erfpacht kunnen gemeenten de regie voeren. De gemeente Utrecht heeft dat bijvoorbeeld gedaan bij de ontwikkeling van Leidse Rijn, de grootste Vinex-locatie van Nederland (ruim 30.000 nieuwbouwwoningen). De gemeente heeft onder meer – vooraf – afspraken gemaakt met projectontwikkelaars over de grondverwerving. Door middel van het model van de bouwclaim hebben de ontwikkelaars de gronden ingeleverd bij de gemeente om er vervolgens een bouwrecht voor terug te krijgen. Het bouwclaimmodel is een vorm van actieve grondpolitiek waarbij de gemeente uiteindelijk toch eigenaar van de grond wordt. Maar dan moet de gemeente wel de expertise in huis hebben om deze afspraken te kunnen maken. Want er zijn ook voorbeelden waarbij het bouwclaimmodel geen geslaagd voorbeeld is van invloed nemen door de gemeentelijke overheid, waarbij er voor de gronden te veel betaald is en door projectontwikkelaars hard onderhandeld is over de aantallen in het bouwclaimmodel. Ook heeft het bouwclaimmodel soms geleid tot verdichting van het programma en de kwaliteitsconcessies. Het bouwclaimmodel is arbeidsintensief en het vergt veel kennis van de markt en regelgeving. Vooral kleinere en middelgrote gemeenten hebben die kennis veelal niet.

In het geval van de Bloemendalerpolder was er nog een andere optie voor de overheden geweest: het simpelweg niet accepteren van de hoge grondprijzen. De businesscase kende destijds een tekort van € 100 miljoen. Het probleem was echter dat gedeputeerde Hooij-

maijers wilde dat er snel woningen zouden worden gebouwd. Bij gebiedsontwikkeling is er sprake van de drie G's: het draait om grond, geld en geduld. Als de overheid geen geduld heeft, dan moet de portemonnee worden getrokken (geld). Daardoor wordt – indirect – grondspeculatie beloond. Want de overheden hadden ervoor kunnen kiezen om het gat in de businesscase niet te dichten door een verhoging van het aantal woningen. Dat kan alleen als overheden aan de voorzijde volstrekte duidelijkheid geven dat er niet aan het programma wordt gemorrelt. Marktpartijen kunnen uitstekend rekenen: als zij weten dat het maximale programma écht niet verhoogd wordt, dan houden zij hiermee rekening bij het inkopen van grond. Hiervoor is een rechte rug van de overheid noodzakelijk. Maar bij de Bloemendalerpolder vonden de marktpartijen steeds een gewillig oor bij gedeputeerde Hooijmaijers, en werd het aantal woningen een aantal keren verhoogd, waardoor er ook steeds meer voor de grond kon worden betaald.

Een rechte rug vergt moed en een duidelijke politieke steun van gemeenteraad en provinciale staten. Een anterieure overeenkomst komt dan niet tot stand en een exploitatieplan is dan het gevolg. De kans is dan groot dat het woningbouwproject in een impasse belandt. Als de overheid volhardt niet toe te geven moeten de ontwikkelaars – uiteindelijk – de grondkosten op een andere wijze dan in de grondexploitatie terugverdienen. Bijvoorbeeld door deze (voor een deel) in de vastgoedexploitatie terug te verdienen in plaats van alleen maar in de grondexploitatie. Dan zetten ze een deel van hun projectontwikkelingswinst in om de te hoge grondprijzen te bekostigen.

En ten slotte kunnen ontwikkelaars simpelweg afschrijven op de grond. Dat gebeurde enkele jaren geleden in de crisis ook. Toen was vooral de accountant de drijvende kracht achter de afschrijvingen. Dat kan ook de rechte rug van de overheid zijn. Of is het nodig dat er een nieuwe ‘toezichthouder’ wordt ingesteld om de rug recht te houden?

### Noten

- 1 Werkzaam bij de adviesgroep Ruimte, Economie en Wonen van Twynstra Gudde.
- 2 Zoals bekend is Hooijmaijers in april 2015 in hoger beroep veroordeeld tot 2,5 jaar cel voor omkoping, witwassen en valsheid in geschrifte. De delicten vonden plaats in zijn periode als gedeputeerde ruimtelijke ordening voor de provincie Noord-Holland.
- 3 De reconstructie van deze casus is gebaseerd op het artikel 'Ambitieuze "voorbeeldproject" drijft grondprijzen op' uit de NRC van 8 september 2010 en de publicatie *Bloemendalerpolder Natuurbalans* van Planbureau voor de Leefomgeving uit 2004.