

---

# **‘Gisteren, vandaag en morgen in het gemeentelijk grondbeleid’**

Onderzoek naar veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid

---

Masterthesis Sociale Planologie  
Alette Beerling  
Juli 2013

## Colofon

Titel: 'Gisteren, vandaag en morgen in het gemeentelijk grondbeleid'

Subtitel: Onderzoek naar veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid

Auteur: Alette Beerling  
a.beerling89@gmail.com  
Studentnummer: 1681680

Opleiding: Master Sociale Planologie  
  
Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Landleven 1  
9747 AD Groningen  
www.rug.nl/frw

Scriptie begeleiding:  
Dr. ir. Terry van Dijk  
T.van.Dijk@rug.nl

Afstudeerbedrijf: Kadaster  
Afdeling Ruimte & Advies  
Emmasingel 4  
9726 AH Groningen  
www.kadaster.nl

Scriptie begeleiding:  
Dr. Ramona van Marwijk  
ramona.vanmarwijk@kadaster.nl

Datum: Juli 2013, Groningen



## Voorwoord

Beste lezer,

Met deze scriptie 'Gisteren, vandaag en morgen in het gemeentelijk grondbeleid' rond ik mijn studie Sociale Planologie af aan de Rijksuniversiteit Groningen, faculteit Ruimtelijke Wetenschappen. Het onderwerp van de scriptie trok mijn aandacht door de vele nieuwsberichten over de verliezen die gemeenten leden op hun grondbezit, waarvan die van Apeldoorn de grootste schok was. Gevolg ervan was dat ik overspoeld werd met informatie over financiële verliezen en boekwaarden van gronden. Ik besloot dat ik het interessanter vond om meer naar de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid te kijken, omdat dit nog niet in zoverre onderzocht was en het meer paste bij mijn studie. Vandaar deze beleidsmatige invalshoek.

Ik wil graag de mensen bedanken die meegewerkt hebben aan dit onderzoek. De afgenomen interviews zijn de belangrijkste input voor het onderzoek geweest, dus daarom wil ik graag alle personen die ik geïnterviewd heb bedanken. Dank gaat uit naar Ramona van Marwijk, mijn begeleidster bij het Kadaster, waar ik mijn scriptie heb geschreven, voor de vele enthousiaste gesprekken en input, die me scherp hielden en structuur boden voor mijn onderzoek. Daarnaast wil ik graag mijn begeleider vanuit de universiteit, Terry van Dijk, bedanken voor de adviezen en begeleiding, die deze scriptie tot een goed einde hebben gebracht.

Groningen, juli 2013,

Alette Beerling

## Samenvatting

### Inleiding

Gemeenten komen in het nieuws in verband met de grote voorraad aan grondposities die ze de afgelopen jaren hebben opgebouwd voor gebiedsontwikkelingen. Nu het economisch slechter gaat en de grond niet ontwikkeld wordt, leiden de grondreserves tot het afwaarderen van grondexploitaties en het stopzetten of faseren van de plannen. Naast de financiële gevolgen, is de vraag wat er nu beleidsmatig in de 'gemeentewereld' gebeurt naar aanleiding van de situatie. Er wordt gesproken over een verschuiving van actief grondbeleid naar facilitair grondbeleid. De hoofdvraag van het onderzoek is daarom: *'Zijn de veranderingen en gebeurtenissen in het gemeentelijk grondbeleid te kenmerken als een transitie in de zin van de transitietheorie?'* Om deze vraag te beantwoorden zijn een contextueel kader over het grondbeleid en de grondmarkt gevormd en een theoretisch kader over de transitietheorie. Er wordt gekeken of de veranderingen te kenmerken zijn als een transitie

### Contextueel kader

De werking van de Nederlandse grondmarkt is anders dan in veel andere landen. De overheid heeft veel sturing, veel regels en is zelf actief op de grondmarkt. Actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid zijn de uiteinden op het spectrum van gemeentelijk grondbeleid. Bij actief grondbeleid handelt de gemeente als een soort marktpartij zelf op de grondmarkt door aan te kopen, bouwrijp te maken en weer te verkopen. Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente dit grotendeels over aan marktpartijen en geeft sturing door bijvoorbeeld het stellen van kaders. Daartussenin kunnen partijen ook samenwerken in de vorm van een publiek-private samenwerking (PPS). Welke vorm van grondbeleid beter is, is niet eenduidig te zeggen, de meningen hierover verschillen. Beide vormen hebben voor- en nadelen en de toepasbaarheid is afhankelijk van de specifieke situatie van een gemeente.

### Theoretisch kader

De veranderingen die er gerealiseerd worden of getracht worden te realiseren door gemeenten en andere actoren in het grondbeleid worden gezien in het licht van een transitie. Een transitie is een langdurig proces waarbij er een verschuiving plaatsvindt van een oude situatie naar een nieuwe situatie. In de oude situatie van het grondbeleid, vooral het actieve, treden nu problemen op waardoor gezocht wordt naar een nieuwe aanpak van gebiedsontwikkeling. Hoe deze vorm krijgt is onzeker en of er een eindpunt is, en wat dat zal zijn, is niet duidelijk. Het is een zoekproces. Een belangrijk concept uit de transitietheorie is het multi-level perspectief (MLP), waarbij er drie schaalniveaus zijn waarop veranderingen plaatsvinden, die in een hiërarchisch systeem op elkaar inwerken. Getracht is de veranderingen van het gemeentelijk grondbeleid hierin te plaatsen. Op het macroniveau vinden autonome ontwikkelingen plaats, die moeilijk te beïnvloeden zijn. Middenin zit het mesoniveau, het niveau van de instituties, dat zoekt naar veranderingen om in te springen op zowel de veranderingen van het macro- als het microniveau. Op het microniveau vinden niche-alternatieven hun weg; nieuwe, kleinschalige ontwikkelingen. Er is onderzocht of de transitietheorie kan bijdragen aan het verklaren van de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid.

### Onderzoek en onderzoeksresultaten

Het onderzoek is gedaan door middel van een combinatie van secundaire data en primaire data. De secundaire data bestaat uit literatuur over het onderwerp en documenten als de Nota Grondbeleid van een gemeente en rapporten over het grondbedrijf. Deze geven achtergrondinformatie en toevoegingen voor zowel de scriptie als de interviews. Bij het Kadaster zijn kaarten gemaakt met daarop de agrarische grondposities van de drie casusgemeenten. Deze kaarten zijn als 'praatkaart' gebruikt tijdens de interviews bij gemeenten. De interviews waren gestructureerd aan de hand van de drie kernvragen van het onderzoek.

Uit het onderzoek is gebleken dat gemeentelijke grondaankopen vaak werden gedaan op basis van een visie of behoefteaming, maar dat er niet altijd een duidelijke, met zekerheid vastgestelde, grondslag was. Daarnaast speelde het feit dat het grondbedrijf een bepaalde afstand had tot de rest van de gemeentelijke organisatie, waardoor afstemming niet altijd optimaal was. De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid is niet door alle gemeenten bewust gemaakt, net zoals de overgang nu niet. De grondreserves van gemeenten worden nu waar het kan verpacht aan agrariërs, voornamelijk de buitengebieden, en verder wordt gekeken naar tijdelijke initiatieven, maar dit is vaak lastig in verband met afspraken en investeringen. Gemeenten zijn bezig met het herprogrammeren van de ontwikkelingen, waardoor er projecten gefaseerd worden en stopgezet. De cultuuromslag in gemeenten neemt enige tijd in beslag voordat er progressief wordt gekeken naar de toekomst. Regionale samenwerking en inmenging van de provincie worden vaak aangehaald als mogelijke oplossingen voor een groot deel van het overschot. Er is tevens meer aandacht voor het grondbedrijf, waardoor er meer gerapporteerd wordt en er meer grip op de ontwikkelingen in het grondbedrijf wordt gehouden. Andere ontwikkelingen die her en der gestimuleerd worden zijn (collectief) particulier opdrachtgeverschap en organische stedenbouw om meer over te laten aan de markt en daarmee de risico's voor de gemeente te beperken.

## Conclusie

Om te zien of er sprake is van een transitie wordt naar de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid gekeken. Er vinden meerdere veranderingen plaats binnen het gemeentelijk grondbeleid. De economische crisis is niet de enige oorzaak voor het huidige overschot aan bouwgronden. Veel andere factoren, zoals het actief aankopen van gronden, verschuiving naar binnenstedelijke projecten, een vraaggerichtere planning en meer inmenging van de burger, hebben ook de huidige reserves ten gevolge gehad. De nieuwe realiteit voor gemeenten is dat er niet veel geld meer is, dat verliezen genomen moeten worden, en dat er niet echt sprake is van een keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid. Veel gemeenten zetten nu in op een faciliterend grondbeleid, door op hoofdlijnen kaders te stellen en marktinitiatieven te faciliteren. Bij een transitie gaat het om een langdurig proces van meer dan 20 jaar, waardoor nu nog niet gesproken kan worden over een nieuw evenwicht. Het is de vraag of de huidige veranderingen op lange termijn zullen doorzetten, of dat het meer een 'coping mechanism' is voor gemeenten om de schade te beperken. Pas over jaren kan worden gezegd of er structurele wijzigingen zijn opgetreden, omdat de grondreserves nog zo hoog zijn dat nieuwe keuzes in het grondbeleid pas over langere tijd tot uitdrukking zullen komen. De erfenis van de afgelopen jaren zal nog even voortslepen. Daarom kan nu nog niet over een transitie gesproken worden.

## Lijst met figuren en tabellen

Figuur 1.1: regio's met een overschot aan grondposities tot 2025 in hectare	10
Figuur 3.1: Verschillende fasen van een transitie	26
Figuur 3.2: Basismodel voor transitie	27
Figuur 3.3: Multiple levels as a nested hierarchy	28
Figuur 3.4: transitie management	31
Figuur 3.5: Conceptueel model	33
Figuur 4.1: Stroommodel van het onderzoek	39
Tabel 2.1: samenwerkingsmodellen	20

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	3
Lijst met figuren en tabellen.....	5
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	9
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Doelstelling.....	11
1.4 Onderzoeksvragen.....	12
1.5 Leeswijzer.....	13
<b>2. Contextueel Kader - Nederlands grondbeleid.....</b>	<b>14</b>
2.1 De grondmarkt.....	14
2.1.1 Grondbedrijf.....	15
2.1.2 Grondprijzen.....	16
2.2 Grondbeleid.....	17
2.2.1 Drie beleidsvormen.....	18
2.2.2 Afweging tussen actief of faciliterend grondbeleid.....	21
2.3 Grondinstrumenten.....	23
<b>3. Theoretisch Kader – Transities.....</b>	<b>25</b>
3.1 Transitietheorie.....	25
3.2 Transitie management.....	30
<b>4. Methodologie.....</b>	<b>34</b>
4.1 Inleiding.....	34
4.2 Case study research.....	34
4.3 Methoden van onderzoek.....	35
4.3.1 Secundaire data.....	35
4.3.2 Primaire data.....	36
4.2 Synergie.....	38
4.3 Stroommodel van het onderzoek.....	38
<b>5. Bevindingen ten aanzien van de gemeentelijke grondaankopen in de gemeenten Almere, Enschede en Groningen.....</b>	<b>40</b>
5.1 Inleiding.....	40
5.2 Vorm grondbeleid.....	40

5.3 Aankoopstrategie .....	42
5.4 Gemeentelijke organisatie .....	45
5.4.1 Organisatie van het grondbedrijf.....	45
5.4.2 Afstemming en communicatie.....	46
5.5 Conclusie.....	48
<b>6. Bevindingen ten aanzien van de huidige grondreserves in de gemeenten Almere, Enschede en Groningen .....</b>	<b>49</b>
6.1 Inleiding .....	49
6.2 Wat zijn de grondreserves?.....	49
6.3 Stand van zaken .....	50
6.3.1 Huidig gebruik .....	50
6.3.2 Huidige plannen.....	51
6.4 Alternatieve ontwikkelingen .....	53
6.4.1 Tijdelijk gebruik.....	53
6.4.2 Particulier opdrachtgeverschap en organische stedenbouw.....	55
6.5 Conclusie.....	56
<b>7. Bevindingen ten aanzien van de ontwikkelingen in het grondbeleid in de gemeenten Almere, Enschede en Groningen.....</b>	<b>58</b>
7.1 Inleiding .....	58
7.2 Omslag.....	58
7.3 Verandering organisatie, taken en rollen.....	60
7.3.1 Gemeentelijke organisatie .....	60
7.3.2 Taken en rollen van actoren .....	62
7.4 Regionale en provinciale samenwerking .....	63
7.4.1 Mate van samenwerking .....	63
7.4.2 Rol van de provincie.....	64
7.4.3 Samenwerkingsverbanden.....	65
7.5 Aanpassing grondbeleid .....	67
7.6 Conclusie.....	70
<b>8. Conclusies, aanbevelingen en reflectie.....</b>	<b>72</b>
8.1 Inleiding .....	72
8.2 Conclusies.....	72
8.2.1 Aankoopstrategieën van gemeenten.....	72
8.2.2 Huidige gebruik en plannen van de grondreserves .....	73
8.2.3 Veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid.....	74
8.2.4 Beantwoording van de hoofdvraag.....	75



---

8.3 Aanbevelingen .....	76
8.3.1 Aanbevelingen voor gemeenten.....	76
8.3.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek.....	76
8.4 Reflectie.....	77
Literatuur .....	78
Bijlagen.....	81
Bijlage 1 Kaarten gemeentelijk grondbezit.....	81
1.1 Grondbezit gemeente Almere .....	81
1.2 Grondbezit gemeente Enschede.....	82
1.3 Grondbezit gemeente Groningen.....	83
Bijlage 2 Interviewlijst.....	84
Bijlage 3 Interviewgide.....	85
Bijlage 4 Indicatie interviewvragen experts.....	86
Bijlage 5 Indicatie interviewvragen gemeenten .....	87
Bijlage 6 Voorbeeld van tekstcodering .....	88

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding van het onderzoek

Als gevolg van het instorten van de vastgoedmarkt blijven gemeenten zitten met bouwgronden die ze hebben aangekocht in tijden van groei en optimisme. Hierdoor leiden ze verliezen op de grondexploitatie en moeten bezuinigen. Dit zorgt voor grote problemen binnen bepaalde gemeenten. Uit onderzoek blijkt dat het om ongeveer 3 miljard euro verlies gaat voor alle Nederlandse gemeenten samen (Deloitte, 2012). Het structurele overschot aan grond bedraagt 1,1 miljard euro. De schuld wordt grotendeels gegeven aan de economische crisis, waardoor de vraag gekelderd is en er minder financiën beschikbaar zijn voor ontwikkelingen. In de media wordt er veel aandacht besteed aan deze problematiek:

*'Gemeenten verliezen miljoenen op onbebouwde grond'*  
(Elsevier.nl, 15 oktober 2012)

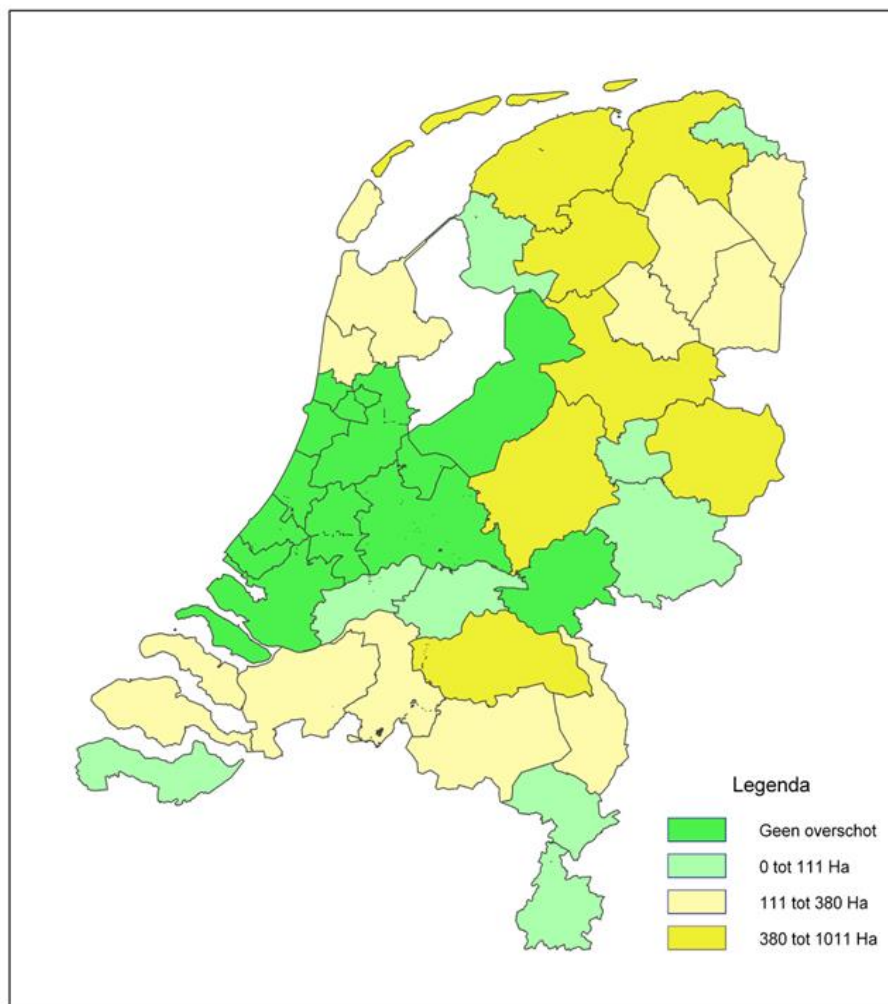
*'Grond hoofdpijndossier voor gemeenten'*  
(Omroepgelderland.nl, 14 juni 2012)

Zo bericht de nieuwssite van Dagblad van het Noorden in december 2012 over de verliezen die door de gemeente Groningen worden genomen op grondaankopen voor woningbouw en bedrijventerreinen. Van de 300 hectare geplande bedrijventerreinen, wordt 1/3 definitief geschrapt en 1/3 'op sterk water gezet'. Dit vanwege een teruglopende belangstelling voor het kopen van kavels. Bij de woningbouwplannen worden er tot 2020 1600 huizen minder gebouwd dan de bedoeling was. Eerder was er al gekort op het aantal woningen van nieuwbouwprojecten Meerstad en de Held. De huidige economische situatie zorgt ervoor dat veel plannen slechts gedeeltelijk ontwikkeld worden of worden gefaseerd. De verminderde vraag leidt veelal tot een afwaardering op de begroting. Er wordt rekening mee gehouden dat het in de toekomst misschien nog wordt voltooid. Veel van deze projecten zijn gestart in een tijd van groei. Nu is er geen beweging op de woningmarkt, er is een overschot aan bedrijventerreinen en de leegstand op de kantorenmarkt stijgt. De vraag is wat de gevolgen zijn van deze situatie en de invloed die het heeft op het grondbeleid van gemeenten. Kan of moet het in de toekomst anders? In dit onderzoek is gekeken welke veranderingen er in het gemeentelijk grondbeleid optreden.

### 1.2 Probleemstelling

Door het aankopen van bouwgronden door gemeenten in tijden van optimisme is er een overcapaciteit ontstaan. Veel gemeenten voerden een actief grondbeleid. De vastgoedcrisis heeft ervoor gezorgd dat een groot deel van het hedendaagse areaal aan bouwgrond niet meer ontwikkeld zal worden, althans niet in de nabije toekomst. De bouwgrond die gemeenten niet kunnen ontwikkelen of verkopen, zorgt voor grondverliezen, die worden afgeboekt op de gemeentebegroting. Het probleem is niet gelijk verdeeld over Nederland; het overschot in de Randstad is niet zo groot en structureel als dat in de rest van het land (de periferie). Hetzelfde geldt voor gemeenten met een bovenregionale functie, omdat deze de komende jaren nog een flinke bevolkingsgroei verwachten (Marwijk et al, 2012). De effecten verschillen daarom per regio en de mogelijke oplossingen zullen niet overal evengoed toepasbaar zijn. Regionale afstemming is een veel geopperd instrument, maar is slechts mogelijk in regio's waar niet alle gemeenten kampen met overschotten. Krimp gemeenten zullen hun beleid structureel moeten

aanpassen om de problemen op te lossen. Figuur 1.1 laat zien welke regio's in Nederland, op basis van de COROP-indeling, tot 2025 een overschot hebben aan grondposities. De grootste reserves zijn in de gele regio's. Wel moet in gedachten worden gehouden dat dit een globale weergave is van het overschot, op gemeentelijk niveau zal de indeling er anders uit zien. Het is goed mogelijk dat in een gele regio er gemeenten zijn die geen overschotten hebben en andere gemeenten die juist heel veel overschotten hebben. Bovendien verschillen de grondprijzen en zijn hectares daarom niet altijd de goede maatstaf. De grondreserves zullen daarom in euro's een iets ander beeld geven. Het blijft echter, ondanks prognoses, onzeker waar de komende decennia de bevolking wel zal groeien en waar niet. Zet de groei in Almere bijvoorbeeld zo explosief door als nu wordt verwacht?



**Figuur 1.1: regio's met een overschot aan grondposities tot 2025 in hectare (bron: ROMagazine, 2012)**

Een achterliggende oorzaak van het huidige overschot is het actieve grondbeleid dat jaren is gevoerd door gemeenten, om zoveel mogelijk regie in eigen handen te hebben als het aankomt op gebiedsontwikkeling en het creëren van inkomsten uit grondexploitatie. Hierdoor zijn er veel grondposities aangekocht, terwijl die nu niet meer verkoopbaar zijn. Toch was deze strategie zeer succesvol gedurende de tijd van economische groei. Door de winsten uit grondexploitaties konden andere projecten die niet kostendekkend waren betaald worden, zoals publieke voorzieningen en herstructureringen in wijken. Een verschuiving naar een andere vorm van

grondbeleid wordt door verschillende wetenschappers voorgesteld, zoals Van der Krabben en Buitelaar. Hierbij gaat het om faciliterend of sturend grondbeleid, waarbij gemeenten het heft uit handen geven en met grondinstrumenten de ontwikkelingen van marktpartijen sturen. Die eventuele verschuiving naar een ander beleid staat centraal in dit onderzoek. Of er zozeer sprake is van een transitie is niet eenduidig, omdat het een evoluerend proces is waarvan het einddoel niet bekend is. Het verminderen van de risico's bij het aanschaffen van grond kan daarbij een uitgangspunt zijn. Pas over jaren kan gezegd worden of er echt structurele veranderingen zijn geweest. De realiteit zet gemeenten er toe aan om na te denken over hun grondbeleid.

Er is in jaarrekeningen en begrotingen veel duidelijk geworden over de financiële gevolgen van de crisis op de grondbedrijven van gemeenten, maar minder is bekend over bijvoorbeeld de achterliggende strategie van aankoop van de gronden en de veranderingen die plaats hebben gevonden in het grondbeleid en de organisatie van het grondbedrijf. Deze beleidsmatige gevolgen zijn moeilijker te achterhalen. Dit onderzoek besteedt aandacht aan de veranderingen in het grondbeleid naar aanleiding van de overschotten die mede ontstaan zijn door de vastgoedcrisis. Wat betreft alternatieve oplossingen voor het ontwikkelen van de grondreserves zijn er veel rapporten en voorstellen met ideeën geschreven, zoals het artikel over 'de ontdekking van de tijdelijkheid', waarbij het gaat over tijdelijke initiatieven die in de stad ontstaan nu er sprake is van stilstand in de ontwikkeling (Seghers, 2012). Deze alternatieve ontwikkelingen kunnen deel uitmaken van veranderingen in het grondbeleid. Gemeenten kunnen er voor kiezen om de bestemmingsplannen te flexibiliseren of tijdelijk gebruik toe te staan. Diepte onderzoeken (case studies) over hoe er in gemeenten wordt omgegaan met de huidige situatie missen nog in de literatuur. Dit heeft te maken met de actualiteit van het probleem. Interessant is om te kijken wat er gebeurt bij gemeenten. Veranderen zij hun aankoopbeleid en zoeken ze naar alternatieve ontwikkelingen? Bestaat er weerstand tegen verandering of wordt er actief gezocht naar manieren om het in de toekomst anders te gaan doen, zoals afstemming op regionaal niveau? In dit onderzoek wordt getracht antwoorden te vinden op deze vragen, om hierdoor een beter inzicht te krijgen in wat er nu speelt binnen gemeenten. Onderstaande doelstelling geeft dat weer.

### 1.3 Doelstelling

Het doel van deze scriptie is om inzicht te krijgen in de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid naar aanleiding van de huidige economische omstandigheden, welke mede hebben geleid tot een overschot aan bouwgronden, en om te kijken of dit te zien is als een transitie. Aspecten die daarbij aan bod komen zijn de totstandkoming van de grondposities van gemeenten, het huidige gebruik van de gronden en veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid, zoals de positie van het grondbedrijf in de gemeente, het grondgebruik en regionale samenwerking. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 worden in elk hoofdstuk schematisch de veranderingen op hoofdlijnen weergegeven in een procesdiagram. Naast deze empirische kennis staat een contextueel kader over de Nederlandse grondmarkt en grondbeleid en een theoretisch kader over transities die dienen als basis voor het onderzoek naar de overcapaciteit aan bouwlocaties. Door deze te verbinden met elkaar wordt getracht op gedegen wijze enkele conclusies te trekken met betrekking tot de veranderingen in het grondbeleid.

## 1.4 Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is vertaald in de volgende hoofdvraag.

‘Zijn de veranderingen en gebeurtenissen in het gemeentelijk grondbeleid te kenmerken als een transitie in de zin van de transitietheorie?’

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

### Context

- (1) Hoe werkt de Nederlandse grondmarkt? Wat voor vormen van gemeentelijk grondbeleid zijn er en welke publiekrechtelijke instrumenten kent de gemeente?

### Theorie

- (2) Welke concepten uit de transitietheorie zijn bruikbaar om de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid te analyseren?

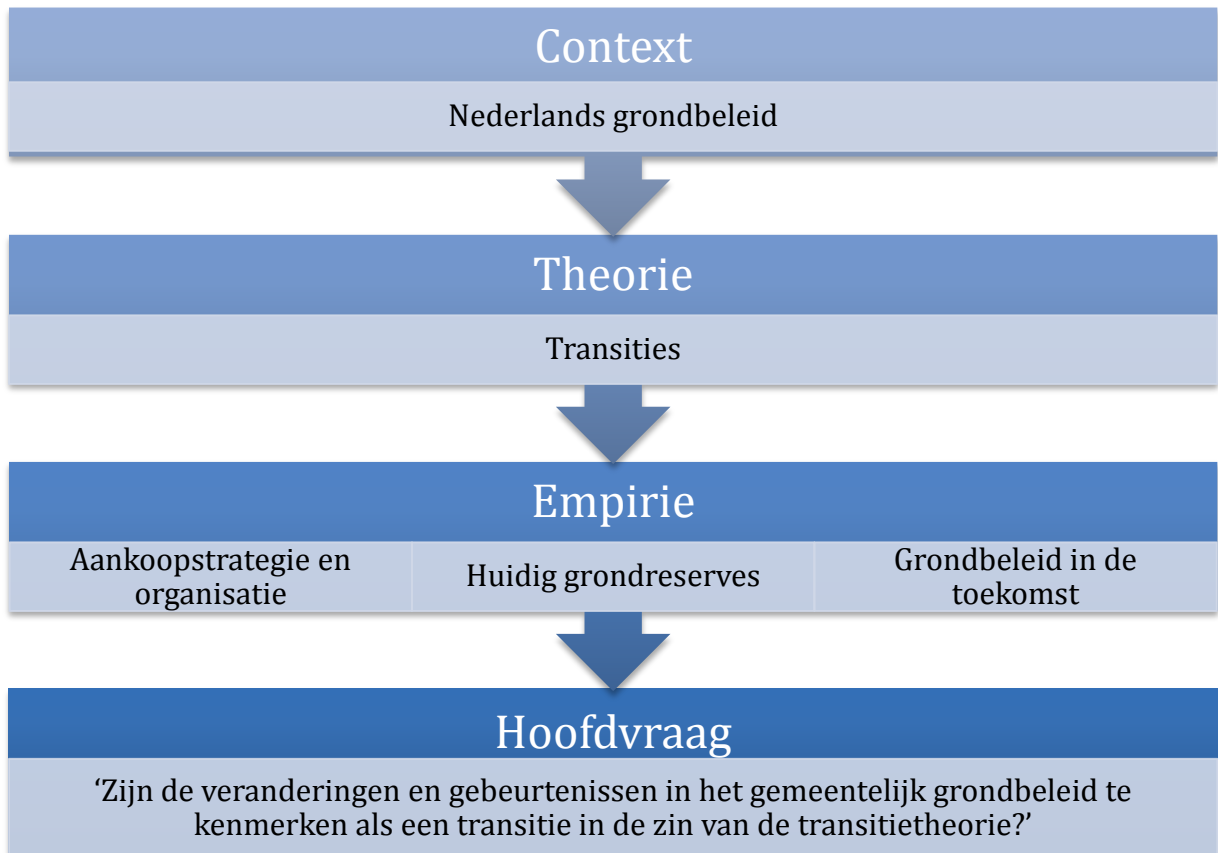
### Empirie

- (3) Welke aankoopstrategieën hebben gemeenten de laatste jaren toegepast en in het kader van welke vorm van grondbeleid en organisatievorm?
- (4) Wat is het huidige gebruik van deze grondreserves en wat zijn de plannen?
- (5) Wat zijn de gerealiseerde veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid?

Het onderzoeksgedeelte is opgebouwd uit drie kernthema's om de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid te belichten. De eerste vraag is waarom de gronden destijds zijn aangekocht. Zit hier een strategie achter? In Enschede zijn bijvoorbeeld ruilgronden aangekocht met het idee om in de toekomst een goede handelspositie te hebben. De aankoopstrategie heeft in bepaalde gevallen mede geleid tot het huidige overschot. De gemeentelijke organisatie en de vorm van het grondbeleid spelen daarbij ook een rol. De tweede vraag van het onderzoek is wat er nu gebeurt met de grondreserves. Om wat voor locaties gaat het? Wat gebeurt er op de gronden, worden deze verpacht of in tijdelijk gebruik gegeven, en wat gebeurt er met de plannen? De derde vraag is dan hoe gemeenten omgaan met de veranderende markt en de overschotten aan bouwgronden. Welke veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid brengt dit teweeg? Wat voor alternatieve oplossingen zijn er bedacht? Heerst er nog steeds optimisme en geloof in groei, of dringt het realiteitsbesef binnen? Zijn er voorbeelden van gemeenten die regionale afstemming zoeken of een andere vorm van verandering doorvoeren, en hoe wordt dit in werking gezet? Is hier een rol weggelegd voor de provincie? Dit zijn veel vragen zonder een eenduidig antwoord. Dit onderzoek biedt iets meer houvast in deze zoektocht. De transitietheorie onder deelvraag 2 wordt gebruikt om te kijken of deze kan helpen om de veranderingen beter te analyseren.

Aan de hand van de deelvragen komt een compleet verhaal tot stand, bestaande uit een theoretische en een inhoudelijke laag. Eerst is de context geschetst over de Nederlandse grondmarkt en het grondbeleid, om inzicht te krijgen in de werking van de markt waarop de bouwgrond een rol speelt en de problemen zich ontwikkeld hebben. Het theoretisch kader omvat de transitietheorie en het multi-level perspectief, welke als referentie dient voor de veranderingen die er kunnen plaatsvinden of dienen te vinden in het gemeentelijk grondbeleid, zoals blijkt uit de discussie over het grondbeleid. Samen vormen het contextueel en theoretisch kader het conceptueel model, welke het onderzoeksgedeelte ondersteunt. Het onderzoeksgedeelte

bestaat uit bovengenoemde deelvragen 3, 4 en 5. Zie onderstaand onderzoeksmodel ter verduidelijking van de opzet, hoe deze leidt tot het beantwoorden van de hoofdvraag.



Dit onderzoeksmodel is in het hoofdstuk over methodologie verder uitgewerkt in een stroommodel, dat weergeeft hoe elke stap leidt tot een resultaat dat vervolgens in de volgende stap wordt meegenomen ter ondersteuning.

### 1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het contextueel kader geschetst voor dit onderzoek. Dit betreft concepten met betrekking tot de grondmarkt en het grondbeleid van gemeenten. Het hoofdstuk daarna vormt het theoretisch kader over transities en het multi-level perspectief. Uit de concepten van de context en theorie ontstaat het conceptueel model. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden. Vervolgens bespreken hoofdstukken 5, 6 en 7 de resultaten van het empirisch onderzoek. In hoofdstuk 8 wordt een conclusie gevormd, waarbij de deelvragen worden beantwoord en tevens een reflectie zal worden gegeven op het onderzoek en aanbevelingen zullen worden gemaakt voor verder onderzoek.

## 2. Contextueel Kader - Nederlands grondbeleid

Dit contextueel kader over het grondbeleid van Nederlandse gemeenten vormt het startpunt voor het verdere onderzoek naar de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid door het overschot aan bouwgronden en de huidige economische omstandigheden. Het dient als context voor het onderzoek en het theoretisch kader. Grond is een goed dat de gemeente inzet in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Daarmee valt grondbeleid onder het bredere begrip gebiedsontwikkeling. In het proefschrift van Groetelaers (2004) wordt gebiedsontwikkeling gedefinieerd als een integrale ruimtelijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken door in ieder geval een gemeente, waarbij de functionaliteit van de ruimte verandert. Dit onderzoek gaat in op bepaalde aspecten van gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk komende grondmarkt, het grondbeleid en de daarbij horende instrumenten van gemeenten aan bod. Het doel is inzicht te krijgen in de Nederlandse grondmarkt en het gemeentelijk grondbeleid. In hoofdstuk 3 volgt de theorie over transitie om te helpen met het analyseren van de veranderingen.

### 2.1 De grondmarkt

Om te onderzoeken of er verschuivingen plaatsvinden in het gemeentelijk grondbeleid, is het essentieel om te beginnen met een uitleg over de werking van de Nederlandse grondmarkt. Deze paragraaf stelt de beginselen daarvan centraal. Nederland staat bekend als een land waarin veel vastgelegd wordt en waar marktwerking gereguleerd wordt. In de jaren zestig komt de institutionele economische benadering op als reactie op de neoklassieke economische analyse, welke veronderstelt dat de prijs het belangrijkste mechanisme is dat vraag en aanbod op de markt stuurt. Binnen de neoklassieke theorie bestaan geen marktregels (Needham et al, 2005). Binnen de institutionele economie, zoals in Nederland, spelen marktinterne regels wél een rol. Regels zijn hier een vorm van instituties. Naast de 'prijs' zijn er nog twee andere belangrijke mechanismen, namelijk 'vertrouwen' en 'opgelegde regels'. De grondprijs komt dan niet slechts tot stand door vraag en aanbod, maar wordt mede bepaald door bijvoorbeeld regels van de belastingdienst, de onteigeningswet, subsidies en toeslagen. Regels beïnvloeden op deze wijze de marktwerking. De grote rol van de overheid is een van de kenmerken van de grondmarkt in Nederland. En wellicht een van de redenen voor de huidige problematiek. Er zijn formele en informele regels. Formele regels zijn onder te verdelen in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regels (Needham et al, 2005). Bij privaatrechtelijke regels gaat het om handelingen tussen particulieren, te denken valt aan het overtreden van de huurwet. Publiekrechtelijke regels worden door de overheid opgelegd, waarbij het vaak gaat om vergunningen en wetgeving, zoals een bouwvergunning of het voldoen aan milieuvoorschriften. Bij informele regels gaat het onder andere om gedragsregels, vertrouwen en gewoonte. Op de grondmarkt is vooral sprake van publiekrechtelijke regelgeving.

De marktwerking op de grondmarkt is heel anders dan op andere markten, welke veel meer op vraag en aanbod gericht zijn. In een rapport van het Centraal Planbureau (1999a) wordt uitgelegd wat de grondmarkt in Nederland zo bijzonder maakt. Het is deels te wijten aan het unieke product dat grond is, het is niet maakbaar en gebonden aan een plek. Grond is een duurzaam product en tegelijkertijd een schaars product. De combinatie eigendom en grond maken het een waardevol exploitatie- en handelsobject. Het publieke karakter van sommige functies van grond maken overheidsbemoediging noodzakelijk. De grondmarkt is een van de ondoorzichtigste markten, mede vanwege het feit dat de ruimte door bestemmingsplannen is

vastgelegd (Ekkers en Helderman, 2010). Wanneer er specifieke bestemmingsregels gelden voor een bepaald stuk grond, is deze moeilijker verhandelbaar. Een van de mogelijke oplossingen voor de grondreserves kan zijn het flexibiliseren van het bestemmingsplan, om het makkelijker te maken voor particulieren om iets te ontwikkelen op de betreffende locatie. Er worden door de overheid regels opgesteld om de markt te reguleren (Needham et al, 2005). De grondmarkt bestaat uit meerdere deelmarkten. De belangrijkste zijn de woningmarkt, de markt voor bedrijventerreinen en de agrarische grondmarkt. Hoe groter de verschillen in activiteit en locatie tussen de deelmarkten zijn, hoe minder deze beïnvloed worden door de vraag en activiteit van andere gronden. Zo zullen de grondprijzen van kantorenlocaties in Oost-Groningen en de Zuidas in Amsterdam elkaar niet beïnvloeden.

Er zijn verschillende redenen voor de aankoop van gronden geweest die hebben geleid tot de huidige grondreserves. Een deel van de grondreserves bestaat uit een overschot aan bedrijventerreinen in bepaalde regio's. De oorzaak hiervan wordt ook wel de 'tragedy of the commons' genoemd, elke gemeente wil de meeste winst pakken, maar uiteindelijk leidt dit tot een gezamenlijk verlies. De reden voor het aankopen van de gronden was het creëren van werkgelegenheid en het verdienen aan de bouwgronden. De wijze waarop de overheid handelt op de bedrijventerreinenmarkt is anders dan op de woningmarkt. Waar er op de woningmarkt veel wordt gedaan door woningcorporaties en projectontwikkelaars, doet de gemeente op de bedrijventerreinenmarkt het bouwrijp maken van gronden en de grondexploitatie vaak zelf. Dit heeft te maken met het economisch belang van bedrijven in een gemeente, daar het werkgelegenheid oplevert. De meeste gemeenten zien het als hun taak om niet alleen voldoende grond voor bedrijven in bestemmingsplannen op te nemen, maar ook om die grond aan bedrijven aan te bieden in de vorm van bouwrijpe kavels. Dit resulteert momenteel in een overschot aan bouwrijpe kavels. Er is weinig regionale samenwerking, de samenwerking die er is vindt plaats op het gebied van plannen en programmeren en niet zozeer bij de exploitatie (Louw et al, 2009). De provincie kan gemeenten hier wel toe dwingen, maar intergemeentelijke samenwerking is vaak lastig, omdat elke gemeente haar winst wil behouden en niet wil delen. Er is sprake van een 'prisoners' dilemma: er is veel te winnen bij samenwerking als iedereen meedoet, maar nog meer te winnen als één gemeente niet meewerkt, terwijl de andere gemeenten wel samenwerken, en veel te verliezen als één gemeente wel meewerkt en de rest niet. Door de slechte afstemming ontstaat een overaanbod. Door in een gemeente een nieuw terrein aan te leggen en de winst met andere gemeenten te delen, kan herstructurering binnen de andere gemeenten worden gerealiseerd.

### 2.1.1 Grondbedrijf

Om te zien hoe gemeenten omgaan met de grondreserves is het belangrijk te kijken wat de organisatievorm van het grondbedrijf is. Als gemeenten handelen als ontwikkelaar op de grondmarkt wordt dit vaak gedaan vanuit een grondbedrijf, dat verantwoordelijk is voor de koop en verkoop van bouwgrond. Door de activiteiten van het grondbedrijf worden de plankosten en de voorzieningen betaald. Zo kunnen bovenwijkse voorzieningen door verevening worden betaald. De keuze voor het oprichten van een grondbedrijf of het voeren van het grondbeleid vanuit de gemeentelijke organisatie is een bestuurlijke keuze (RIGO kenniscentrum, 2013). Als voordelen van het integreren van het grondbedrijf in de gemeentelijke organisatie worden genoemd:

- Betere bestuurlijke/politieke aansturing en afweging tussen verschillende belangen.



- Betere integratie en afstemming met andere beleidsvelden (blijkt in de praktijk echter moeilijk te zijn).
- Het grondbeleid maakt deel uit van de gemeentelijke financiële begroting, waardoor de grondexploitaties in een nauwe relatie staan met de rest van de financiën.
- Het grondbedrijf is nauwer verbonden met de gemeentelijke organisatie, waardoor het beter op de hoogte is van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en kan anticiperen, door vroegtijdige verwerving of het aanleggen van reserves.

Een nadelig gevolg van een zelfstandig grondbedrijf kan zijn dat het onderscheid met private ontwikkelaars klein lijkt, gezien vanuit de ambtelijke organisatie. Hierdoor wordt de afstand met het bestuur groter. Wel positief is dat de reserves van het grondbedrijf apart gehouden worden en niet zomaar kunnen worden ingezet voor ander beleid, waar dat bij een afdeling grondzaken wel mogelijk is. Dit is echter niet zo zwart/wit, in Apeldoorn werden de reserves van het grondbedrijf wel ingezet voor ander beleid. Er werden jaarlijks opbrengsten uit het grondbedrijf gehaald en in de algemene middelen van de gemeente gestopt, waarmee verschillende projecten werden gefinancierd (Apeldoorn, 2012). In Nijmegen wordt het verlies van 70 miljoen op de grondexploitatie deels gecompenseerd door andere reservepotjes (Binnenlands Bestuur, 2013). Er zitten voor- en nadelen aan het gescheiden houden van de financiële begrotingen. Door de verliezen zijn de rollen nu omgedraaid. In plaats van dat er winst van de grondopbrengsten naar de algemene reserve gaat moet er geld naar de tekorten op de grondexploitaties toe.

Een derde optie voor de organisatie van het grondbedrijf is het oprichten van een ontwikkelingsbedrijf, wat een combinatie is van een projectorganisatie en een traditioneel grondbedrijf. Van hieruit kunnen ook andere activiteiten uitgevoerd worden, zoals citymarketing of acquisitie van bedrijven. Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam is hiervan een voorbeeld, zij doet onder meer aan vastgoedinvesteringen en vuilverwerking (Louw et al, 2009). Welke vorm van een grondbedrijf het beste is, is niet eenduidig vast te stellen, dit verschilt per gemeente. Het functioneren van het grondbedrijf zou van invloed kunnen zijn op de omvang van de grondposities in een gemeente en de ontstane problemen.

### 2.1.2 Grondprijzen

Een ander probleem dat naar voren is gekomen in het grondbeleid, is dat van de grondprijzen, die niet mee dalen met de woningprijzen. De m<sup>2</sup> prijs voor bouwgrond is tussen 2005 en 2010 met 30,4% gestegen, waarvan de grootste stijging in 2009 (Janssen-Jansen, 2010). Tussen 1993 en 2012 is de m<sup>2</sup>-prijs voor agrarische grond drie keer verdubbeld (Kadaster en Royal HaskoningDHV, 2013). Dit geldt zowel voor de Randstad als voor overig Nederland, echter is sinds 2000 de prijs sterker gestegen in de niet-stedelijke gemeenten en dan voornamelijk in Oost en West Nederland. De grondprijs wordt berekend aan de hand van de opbrengstwaarde. De waarde van grond voor gebiedsontwikkeling wordt bepaald door de planologische mogelijkheden en het gebruik ervan (Laphor-van der Maarel, 2010). Voorheen was de kostprijsmethode gangbaar, maar nu is een marktconforme prijs het uitgangspunt, waarbij men uit gaat van de residuele grondwaarde: het verschil tussen de opbrengst van de woning en de totale bouwkosten. Naast het verschil in waarde door de bestemming die voor de grond bepaald is, speelt de locatie een grote rol in het berekenen van de grondprijzen. Er is immers in de Randstad meer vraag naar woningen en andere ruimtelijke ontwikkelingen (Ekkers en Helderma, 2010). Een uitgifteprijs onder de marktwaarde zou in strijd kunnen zijn met Europese regelgeving. Een uitzondering op deze marktconforme grondprijs is de prijs voor

gronden bestemd voor sociale woningbouw, welke voor een beleidsmatig vastgelegde prijs worden uitgegeven (RIGO Kenniscentrum, 2013). De grondprijzen zijn slechts langzaam gedaald. Volgens Deloitte zijn er hiervoor zes redenen. De eerste reden is dat het verlagen van de grondprijzen niet direct leidt tot het aantrekken van de bouwproductie; de woningprijs daalt niet gelijk mee. Gemeenten focussen eerder op financieringsinstrumenten om de vraag te stimuleren dan op het verlagen van de grondprijs. Als tweede reden geldt dat het verlagen van grondprijzen een deel van de onderhandelingsruimte naar ontwikkelaars wegneemt, zodat het moeilijker is om kosten te verhalen. Een derde reden is het ontbreken van een regionale regie over grondprijzen, waardoor het kan zijn dat als een gemeente haar grondprijzen verlaagt, er een wedstrijd begint om de laagste prijs. Ten vierde missen gemeenten financiële prikkels die een verminderde grondopbrengst compenseren. Wat daarmee samenhangt, de vijfde reden, is dat een negatieve bijstelling van de grondprijzen grote financiële consequenties heeft voor de grondopbrengsten, waar nu in veel gemeenten geen reserve voor is om dat op te vangen. Het laatste argument betreft staatsteun als gevolg van de verlaging van de grondprijs (Deloitte, 2013). Al deze redenen tonen aan dat de verlaging langzaam gaat en dat het waarschijnlijk nog wel even zal duren voor de prijzen net zo mee dalen als de woningprijzen. Deze aspecten van de grondmarkt, het verwerven en exploiteren van gronden, inclusief de grondprijs, maken deel uit van het grondbeleid. Hierbij kan sprake zijn van een actief grondbeleid of een vorm van beleid waarbij meer wordt overgelaten aan marktpartijen.

## 2.2 Grondbeleid

Om te kunnen zien of er veranderingen plaatsvinden in het gemeentelijk grondbeleid wordt er in deze paragraaf dieper in gegaan op de verschillende vormen van grondbeleid. Hierdoor dient een beter beeld te ontstaan van de achterliggende problematiek op de huidige grondmarkt. De rol van de Nederlandse overheid op de grondmarkt is internationaal gezien uniek. Het gebrek aan marktwerking kan een factor zijn geweest die geleid heeft tot de huidige overcapaciteit van gemeenten (Louw et al, 2009). Al sinds de Tweede Wereldoorlog is de invloed van de overheid op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland groot (Groetelaers, 2004). Hierbij houdt de overheid het algemeen belang in acht, wanneer er gestreefd wordt naar het verbeteren van het algemene kwaliteitsniveau van de Nederlandse woningmarkt, zoals bij de wederopbouw. Andere actoren met hun eigen belangen zijn onder andere projectontwikkelaars, woningcorporaties en particulieren. Samenwerking tussen deze actoren is van belang voor een goede uitkomst.

Er zijn verschuivingen in de rollen van de verschillende actoren in het grondbeleid, waarbij de conjunctuur van invloed is. De rol van de overheid is niet altijd zo groot geweest als nu. Woningbouw is begonnen als een particuliere onderneming. Met de woningnood en de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog werd de inmenging van de overheid groter en belangrijker. Dit heeft geresulteerd in sociale woningbouw en grootschalige herstructurering. Sinds de jaren tachtig is er meer marktwerking ontstaan en zijn er meer ontwikkelingen tot stand gekomen vanuit de marktsector. Er was sprake van een terugkerend particulier initiatief in de woningbouw, dat bestond voor de Tweede Wereldoorlog. Dit had mede te maken met de crisis begin jaren tachtig, die de risico's van actief grondbeleid door gemeenten liet zien. Gemeenten kregen te maken met leegstand in de binnensteden, door economische stagnatie en een groeiende werkloosheid, en moesten bezuinigen op het ruimtelijke ordeningsbeleid (Groetelaers, 2004). Dankzij de Vierde Nota Extra (VINEX) in 1991 zagen marktpartijen de kans

om gronden aan te kopen op uitbreidingslocaties. De rijksoverheid stimuleerde deze gang van zaken, waardoor gemeenten uiteindelijk slechts een faciliterend beleid konden voeren, door voorwaarden te scheppen, maar niet actief mee te doen. Sindsdien is samenwerking met marktpartijen en publiek-private samenwerkingen (PPS) gebruikelijker geworden in het ontwikkelen van bouwlocaties.

Er bestaan verschillende vormen van gemeentelijk grondbeleid, die ontstaan zijn in de loop van de geschiedenis van de ruimtelijke ordening. De keus is aan gemeenten zelf hoe zij dit beleid invullen. De overheid geeft wel richting aan de vorm waarop gemeenten hun grondbeleid voeren. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) definieert grondbeleid als 'de verdeling en het gebruik van bouwgrond in Nederland'. In de nota grondbeleid van een gemeente staan de uitgangspunten/kaders over het kopen, ontwikkelen en exploiteren van grond. Een andere definitie wordt gegeven door Van der Krabben (2011), hij ziet grondbeleid als een middel om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Hieruit blijkt de grote maatschappelijke verantwoordelijkheid die de ruimtelijke ordening heeft. Sinds de jaren negentig is de vorm van het grondbeleid voor veel gemeenten veranderd door de toename van marktpartijen. In de Nota Grondbeleid van 2001 wordt gesproken over een faciliterend grondbeleid (Groetelaers, 2004). Dit beleid bestond ook voor 1900. Pas met de invoering van het erfpachtstelsel rond 1900 werd de rol van gemeenten actiever en konden zij geld verdienen aan het ontwikkelen van bouwgrond. Dankzij de erfpacht kon de meerwaarde van de grond ten goede komen aan de gemeenschap en kreeg de gemeente meer invloed op het bestemmen van de grond. Vanaf ongeveer 1915 richtten gemeenten grondbedrijven op en trad de Onteigeningswet in werking, waardoor de mogelijkheden en macht van gemeenten toenam. Na de Tweede Wereldoorlog kwam er meer bemoeienis van de rijksoverheid met betrekking tot uitbreidingsplannen en grondprijzen. Vanaf 1985 wordt het beleid decentraal en neemt de marktwerking toe, waardoor bepaalde gemeenten een facilitair beleid gaan voeren. Wat wordt nu precies verstaan onder actief en facilitair beleid?

### 2.2.1 Drie beleidsvormen

Er is veel geschreven over actief, passief, sturend en faciliterend grondbeleid. In de literatuur wordt geschreven over een verschuiving van een actief naar een faciliterend grondbeleid, dat wenselijk wordt geacht om in de toekomst problemen en risico's te voorkomen. De rol van de gemeente verandert hierbij. Ekkers en Helderma (2010) maken het verschil tussen een actief en een faciliterend grondbeleid door te stellen dat bij een actief grondbeleid de overheid zich gedraagt als marktpartij, waar bij een faciliterend grondbeleid de gemeente de grondverwerving, ontwikkeling en uitgifte overlaat aan private partijen zonder de regie te verliezen. De doelstellingen die daarbij gesteld worden zijn het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid, een verhoging van de kwaliteit van ruimtegebruik, zeggenschap van de burger en marktwerking op de grondmarkt. Passief grondbeleid wordt zodoende aangeduid als faciliterend grondbeleid, waarbij de overheid slechts kaders stelt waarbinnen private partijen activiteiten kunnen ontplooiën. Buitelaar (2010) omschrijft actief grondbeleid als beleid waarbij gemeenten zelf grond verwerven, al dan niet met de hulp van onteigening, deze bouw- en woonrijp maken en vervolgens weer verkopen aan woningcorporaties, projectontwikkelaars, particulieren of ondernemers. Dit beleid staat sinds de jaren negentig onder druk. Meer gemeenten kiezen voor een faciliterend grondbeleid, wat

betekent dat private partijen de grond ontwikkelen en gemeenten terugvallen op hun publiekrechtelijke instrumenten, vooral het bestemmingsplan, om ontwikkelingen te sturen. Sinds 2008 hebben gemeenten er een sterk instrument bijgekregen, de Grondexploitatiewet, dat gemeenten in staat stelt kosten voor publieke voorzieningen te verhalen op projectontwikkelaars en om kwaliteitseisen te stellen. Wanneer gemeenten zowel actief als faciliterend beleid voeren spreekt men van sturend grondbeleid, waarbij de gemeente slechts actief optreedt als het nodig is. Dit wordt ook wel situationeel grondbeleid genoemd. Uit de literatuur, die hieronder besproken wordt, lijkt er een verschuiving van een actief naar een faciliterend beleid te worden voorgestaan. In het volgende hoofdstuk wordt dit in het kader van een transitie gezien. Of de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid als een transitie gezien kunnen worden is echter de vraag.

Dit onderzoek kijkt welke vorm van grondbeleid gemeenten de afgelopen jaren hebben gevoerd en of er nu verandering ontstaat. Actief en faciliterend grondbeleid zijn zwart-wit gezien twee uitersten in een spectrum van ruimtelijk grondbeleid. Of alles zelf ondernemen of door anderen laten doen. Midden in dat spectrum bevindt zich nog een derde strategie. Onderzoekscentrum RIGO (2009) zet deze derde strategie uiteen, genaamd publiek-private samenwerking. Een algemene definitie van het begrip is 'een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling'. De gemeente werkt dan samen met projectontwikkelaars of andere private partijen. Hedendaags komt dit veel voor. Voordelen zijn het delen van het risico, meer kennis en deskundigheid en een grotere slagkracht. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. Hieronder worden de drie meest gebruikelijke behandeld (Ministerie van BZK, 2008). De modellen van samenwerking tussen private en publieke partijen onderscheiden zich op basis van de grondexploitatie en het risicodragend vermogen van de gemeente.

1. **Bouwclaimmodel:** een private partij verkoopt grond aan de gemeente, die de grond bouwrijp maakt en een bouwbestemming geeft, waarna het terug verkocht wordt aan dezelfde marktpartij. De verkoop aan de gemeente is onder de voorwaarde dat zij het recht krijgen op (een deel van) het ontwikkelen van de grond (de bouwclaim). De ontwikkelaars werken dan binnen de kaders van het stedenbouwkundig plan van de gemeente. Dit model past het beste bij een actief grondbeleid.
2. **Joint-venture model:** de gemeente en de marktpartij richten een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij (GEM) op. Dat is een gezamenlijke onderneming waarin de partijen over het algemeen beide 50% van de aandelen hebben. De risicoverdeling is gelijk aan de verdeling van de aandelen. Het is van belang dat er een duidelijke scheiding is van taken tussen de partijen, omdat de belangen verschillen.
3. **Concessiemodel:** een marktpartij voert de grondexploitatie uit en de rol van de gemeente is beperkt, vaak tot de planvorming. De risico's voor de gemeente zijn hiermee lager. Ontwikkeling van het openbaar gebied komt ook vaak ook voor rekening van de marktpartij. Dit model past binnen een facilitair grondbeleid.

Onderstaande tabel 2.1 geeft een schematisch overzicht van de verschillende vormen van grondbeleid, toegespitst op het proces van grondverwerving tot gronduitgifte. Hierbij wordt duidelijk in welk geval de gemeente meer sturing geeft en wanneer er meer aan de markt over wordt gelaten. De eerste twee vormen liggen aan de uiteinden van het spectrum actief en faciliterend grondbeleid en de andere vormen zijn samenwerkingsmodellen, waarbij de een

meer ligt aan de kant van actief en de ander meer aan de kant van facilitair grondbeleid. Tevens wordt uit de tabel duidelijk welke partij bij welke vorm van beleid het grootste risico draagt.

	Grondverwerving	Planvorming	Bouwen en woonrijp maken	Gronduitgifte	Drager van exploitatierisico
<b>Publieke grond-exploitatie</b>	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Gemeente
<b>Private grond-exploitatie</b>	Private partij	Gezamenlijk of private partij	Gemeente met kostenverhaal op private partij	Private partij	Private partij
<b>Bouwclaim</b>	Gemeente koopt grond van private partij	Gemeente in afstemming met private partij	Gemeente	Gemeente aan private partij waar men grond van heeft gekocht	Gemeente, maar indien afnameplicht: beperkt risico private partij
<b>Joint-venture</b>	GEM of door partijen gezamenlijk	Gezamenlijk	Gezamenlijk	GEM aan private partij(en), die in GEM participeren	Gezamenlijk
<b>Concessie</b>	Private partij	Gezamenlijk of door private partij	Gemeente met kostenverhaal op private partij	Private partij	Private partij

Tabel 2.1: samenwerkingsmodellen (bron: Gemeente Groningen, 2010)

Een belangrijk aspect van de huidige problematiek zijn de risico's die gemeenten lopen bij een actief grondbeleid. Faciliterend grondbeleid legt de risico's grotendeels bij een andere partij, maar welke vorm van grondbeleid gemeenten voeren verschilt enorm en is afhankelijk van de specifieke situatie van een gemeente. Uit onderzoek van Laphor-van der Maarel (2010) blijkt dat 65% van de gemeenten in 2010 een sturend grondbeleid voeren. In 2004 had 65% van de gemeenten een actief grondbeleid. Deze verschuiving is mede te danken aan het feit dat grondeigendom niet meer noodzakelijk is om kosten van grondexploitatie te verhalen, dankzij de Grondexploitatiewet. De 12% van de gemeenten die zeggen een facilitair beleid te hebben bestaat uit kleine tot middelgrote gemeenten. De argumenten voor een facilitair grondbeleid zijn het ontbreken van uitbreidingslocaties, een slechte financiële positie en het beperken van risico's. De reden voor een actief grondbeleid is vaak het winstoogmerk en niet zozeer de regie. De grootte van een gemeente is dus van invloed op de gekozen strategie, maar ook de financiële positie en het aantal grondposities. Het zal dus van gemeente tot gemeente verschillen welke

strategie het beste is, ook al is het niet altijd te voorspellen hoe bepaalde beslissingen later uitpakken.

### 2.2.2 Afweging tussen actief of faciliterend grondbeleid

Voor deze scriptie is het van belang om te kijken wat de gevolgen zijn van de verschillende vormen van grondbeleid, om de eventuele verschuivingen beter te kunnen begrijpen. Er is in de literatuur veel discussie over welke vorm beter is. Een vraag is wat er met beter bedoeld wordt. Is dat bijvoorbeeld beter voor de beleidsdoelstellingen, beter voor de gemeentelijke begroting of beter voor de stedelijke ontwikkeling? Korthals Altes (2008) stelt dat een actief grondbeleid uiteindelijk voor meer inkomsten zorgt dan een facilitair grondbeleid en daarom niet zomaar kan worden omgegooid. Hij beargumenteert dit met cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), welke laten zien dat het totale saldo van de grondexploitatie van alle gemeenten in 2005 een positief resultaat telde van 605 miljoen euro. Dit verschilde echter sterk tussen de gemeenten, zo werd in 33% van de gemeenten een negatief saldo behaald. En de grootste winst werd in een klein aantal gemeenten gerealiseerd. Korthals Altes benadrukt dat die winst niet zonder een actief grondbeleid had kunnen worden gerealiseerd en dat in tijden van economische crisis de financiële consequenties beperkt kunnen blijven door slechts rente te betalen en de tijd uit te zitten tot de grond weer verkocht kan worden. Hij ziet geen structurele problemen die opgelost moeten worden. Het is echter de vraag wat een gemeente moet doen als er hoge voorinvesteringen zijn gemaakt die niet terug verdiend worden en wanneer andere taken van een gemeente lijden onder de kosten voor grond. Het is duidelijk dat een actief grondbeleid een grote inkomstenbron kan zijn voor een gemeente, maar dat moet worden nagedacht over de risico's van de grondreserves en aankopen.

Volgens anderen is het gemeentelijke grondbeleid de laatste jaren veranderd en is er een omslag gaande. Nieuwe instrumenten maken actief grondbeleid niet meer zo noodzakelijk voor een goede ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling als voorheen. In het artikel 'Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid' noemt Buitelaar (2010) vier argumenten waarom het actief grondbeleid zo gebruikelijk is in Nederland:

- Groter sturend vermogen van gemeenten
- Gemeente kan gemaakte kosten tijdens planvormingsproces verhalen op ontwikkelende partijen (sinds 2008 kan dit ook met de Grondexploitatiewet)
- Grondexploitatie is een aanzienlijke inkomstenbron
- Het leveren van bouwrijpe grond wordt als publieke taak gezien

Als oorzaken van de veranderingen in het gemeentelijk beleid noemt hij de stijging van grondwaarden en -prijzen, de veranderingen in de sociale huursector, de verschuiving van stedelijke uitbreiding naar herstructurering en de opkomst van staatssteun- en aanbestedingsregels. De grondwaarde is zodanig gestegen dat private partijen geïnteresseerd zijn geraakt in grondontwikkeling, naast het bouwen van koopwoningen. Doordat de grondprijs van sociale woningbouw lager bleef ten opzichte van de rest is het moeilijker geworden voor gemeenten om de grond hiervan te verwerven en te ontwikkelen, omdat de opbrengst relatief laag is. Tevens is de gemeente door de verzelfstandiging van de sociale huursector minder actief geworden op dat gebied, waar nu woningcorporaties actief zijn. De verschuiving van uitbreiding naar herstructurering in stedelijke ontwikkeling leidt tot een negatief saldo op de grondexploitatie, omdat de grondverwerving binnenstedelijk lastiger is en de opbrengsten lager zijn dan bij de ontwikkeling van nieuwe locaties, waardoor actief grondbeleid minder

aantrekkelijk wordt. Als laatste zorgt het Europese aanbestedingsrecht ervoor dat gemeenten minder kunnen sturen bij uitbesteding aan private partijen. Daarnaast maakt de aanscherping van de staatssteunregels het onmogelijk om gronden te verkopen beneden een marktconforme prijs. Gemeenten zouden het publiekrechtelijke instrumentarium moeten gebruiken om ruimtelijke ontwikkeling te sturen (Buitelaar, 2010). Deze verschuiving lijkt gezien de oorzaken dus noodzakelijk, om niet nog meer verliezen te moeten leiden in de toekomst. In tegenstelling tot Korthals Altes ziet Buitelaar wel redenen voor structurele aanpassingen binnen het grondbeleid van gemeenten. De vraag is echter hoe deze discussie in de praktijk uitpakt.

Hoogleraar Van der Krabben pleit ook voor een terughoudender overheid als het gaat om de gebiedsontwikkeling. Hij stelt voor het buitenlandse voorbeeld te volgen en meer te focussen op alternatieve ontwikkelingsmodellen. Als aanleidingen voor een verandering van beleid noemt hij de complexe eigendomsverhoudingen, 'dure' binnenstedelijke locaties die getransformeerd dienen te worden, hogere eisen aan duurzaamheid en onzekerheid over de toekomstige vraag naar ruimte. Het actieve grondbeleid heeft volgens hem geleid tot de huidige problematiek. Verandering is noodzakelijk vanwege de verschuiving van de bouwopgave van uitleglocaties naar herstructureringsgebieden, wat veel duurder is, en het feit dat verevening tussen ontwikkelingen niet meer opgaat vanwege de lage opbrengsten. De nieuwe mogelijkheden in de Wro geven de gemeente meer regie, waardoor die meer afstand kan nemen en zich terughoudender kan opstellen (Krabben, 2011). Twee andere argumenten om het beleid te veranderen zijn 1) dat in het buitenland is gebleken dat marktpartijen net zo goed als gemeenten ontwikkelingen tot stand kunnen brengen en 2) dat de dubbele pettenproblematiek van de overheid, waarbij het ruimtelijke perspectief op moet botsen tegen het financieel wenselijke perspectief, botst met het algemeen belang. Een terughoudender overheid zou ethisch wenselijk zijn, maar het algemene publieke belang is daar misschien niet altijd gebaat bij.

Om deze discussie enige vorm te geven worden door verschillende instanties debatten georganiseerd, waaruit moet blijken hoe experts in het vakgebied de toekomst van het grondbeleid zien. In een debat van het Ministerie van BZK (2012), waarbij een van de stellingen 'stedelijke ontwikkeling is gebaat bij minder actief grondbeleid' is, geven verschillende wetenschappers aan dat een actief grondbeleid niet altijd even handig is en dat risicodragende investeringen door overheden moeten verminderen. Tevens wordt genoemd dat baten uit grondexploitaties niet moeten worden gezien als een financiële buffer die gebruikt kan worden in het geval van tegenvallende resultaten. De ondoorzichtigheid van de afroaming van planbaten zou beter gereguleerd moeten worden. Een deelnemer van het Planbureau voor de Leefomgeving stelt dat een actief grondbeleid dient te worden bijgesteld in tijden van economische recessie. Het paste in een periode van groei, maar was tevens tegelijkertijd gevolg en oorzaak van de grootschalige gebiedsontwikkeling. Het moet nu kleinschaliger. Het zou de transparantie ten goede komen wanneer de rol van 'scheidsrechter' en 'medespeler' van de gemeente niet gecombineerd wordt in het gemeentelijk beleid. Tordoir van de Universiteit van Amsterdam is het principiële oneens met het bestaan van deze actieve rol van de gemeente en ziet dat niet als haar taak. Slechts daar waar ingrijpen noodzakelijk is, is dit een rol voor de overheid, met behulp van instrumenten. Een deelnemer van het Economisch Instituut voor de Bouw, ziet wel een belangrijke rol voor de gemeente weggelegd, wanneer de stedelijke ontwikkeling erop gericht is een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement te behalen. Voor meer transparantie stelt hij voor een bovenregionale groundbank in het leven te roepen. Dit debat laat zien dat de discussie over actief of faciliterend grondbeleid niet eenvoudig is. Beide vormen

hebben voor- en nadelen. De vraag is hoe relevant deze discussie in de praktijk is, omdat gemeenten eerst moeten omgegaan met een bestaande situatie, wat een plotselinge omslag moeilijk maakt. Een steeds terugkerend argument voor verandering is dat de grondinstrumenten van de gemeenten een actief grondbeleid minder noodzakelijk maken. Deze grondinstrumenten worden kort toegelicht in de volgende paragraaf.

### 2.3 Grondinstrumenten

Beleidsinstrumenten zijn van groot belang om invulling te geven aan het voorgestane grondbeleid van gemeenten. Dit kan betrekking hebben op de verwerving, het bouwrijp maken, de uitgifte of het beheer. Een argument voor een faciliterend grondbeleid is de aanwezigheid van publiekrechtelijke instrumenten die actief beleid minder noodzakelijk maken. Het gebruik van instrumenten zal per locatie verschillen, afhankelijk van diverse omstandigheden, zoals grondeigendom en de betrokken marktpartijen. Voor een kort overzicht van de belangrijkste grondinstrumenten wordt de indeling van Voogd en Woltjer (2010) aangehouden van juridische en financiële instrumenten.

Bij juridische instrumenten gaat het om voorschriften en sancties uit wet en regelgeving, die ter ondersteuning dienen van een actief grondbeleid, welke deels opgenomen zijn in de Wet op de ruimtelijke ordening van 2008. Enkele belangrijke zijn:

- Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG): door het vestigen van een voorkeursrecht op een stuk grond krijgen gemeenten het eerste recht op koop. Bij bepaalde ontwikkelingen, zoals stedelijke herstructurering, is een voorkeurspositie erg voordelig, hiermee worden onteigeningsprocedures voorkomen. Er dient wel een plan aan ten grondslag te liggen, anders verloopt het voorkeursrecht. De WVG is ontworpen om grondspeculatie tegen te gaan en ruimtelijke doelen te bespoedigen. In het begin was het slechts van toepassing op stadsuitbreidingslocaties, maar al snel gold het ook voor uitbreidingswijken. In 2006 had 68% van de gemeenten een voorkeursrecht gevestigd (Buitelaar, 2010).
- Onteigeningswet: hierdoor kunnen gemeenten makkelijker gronden verwerven wanneer eigenaren niet meewerken. Dit dient ten behoeve te zijn van een algemeen publiek belang en is slechts mogelijk wanneer eerder onderling overleg (minnelijke verwerving) mislukt is. De gemeente heeft de bevoegdheid, maar heeft toestemming van de Raad van State nodig, wat slechts op weerstand stuit als blijkt dat de grondeigenaar zelf het plan wil ontwikkelen. Het gaat immers om de ontwikkeling van een plan (Needham, 2007).
- Grondexploitatiewet (Grex-wet): hierdoor kunnen gemeenten kosten van planontwikkeling, zoals voor publieke voorzieningen, verevenen of verhalen op grondeigenaren. Hiervoor wordt een exploitatieplan opgesteld.
- Bestemmingsplan: hiermee legt een gemeente de toegestane bestemming op delen van haar grondgebied vast. Dit kan van heel algemeen tot heel specifiek gebeuren, bijvoorbeeld 'bedrijfsdoeleinden' of 'garagebedrijven'. Naast de bestemming kunnen ook milieunormen worden opgenomen, gebruiksvoorschriften of bebouwingsvoorschriften over bouwhoogten of bebouwingspercentages. Hiernaast zijn op een locatie vaak ook nog andere beleidsstukken van belang, zoals een beeldkwaliteitplan en een welstandsnota, die gaan over de vormgeving en inrichting van de gebouwde en ongebouwde ruimte (Louw et al, 2009).



Naast juridische instrumenten beschikt de gemeente ook over financiële instrumenten om het grondbeleid richting te geven. Hierdoor kunnen ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden zonder verlies te leiden. Klassieke instrumenten zijn subsidies, tegenwoordig vaak voor duurzame projecten, stimuleringspremies, ontwikkelingsfondsen en tegemoetkomingen. Een betrekkelijk nieuw instrument is dat van verevening.

- Verevening: hiermee kan de ontwikkelingswinst van het ene project als dekkingsmiddel voor een ontwikkelingstekort van een ander project worden gebruikt. Dit kan zowel buiten als binnen eenzelfde plangebied gebeuren. Hiermee wordt beoogd de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, door bijvoorbeeld met de winst van de uitgifte van bouwkavels de sloop van oude stallen te financieren (Voogd en Woltjer, 2010). Er zijn meerdere schaalniveaus mogelijk, zo ook regionaal en provinciaal, hoewel dit niet veel voorkomt.

Zowel bij een actief als bij een faciliterend grondbeleid worden bovenstaande instrumenten gebruikt. Bij een actief grondbeleid worden veelal de Onteigeningswet en Wet Voorkeursrecht Gemeenten ingezet, om makkelijker gronden te verwerven. Wanneer het gaat om een faciliterend of sturend beleid zal eerder gebruik worden gemaakt van de Grondexploitatiewet, welke in 2008 in werking is getreden. Hiervoor was het moeilijk om kosten te verhalen op particuliere grondeigenaren die de grond zelf ontwikkelen. Door de Grex-wet wordt 'free rider' gedrag tegen gegaan. De uitvoering geschiedt door middel van een exploitatieovereenkomst, waarbij over en weer afspraken worden gemaakt, of een exploitatieplan, waarin de gemeente de wijze waarop het kostenverhaal werkt vastlegt. Hiermee is echter de regie die de gemeente heeft bij een actief grondbeleid niet evenaart (Gemeente Apeldoorn, 2012). Gezien de risico's die vooral door de crisis naar voren komen is het verstandig te kijken hoe er een effectief en ruimtelijk kwalitatief goed grondbeleid kan worden gevoerd. Deze mogelijke veranderingen en verschuivingen in het grondbeleid zijn in het volgende hoofdstuk besproken aan de hand van een transitiecurve en multi-level perspectief gebaseerd op de transitietheorie van Rotmans.

### 3. Theoretisch Kader – Transities

De veranderingen die er plaatsvinden in het Nederlands grondbeleid worden in dit hoofdstuk bekeken vanuit het perspectief van een transitie. In dit theoretisch kader wordt de transitietheorie en de belangrijkste concepten daarvan bestudeerd, om te kijken of deze bruikbaar zijn voor het analyseren van de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid. Hoe deze veranderingen er exact uitzien of uit zullen komen te zien is nog niet duidelijk. Afgeleid uit het vorige hoofdstuk is een overgang naar een vorm van beleid dat minder risico's neemt te verwachten. De vraag in dit hoofdstuk is wat een transitie inhoudt en hoe deze zich verhoudt tot het grondbeleid. Hierdoor wordt gekeken of de transitietheorie kan helpen om de verschuivingen in het gemeentelijk grondbeleid te verklaren. Het institutionele perspectief wordt hierbij benadrukt om de veranderingen in het grondbeleid te begrijpen. Door de combinatie met het contextueel kader ontstaat uiteindelijk een conceptueel model dat gebruikt wordt bij het onderzoek.

#### 3.1 Transitietheorie

Om te kijken of er in het grondbeleid sprake is van een transitie, is de eerste vraag wat er exact moet worden verstaan onder een transitie. In de Dikke van Dale wordt een transitie omschreven als een 'overgang'. Dit kan een overgang van verschillende zaken inhouden, zoals een overgang van een republiek naar een rechtsstaat of van een sterfteoverschot naar een geboorteoverschot. Het gaat per definitie over een ontwikkeling die plaatsvindt van de ene (oude) situatie naar de andere (nieuwe) situatie, gedurende een bepaalde tijdsperiode. De meeste literatuur die zich bezighoudt met transities gaat over de overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame energie, of meer algemeen een duurzame samenleving. De grondlegger van de transitietheorie is Jan Rotmans, wie dan ook een uitgebreidere definitie geeft van een transitie (Rotmans, 2003: p.14): *'een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur & milieu'*. Het zijn geleidelijke, maar fundamentele veranderingen die lange tijd vergen, tenminste een generatie (25-50 jaar). Ze vergen lange tijd omdat bestaande barrières, instituties en verhoudingen moeten worden doorbroken.

Om aan te duiden dat het 'oude' systeem vastloopt en er een nieuwe ontwikkeling dient te komen noemt Rotmans (2003) het concept 'weeffouten', wat barrières zijn die optimaal functioneren van het systeem verhinderen. Er zijn institutionele weeffouten, technologische weeffouten, economische weeffouten, sociale weeffouten en ecologische weeffouten. Je zou kunnen stellen dat er in het gemeentelijk grondbeleid sprake is van institutionele, economische en sociale weeffouten. Bij institutionele weeffouten gaat het om de dominantie van instituten (overheid) die vernieuwing tegenhouden, bij sociale weeffouten om ingesloten gedrag en gewoontes die gedragsverandering bemoeilijken (padafhankelijkheid) en bij economische weeffouten gaat het om onvoldoende marktontwikkeling of de manier van opvoeren op de balans (de boekwaarde). Dat laatste is door de financiële crisis naar voren gekomen en noodzaakt tot verandering van beleid. Uit de literatuur in hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat veel wetenschappers een verandering van beleid wenselijk of noodzakelijk achten. Het reduceren van risico's is daarbij een uitgangspunt. Bepaalde gemeenten zijn al bezig met het doorvoeren van veranderingen, door bijvoorbeeld een andere rol in te nemen of anders om te gaan met de grondposities die ze verwerven. Het institutionele systeem is het focuspunt binnen

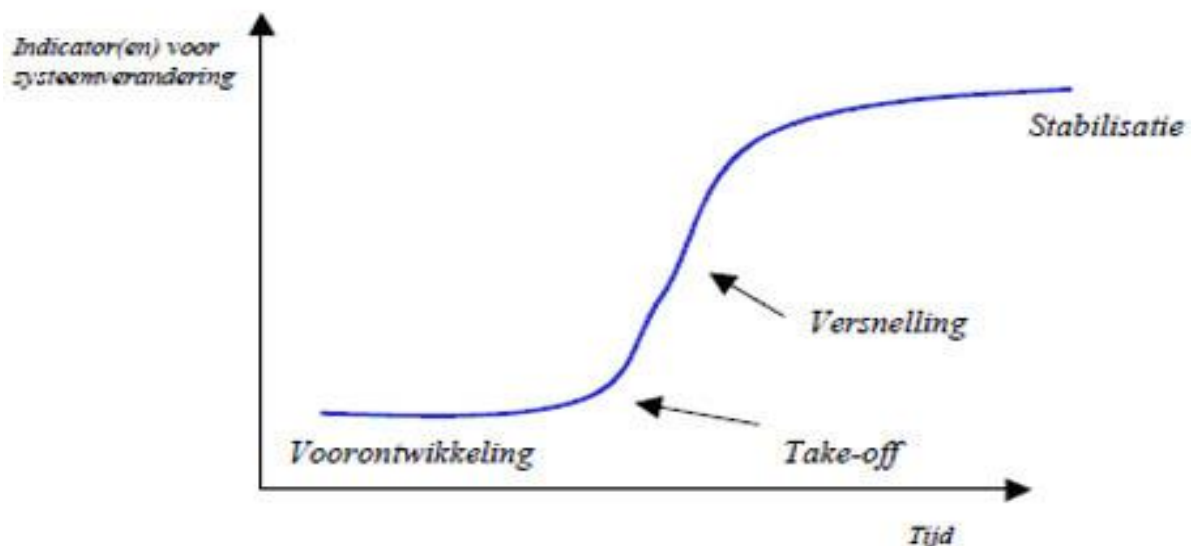
dit onderzoek naar veranderingen in het grondbeleid. De rol van gemeenten en regio's en hun beleid komen naar voren in het onderzoekgedeelte.

Ter illustratie van een transitie, dient de demografische transitie, welke een overgang was van een bevolking met een hoog sterfte- en geboortecijfer naar een bevolking met een laag sterfte- en geboortecijfer. Binnen de economie geldt de overgang van een planeconomie naar een markteconomie als grootste transitie. Rotmans (2003) stelt dat het begrip transitie op conceptueel niveau wordt gebruikt om ordening en structuur aan te brengen in uiteenlopende maatschappelijke verschijnselen/veranderingen. Een voorwaarde voor een transitie is dat er innovatie plaatsvindt op het niveau van systemen. Systeeminnovaties zijn organisatie-overstijgende vernieuwingen die de verbanden tussen betrokken bedrijven, individuen en organisaties veranderen. Transities bestaan dus uit een aantal systeeminnovaties, bij de demografische transitie waren dat innovaties op het gebied van gezondheidszorg, welvaart en gezondheid. Bij de transitie van een industriële economie naar een diensten- en kenniseconomie waren deze modernisering van de landbouw, chemische industrie en verkeer en vervoer. Interessant is om te kijken wat de systeeminnovaties zijn in gemeentelijk grondbeleid.

De transitietheorie wordt ontleend in drie dimensies, namelijk tijd, schaal en aard van de verandering. Van de tijdsdimensie kan gezegd worden dat een transitie verdeeld is in meerdere fasen van verandering (multi-fase concept). Er zijn vier fasen te onderscheiden (Rotmans, 2003):

1. Voorontwikkelingsfase: er is een dynamisch evenwicht waarin de status-quo niet zichtbaar veranderd.
2. Take-off fase: het maatschappelijk veranderingsproces komt op gang.
3. Versnellingsfase: structurele veranderingen worden zichtbaar.
4. Stabilisatiefase: een nieuw dynamisch evenwicht wordt bereikt.

Onderstaande transitiecurve in figuur 3.1 geeft deze verschillende fasen weer. Deze curve is geschikt voor toepassingen op allerlei maatschappelijke gebieden.



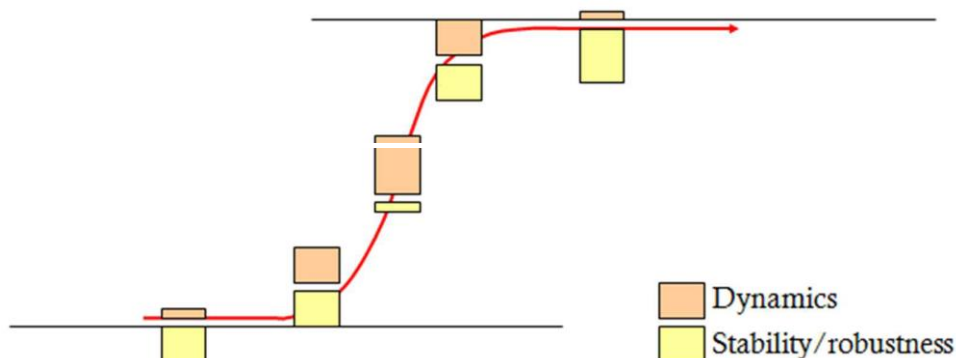
Figuur 3.1: Verschillende fasen van een transitie (bron: Rotmans, 2003)

Een vraag is of onderzocht kan worden in welke fase het gemeentelijk grondbeleid in Nederland zich bevindt of juist niet. Dit zal per gemeente verschillen en is vaak niet doelbewust, maar een

gevolg van een bepaalde situatie. In hoeverre gemeenten zich in een transitie bevinden ligt dan ook aan de specifieke situatie van een gemeente. Waar de grondproblematiek het ergst is, valt te verwachten dat de transitie al verder is, in de take-off fase, vanwege de noodzaak voor het reduceren van financiële verliezen. In een gemeente waar weinig financiële verliezen zijn, is er wellicht nog helemaal geen sprake van veranderingen. Zou bijvoorbeeld Almere, een gemeente die nog groeit, zijn beleid aanpassen of doorgaan op de bekende weg? Wat zijn de pushfactoren die kunnen zorgen voor veranderingen in het grondbeleid? De voorontwikkelingsfase zou misschien kunnen worden omschreven als het (huidige) actieve grondbeleid. Regionale afstemming en tijdelijkheid zouden stappen in de richting van een transitie kunnen zijn. Dit zijn vormen van veranderingen die zich op het institutionele niveau afspelen. Echter zou men ook kunnen stellen dat er altijd een transitie gaande is, dat we altijd in beweging zijn en dat er geen status-quo momenten zijn. Als we eeuwig in transitie zijn, wat zijn dan veranderingen die te benoemen zijn als veranderingen naar iets anders? In dit onderzoek wordt de 'oude situatie' globaal gezien als het actieve grondbeleid van de afgelopen jaren. Of er veranderingen plaatsvinden of moeten vinden is hiermee niet gezegd.

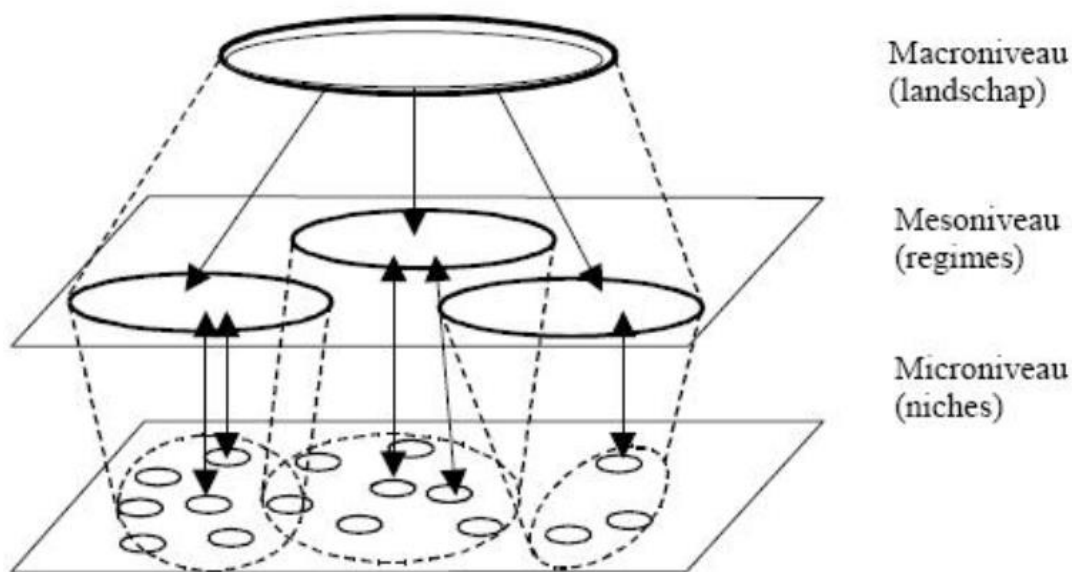
Tijdens de lange periode van de overgang naar een nieuw systeem kunnen er zich schoksgewijze en onverwachte veranderingen voordoen, die het transitieproces versnellen of vertragen. Er is dus niet altijd sprake van een vloeiende lijn zoals figuur 3.1 weergeeft. De vastgoedcrisis is een voorbeeld van een schoksgewijze verandering die een transitie wellicht versnelt. De richting en het tempo van transities is door zulke omstandigheden beïnvloedbaar (Rotmans, 2003). Onderstaande figuur 3.2 is tevens een conceptueel model van een transitiecurve, maar laat op duidelijke wijze zien dat het om een stapsgewijs proces gaat dat niet in een vloeiende lijnbeweging plaatsvindt. Wanneer er sprake is van een verandering/volgende stap in de transitie, wordt het 'oude' deels meegenomen, voordat over wordt gegaan naar een volledige overstap naar iets nieuws. Dit geeft tevens goed weer hoe het oude vervlochten is in het nieuwe en op die manier niet verloren gaat. Padafhankelijkheid, de bestaande situatie die ontstaan is door keuzes uit het verleden, is dus belangrijk in het proces van verandering. Een deel van de oude situatie kan ook leiden tot een gevoel van stabiliteit in de nieuwe situatie. Het is te zwart-wit om te zeggen dat actief grondbeleid volledig afgeschaft dient te worden, want het heeft ook voordelen, zoals investeringskapitaal voor andere taken van de gemeente. Een uitgangspunt is het verminderen van risico's, wat niet alleen mogelijk is door een faciliterend grondbeleid.

### Basic model for transition:



Figuur 3.2: Basismodel voor transities (bron: De Roo, 2012)

Naast de tijdsdimensie is voor het grondbeleid ook de schaaldimensie van belang, welke aantoont dat ontwikkelingen tijdens de transitie het resultaat zijn van zowel veranderingen op grote schaal als op kleine schaal. Deze dimensie wordt ook wel als een theorie op zich gezien voor innovaties. Dit wordt het multiple-level perspective (MLP) genoemd, zie figuur 3.3 (Grin et al, 2010). Het grootste schaalniveau is dat op macroniveau, waar wordt gesproken over landschapsveranderingen, zoals op het gebied van politiek, cultuur, wereldbeelden en paradigma's. Deze ontwikkelingen zijn vaak erg traag. Binnen de MLP theorie wordt dit het socio-technische landschap genoemd. Het tweede schaalniveau is het mesoniveau, waar institutionele veranderingen plaatsvinden, waarbij het gaat om regimes, regels en belangen van actoren. Op dit niveau is veel verzet tegen vernieuwing, omdat bestaande organisaties, instituties en netwerken de bestaande regels en werkwijzen willen behouden. Dit worden socio-technische regimes genoemd. Dit institutionele niveau vormt het belangrijkste platform voor de veranderingen in het grondbeleid. Op de kleinste schaal, microniveau, gaat het om niches waarbinnen afwijkingen kunnen ontstaan, zoals nieuwe technologieën, initiatieven en nieuwe vormen van cultuur en bestuur, in de MLP theorie bekend als technologische niches. Dit multi-level perspectief op transities betekent dat structurele omwentelingen alleen plaatsvinden wanneer de trends op alle drie de schaalniveaus bij elkaar aanhaken en elkaar versterken, waardoor een spiraalwerking ontstaat. De verhouding tussen de drie levels kan gezien worden als een hiërarchie (Grin et al, 2010).



**Figuur 3.3: Multiple levels as a nested hierarchy (bron: Geels in Grin et al, 2010)**

Radicale nieuwe innovaties of technieken, die afwijken van het bestaande, ontstaan in niches, op microniveau. De ontwikkeling ervan kost geld en tijd en is daarom moeilijk te overleven op een bestaande markt. Nieuwe innovaties ontstaan vaak aan de rand van of buiten bestaande regimes (Grin et al, 2010). De bescherming voor nieuwe ontwikkelingen komt van netwerken van geïnteresseerde actoren (pioniers), die het waard vinden om er geld en tijd in te steken. Er wordt geprobeerd om de toegevoegde waarde van de innovatie aan te tonen. Er zijn twee soorten niches: technologische niches, waarbij innovaties beschermd worden door toegekende subsidies van overheden, en marktniches, welke innovaties door de normale markt ondersteund worden. Veel veranderingen beginnen op het niveau van niches voor ze doorwerken in de

verdere systeeminnovaties. Relatief nieuwe ontwikkelingen op het gebied van grondbeleid zijn wellicht organische groei, (collectief) particulier opdrachtgeverschap en tijdelijke gebruiksfuncties van gronden. Dit kunnen echter ook korte termijn overlevingstechnieken zijn.

Veranderingen binnen instituties vinden plaats bij socio-technische regimes, waar het gaat om regels, gebruiken en methoden die deel uit maken van organisaties, instituties en netwerken. Er zijn drie soorten regels: cognitieve, regulatieve en normatieve. Cognitieve regels omvatten geloofssystemen, principes, doelen en probleemdefinities. Regulatieve regels zijn formeel, zoals wetten, regelingen en standaarden. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening van 2008 is daar een voorbeeld van. Voorbeelden van normatieve regels zijn normen en waarden, onderlinge relaties en gedragscodes. Deze regels zorgen zowel voor stabiliteit als voor lock-in van socio-technische regimes (Grin et al, 2010). Deze samenhangende set van regels werkt deels 'verblindend' voor ingenieurs en ontwikkelaars, waardoor een lock-in ontstaat en nieuwe ontwikkelingen moeilijk worden om te realiseren. Aan de andere kant zorgen deze regels voor houvast. Veranderingen in deze regimes ontstaan wanneer de bestaande regimes zich bedreigd voelen door ontwikkelingen in niches, waardoor ze zich moeten aanpassen om hun dominante positie te behouden. Andere oorzaken zijn plotse, onverwachte gebeurtenissen, die verandering noodzakelijk maken, zoals de vastgoedcrisis, die mede het huidige overschot aan grondposities van gemeenten heeft veroorzaakt. De cultuuromslag die binnen grondbeleid gemaakt wordt valt onder deze regimes.

Het socio-technische landschap valt buiten de invloedssfeer van regimes en niche actoren. Het is een externe context, waarin langzame ontwikkelingen plaatsvinden, zoals globalisering, industrialisatie en klimaat veranderingen (Grin et al, 2010). Het gaat om een heterogeen landschap, waarin zowel immateriële zaken, zoals culturele waarden, oorlogen en economische groei een rol spelen, als materiele zaken, zoals infrastructuur en de ruimtelijke inrichting van steden. De externe context van de grondproblematiek is lastig vast te stellen, omdat het gaat om ontwikkelingen die al lange tijd gaande zijn en waarvan geen duidelijk begin- en eindpunt vast te stellen is. De bevolkingskrimp en de complexere financierbaarheid van ontwikkelingen zijn wellicht onderdeel van dit landschap in Nederland.

De vastgoedcrisis, die herhaaldelijk wordt aangehaald als aanleiding voor de huidige problemen op de grondmarkt in Nederland, is niet een op zich staande entiteit, maar maakt deel uit van andere fundamentele veranderingen in het socio-technische landschap (Loorbach & Lijnis Huffenreuter, 2013). Het huidige financieel-economische systeem zorgt voor een institutionele lock-in, mede door padafhankelijkheid, toegeëigende routines en institutionele regels, welke een transitie naar een ander systeem bemoeilijken. Wanneer er een crisis is probeert men terug te gaan naar het oude evenwicht van voor de crisis, wat niet leidt tot een vooruitgang. Het probleem blijft dan vaak bestaan. Een crisis kan echter ook een transitie veroorzaken, doordat men op zoek gaat naar een nieuw, duurzaam systeem. Heersende regimes zullen dit in eerste instantie tegen willen houden, vanwege hun machtsposities, wat leidt tot een vertraging naar een nieuw systeem. Deze machtige actoren kunnen beleidsmakers beïnvloeden om hun belangen te behartigen. Wellicht dat alleen radicale veranderingen deze actoren er toe aan kunnen zetten om stappen vooruit te zetten en een institutionele lock-in te voorkomen (Barbier, 2011). Andere ontwikkelingen op het landschapsniveau zijn van economische, demografische en geopolitieke aard, zoals de bevolkingskrimp, de vergrijzing, duurdere gezondheidszorg en een push richting sustainable, groene ontwikkelingen. Deze opeenstapeling van ontwikkelingen kan de druk zo

hoog opvoeren dat er een take-off fase kan worden gerealiseerd volgens de transitietheorie. Dit gaat overigens samen met ontwikkelingen op het micro- en mesoniveau.

De derde dimensie van transitie betreft de aard van de verandering. Deze aard van de verandering in de verschillende fasen kan beschreven worden in woorden als 'degradatie', 'afbraak', 'opbouw' en 'innovatie'. Dit zijn de verschillende stappen die in de transitie voorbij komen. Veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid kunnen op dusdanige wijze bestempeld worden. Een toenemende rol van de burger kan als innovatie worden gezien onder bepaalde omstandigheden. Tegelijkertijd zou een afname van het aantal marktpartijen kunnen worden gezien als afbraak. De context is bij deze veranderingen cruciaal. Uit het onderzoek blijkt dat elke verandering voor- en nadelen heeft en dus niet eenzijdig te bestempelen is als 'degradatie' of 'opbouw'. Sturing van zulke ontwikkelingen is daarom lastig.

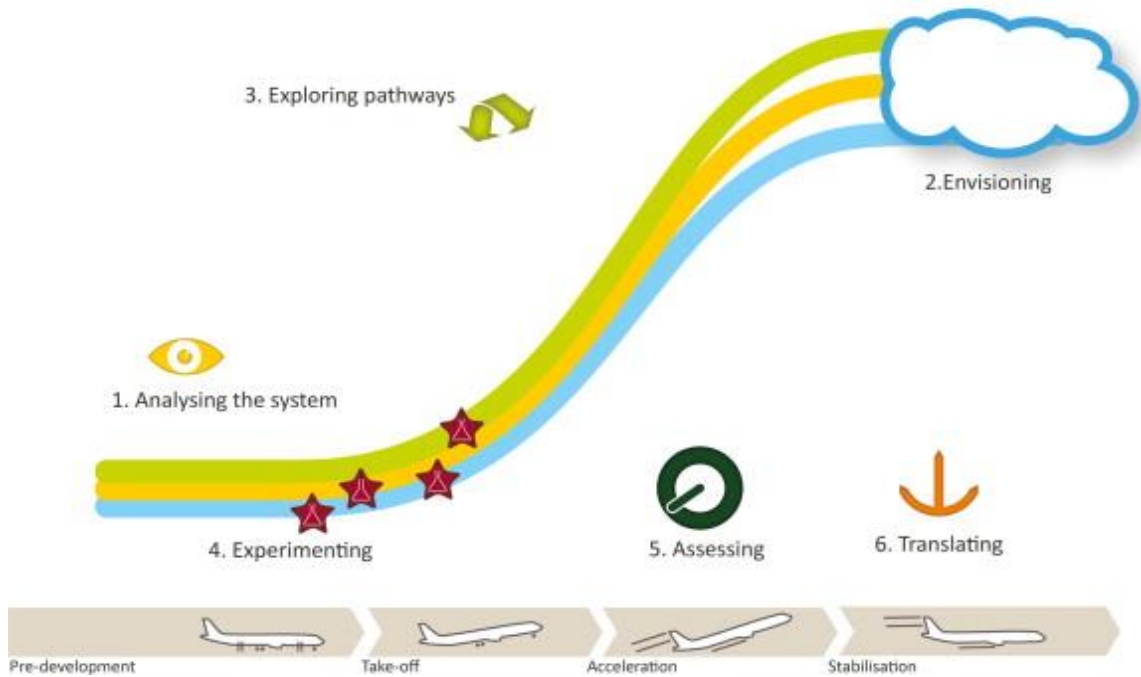
### 3.2 Transitie management

De overgang van de ene vorm van beleid naar een andere vorm van beleid gaat op een onvoorspelbare wijze. Er zijn verschillende processen die op elkaar inspelen en een verandering veroorzaken die naar deze andere vorm van grondbeleid kunnen toesturen. Gemeenten of andere overheden hebben hier niet altijd direct invloed op, zoals bevolkingskrimp of de financiële crisis. Wat overheden kunnen doen is naar aanleiding van deze ontwikkelingen of toekomstperspectieven beleid aanpassen om deze overgang te faciliteren en vorm te geven. Wat is gebleken uit bovenstaande paragraaf is dat transitie onzeker zijn en moeilijk te sturen, omdat er veel externe factoren zijn die tot onverwachte veranderingen kunnen leiden. Het gaat om een evolutionair proces waarin veel ontwikkelingen plaatsvinden. Over transitie valt dus geen volledige controle uit te oefenen. Ze zijn wel te sturen in termen van beïnvloeding, aanpassing en bijsturing, zodat de snelheid en richting van een transitie enigszins beïnvloed kunnen worden (Rotmans, 2003). Dit wordt ook wel als transitie management aangeduid. Transitie management is een evolutionaire vorm van sturing. In de praktijk betekent dit het scheppen van voorwaarden en condities waaronder maatschappelijke vernieuwing kan plaatsvinden, via de juiste initiatieven op het juiste moment. Het creëren van meer duurzaamheid is daarbij een streven (Loorbach, 2007). In de meeste literatuur gaat het om een transitieproces naar een meer duurzame samenleving, maar het kan ook voor andere processen worden ingezet.

Het is een complex proces om een transitie te sturen. Enkele belangrijke lessen die getrokken kunnen worden uit een onderzoek van vier case studies van Loorbach & Rotmans (2010) zijn:

- dat elke transitie uniek is en context-specifiek
- dat er ruimte moet zijn voor innovatie
- dat rekening moet worden gehouden met een tegenoffensief van het bestaande regime
- dat men voorbereid dient te zijn op onverwachte ontwikkelingen

Onderstaand figuur van Nevens et al (2012) geeft illustratief een bepaalde invulling van de stappen in het proces van transitie management weer. Het managementproces bestaat uit een combinatie van een aantal elkaar versterkende stappen en gerelateerde activiteiten.



**Figuur 3.4: transitie management (bron: Nevens et al, 2012)**

De eerste stap in het managementproces is ‘analysing the system’, inhoudende het bestaande systeem bestuderen en analyseren. Hierbij gaat het om het in kaart brengen van onder andere de belangrijkste actoren, onderlinge relaties, systemen, en instituties. Zowel kwalitatieve als kwantitatieve data worden hiervoor gebruikt. Deze analyse werkt een lange termijn visie in de hand en geeft een integrale benadering weer. Na de analyse volgt ‘envisioning’, waarbij een visie tot stand komt, gebaseerd op basis van gedeelde principes en ideeën. Hiermee wordt draagvlak gecreëerd en een gezamenlijk doel. De derde stap is ‘exploring pathways’, waar verschillende strategieën worden uitgedacht over hoe het eindbeeld te bereiken. Dit resulteert in meerdere strategische transitiepaden, opgemaakt uit korte en middellange doelen en activiteiten (Nevens et al, 2012).

Zoekende naar een nieuw evenwicht, worden in de fase ‘experimenting’ enkele praktische experimenten met een hoog risicogehalte uitgevoerd, om te kijken of ze een bijdrage kunnen leveren aan het transitieproces. Dit zijn alternatieve manieren van denken en werken, die uitgetest worden op het microniveau (niches). Ze illustreren een radicale verandering en hebben het doel kennis te vergaren. Na de experimentatie fase komt ‘assessing’. Verschillende experimenten worden gemonitord en beoordeeld op het resultaat. De experimenten worden zo gewaardeerd, wat de besluitmaking makkelijker maakt. Er wordt dan ook gekeken naar de weerstand van de socio-technische regimes (Grin et al, 2010). De laatste stap is ‘translating’, waarbij de uitkomsten worden geïmplementeerd en verder uitgevoerd. Opgeteld leiden de visie, de experimenten en de reflectie tot een dynamisch veranderingsproces. Vertalen van de gewonnen informatie in op verandering gerichte acties dient uiteindelijk te zorgen voor een transformatie in het systeem (Nevens et al, 2012). Er dient echter telkens rekening te worden gehouden met de context van de situatie. Een actie kan in verschillende situaties anders uitpakken. Zo zou de politieke kleur van een gemeente van invloed kunnen zijn op de veranderingen in het grondbeleid.



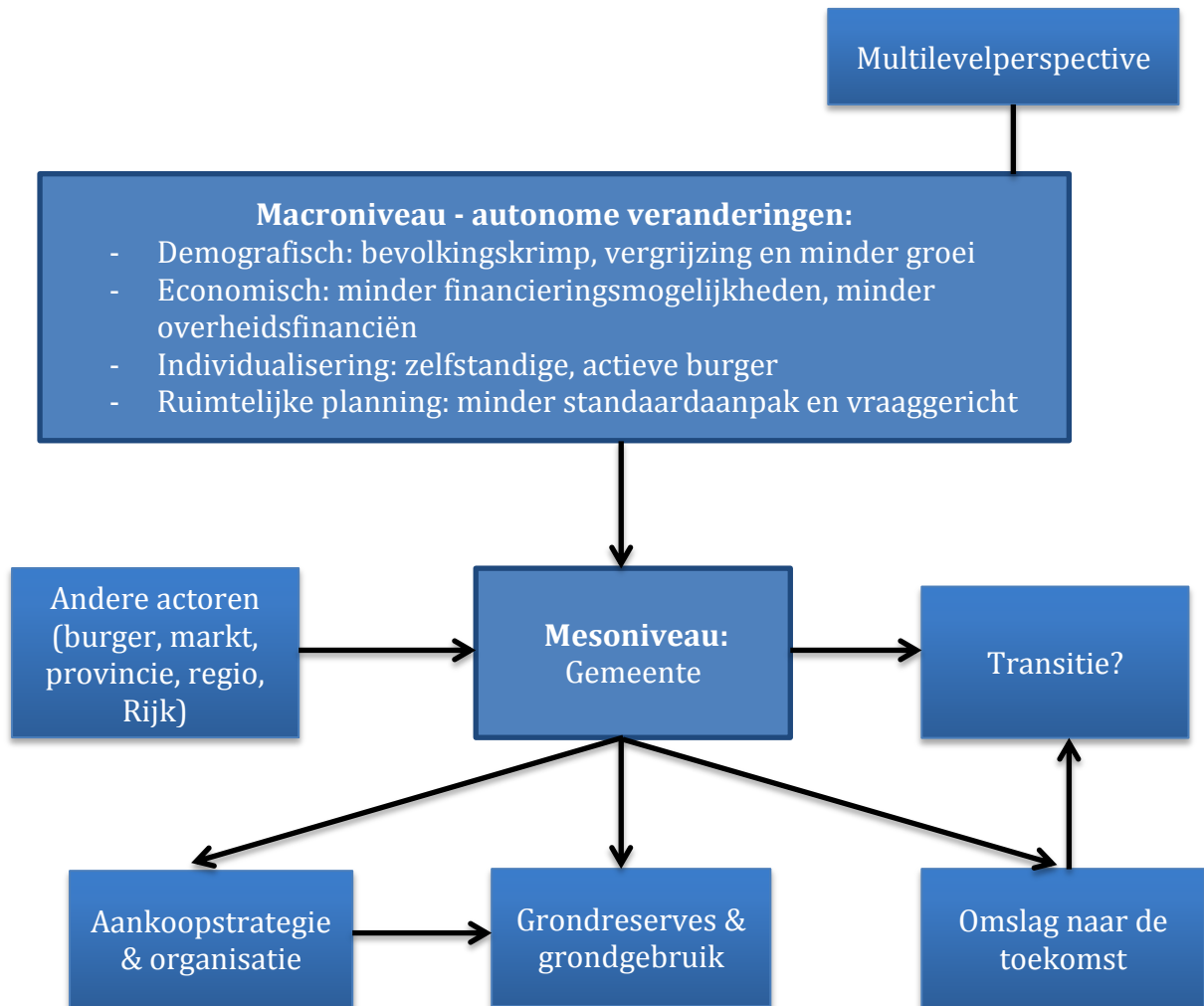
In het geval van de transitie naar een andere vorm van grondbeleid, waarbij er minder risico's zijn bij de aankoop en het ontwikkelen van gronden, zouden de belangrijkste actoren kunnen bestaan uit de overheid, kennisinstellingen, projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties (burgers). Hoe ze precies tot een andere vorm van grondbeleid willen komen zal verschillen vanwege de verschillende perspectieven. De overheid zal wellicht terughoudender zijn, terwijl projectontwikkelaars radicalere ideeën zouden kunnen hebben. Door bijvoorbeeld een innovatief project bij een bepaalde gemeente te starten kan men de aanpak testen, dat als voorbeeld kan gelden voor andere gemeenten. Na of tijdens het project kan men evalueren en de richting indien nodig veranderen. Door een succesvolle testcase is de kans groot dat anderen volgen en er op die manier draagvlak ontstaat. Dit vergt een interactief en participatief proces met een langetermijnvisie. Deze integrale benadering is anders dan het huidige beleid van de overheid, dat nu veelal redeneert vanuit een facetbenadering (Rotmans, 2003). Een dergelijke lange transitie bestaat uit allerlei kleine transities bij instituties en organisaties (socio-technische regimes). Het zou belangrijk kunnen zijn om op een ander schaalniveau te gaan werken, het regionale niveau, wat een enorme verandering veronderstelt van de huidige gang van zaken bij gemeenten. Dit begint op het niveau van niches en spreidt later uit wanneer het geaccepteerd wordt door anderen. De veranderingen op het niveau van het socio-technische landschap, zoals bevolkingskrimp en globalisering, zijn moeilijk te sturen met transitie management. Echter is het een samenspel van veranderingen op alle schaalniveaus die op elkaar ingrijpen. Welke structurele veranderingen dit zijn is nu nog niet duidelijk vast te stellen, waardoor het moeilijk is om hierover conclusies te trekken. Het is een langzaam proces, waarbij meerdere keren andere richtingen gekozen zouden kunnen worden. De verschuivingen die nu wel waargenomen worden, worden in de hoofdstukken met bevindingen verklaard.

Het is niet te zeggen of het gemeentelijk grondbeleid zich in een daadwerkelijke transitie bevindt van bijvoorbeeld een actief beleid naar facilitair. De bestaande situatie van veel grondreserves beperkt gemeenten in hun beleidsvrijheid. Doordat het een evolutionair proces is, is het moeilijk te zeggen of de veranderingen in het grondbeleid gestuurd kunnen worden of door wie dat dan gemanaged zou moeten worden. De financiële verliezen en de moeilijke marktomstandigheden zetten gemeenten er toe aan om na te denken over eventuele aanpassingen in hun grondbeleid, met betrekking tot de aankoop van gronden en het ontwikkelen van de huidige grondreserves. Om de gemeentelijke organisatie om te vormen, zoals de taken van het grondbedrijf en de onderlinge samenwerking, is een langzaam proces dat veel weerstand oplevert van de huidige actoren in het grondbeleid. Aanpassingen kunnen ervoor zorgen dat er andere kennis en kunde nodig is binnen een organisatie, wat kan leiden tot gedwongen ontslagen en functieveranderingen. Snelle veranderingen zijn vaak moeilijk vanwege de vastgelegde contracten met andere partijen en de gronden die nog ontwikkeld moeten worden. Door de vele weerstand en politieke gevoeligheden, als het willen bouwen voor de eigen gemeente, is het een complex en langzaam proces. Het institutionele niveau is daarmee binnen de 'transitie' in dit onderzoek het meest van belang.

### 3.3 Conceptueel model 'van theorie naar empirie'

In dit hoofdstuk en het voorgaande zijn de belangrijkste concepten behandeld die in het onderzoek naar veranderingen in het grondbeleid centraal staan. Het onderstaande conceptueel model in figuur 3.5 geeft weer hoe de verschillende concepten zich tot elkaar verhouden. De pijlen geven de relaties aan die van belang zijn in het grondbeleid en de huidige situatie. Het

institutioneel niveau is hierin het uitgangspunt. De veranderingen zijn gekoppeld aan het multi-level perspectief. In het onderzoek wordt geprobeerd veranderingen in het MLP model te plaatsen. De uitwerking van die veranderingen is in drie thema's onderverdeeld. Met behulp van dit conceptueel model kunnen de onderzoeksvragen beantwoord worden en worden de relaties duidelijk.



Figuur 3.5: Conceptueel model

## 4. Methodologie

### 4.1 Inleiding

Het onderzoek is gestructureerd in verschillende onderdelen om zo een logisch geheel te vormen, dat uiteindelijk samen tot de beantwoording van de hoofdvraag heeft geleid.

- Context: hoofdstuk 1 en 2
- Theorie: hoofdstuk 3
- Empirie: hoofdstuk 5, 6 en 7
- Synergie: hoofdstuk 8

Het conceptueel model heeft als kader gediend voor de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid. Deze heeft geholpen bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen door de relaties tussen de concepten te begrijpen. Onderstaand stroommodel geeft weer hoe elke stap in het proces heeft geleid tot een resultaat, een product, dat vervolgens in de volgende stap werd meegenomen ter ondersteuning.

Als kanttekening is meegenomen dat dit onderzoek binnen bepaalde randvoorwaarden is uitgevoerd, welke er mede toe leiden dat de uitkomsten niet exact kunnen zijn. Er is door politieke gevoeligheden, randvoorwaarden in data en andere factoren bijvoorbeeld nooit precies vast te stellen wat de exacte grootte van het overschot aan grond is of wanneer er bijvoorbeeld een causaal verband is tussen een specifiek financieel verlies en een beleidsverandering. Dit komt mede doordat er meerdere schaalniveaus zijn en meerdere belangen die betrokken zijn bij de grondposities. Belangrijk is het daarom om de empirische gegevens en de analyse te zien binnen deze voorwaarden en kritisch te reflecteren op de uitkomsten.

In de volgende hoofdstukken is onderzoek gedaan door dataverzameling in de vorm van primair onderzoek, waarbij nieuwe informatie is vergaard. Secundair onderzoek in de vorm van desk research is gebruikt ter ondersteuning bij het verwerven van deze primaire data. Vormen van primair onderzoek in deze scriptie zijn het houden van interviews en het maken van kaarten met GIS methoden bij het Kadaster, afdeling Ruimte & Advies. Het secundaire onderzoek heeft betrekking op jaarverslagen, beleidsstukken en rapporten van gemeenten en onderzoeksbureaus. Het onderzoek gedeelte is opgedeeld in drie hoofdstukken: aankoopstrategieën van de betreffende grondposities, het huidige gebruik van de gronden en wat er nu gebeurt met het gemeentelijk grondbeleid. In elk hoofdstuk zijn de waargenomen veranderingen in een procesdiagram weergegeven.

### 4.2 Case study research

Het onderzoek naar veranderingen in het grondbeleid van gemeenten is onderzocht door middel van drie case studies. Door met zowel secundaire data als primaire data in te gaan op enkele cases ontstaat een nauwkeurig beeld van het grondbeleid in deze gemeenten. Om de deelvragen 3, 4 en 5 zo goed mogelijk te beantwoorden is case study research de beste methode. Bij de interviews bij gemeenten wordt ook ingegaan op enkele specifieke bouwlocaties om een goed beeld te krijgen van ontwikkelingen en strategieën in het grondbeleid, wat bij andere methoden lastiger is om te doen. Andere methoden om het veranderende grondbeleid te onderzoeken zouden bijvoorbeeld zijn het houden van enquêtes onder meerdere gemeenten door middel van

een steekproef of door met een ander schaalniveau naar de ontwikkelingen te kijken via de invalshoek van provincies. De keuze voor case studies en interviews in 3 gemeenten is verklaarbaar door het niveau waarop de problematiek zich afspeelt en de kwaliteit van de verwerving van data door middel van diepte-interviews bij enkele gemeenten. Met een grote enquête steekproef zou slechts oppervlakkige informatie zijn verkregen en een minder nauwkeurig beeld zijn ontstaan van de ontwikkelingen. De case studies geven een gedetailleerd beeld van de ontwikkelingen en gaan dieper in op de verschillende aspecten van het grondbeleid.

De criteria voor de selectie van de cases was: omvang van de gemeente qua inwoners, de beschikbaarheid van informatie en de verspreiding over Nederland. Op basis hiervan zijn de gemeenten Almere, Enschede en Groningen gekozen. Ze hebben ongeveer een gelijke omvang en liggen verspreid over Nederland. De drie deelvragen zijn de handvaten tot de interviewvragen; deze zijn in elke case onderzocht, waardoor inzicht is verkregen in het grondbeleid van de Nederlandse gemeenten als totaal. Er moet wel rekening mee worden gehouden dat doordat het slechts om drie cases gaat het moeilijk is om conclusies te trekken voor een groter aantal gemeenten. Wel is het mogelijk om voorzichtige conclusies te maken door tussen de onderzochte gemeenten te kijken naar verschillen en gelijkenissen en deze te vergelijken met de literatuur en de interviews met onafhankelijke experts in het vakgebied (O'Leary, 2010). De onderzoeksmethoden voor de case studies zijn interviews en het bestuderen van nota's grondbeleid, jaarverslagen en rapporten. Samen is hierdoor een gedetailleerd beeld ontstaan van de geselecteerde gemeenten. De bevindingen van de case studies staan in de hoofdstukken 5, 6 en 7.

### 4.3 Methoden van onderzoek

Om de drie deelvragen te beantwoorden zijn de onderstaande methoden van onderzoek gebruikt. Deze zijn ingedeeld naar secundaire en primaire data en naar de specifieke onderzoeksvraag.

#### 4.3.1 Secundaire data

De secundaire data die gebruikt zijn in deze scriptie zijn te verdelen in de literatuur voor het contextueel en theoretisch kader (deelvraag 1 en 2) en de documenten die betrekking hebben op het grondbeleid in de casusgemeenten. Het laatste betreft beleidsdocumenten als nota's en jaarrekeningen van rekenkamers die globaal een beeld geven van de ontwikkelingen in de gemeente. Tevens worden publicaties van onderzoeksbureaus gebruikt, zoals het rapport van Deloitte over de financiën van de gemeentelijke grondbedrijven en een enquête (Barometer) van Royal HaskoningDHV & VNG onder Nederlandse gemeenten over ontwikkelingen in de gemeente. Het betreft algemene rapporten en specifieke rapporten indien deze er zijn, zoals het verslag van Deloitte met betrekking tot de grondposities van gemeente Enschede. De informatie uit deze documenten is deels als inleiding op de case bedoelt en deels als aanvulling op de interviews. Belangrijk aspect bij het gebruiken van documenten is het eventuele vooroordeel van de onderzoeker en/of schrijver van het document (O'Leary, 2010). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het gepubliceerd wordt door een organisatie met een bepaald belang, waardoor het niet onafhankelijk is.

Niet alle benodigde data valt in deze bronnen te vinden, mede omdat het deels gaat om vertrouwelijke informatie. Naast deze documenten over grondbeleid zijn enkele artikelen over alternatieve ontwikkelingen in het algemeen gebruikt als achtergrondinformatie tijdens het interview en ter aanvulling op de gehouden interviews. Uit de documenten worden niet direct een of meerdere onderzoeksvragen beantwoord. De documenten laten vooral de huidige situatie zien, het voorgenomen beleid, maar niet de veranderingen die er nu plaats vinden of het huidige grondgebruik. Een belangrijk doel van de documentenanalyse is het verwerven van achtergrondinformatie voor de interviews en het beter begrijpen van de primaire data.

### 4.3.2 Primaire data

#### Kadaster

Bij het Kadaster, op de afdeling Ruimte & Advies, is met behulp van Excel-databestanden, en GIS technieken gekeken naar het gemeentelijk grondbezit van de casusgemeenten. Door verschillende informatielagen te koppelen in GIS is de ligging inzichtelijk geworden van de bouwgronden. Aan de hand hiervan zijn kaarten gemaakt die aantonen welke gronden het betreft en hoe recent de aankoop is. De aankopen zijn onderverdeeld in vier tijdsperiodes om zo een onderscheid te maken tussen aankopen van voor de crisis en sinds de crisis. Op deze manier is primaire data gewonnen uit het koppelen van verschillende databestanden. De kaarten met grondposities van de gemeenten zijn meegenomen naar het betreffende interview als 'praatkaart' om zo makkelijker informatie over specifieke gronden te verzamelen en om een beeld te krijgen van de aankopen van de afgelopen jaren. In hoofdstuk 5 en 6 worden de kaarten tevens gebruikt voor een deel van de beantwoording van deelvragen 3 en 4.

In de Excel-database van het Kadaster zijn slechts de overdrachten van agrarische grond (bebouwd en onbebouwd) sinds 1993 meegenomen, waarbij de gemeente als verkrijger optrad. De verkoper kan zowel een natuurlijk als niet-natuurlijk persoon betreffen. Aan de hand van de actuele kadastrale registratie is nagegaan of de percelen nog ongewijzigd volledig in eigendom zijn van de gemeente. Er zijn enkele beperkingen van deze data die een rol spelen bij het interpreteren van de dataset van de grondportefeuille van gemeenten. Zo zijn gronden waarin de gemeente participeert door middel van een GEM of een bv-constructie niet meegenomen. De binnenstedelijke gronden en gronden die al voor 1993 in bezit waren van de gemeente en dat nog steeds zijn maken geen deel uit van dit databestand. Bovendien zijn bedrijventerreinen en woningbouwlocaties die wel zijn ontwikkeld (verkaveld of vernummerd), maar nog niet zijn bebouwd, niet meegenomen. Het betreft daarom een ondertelling van het gemeentelijk grondbezit. Zie de kaarten in bijlage 1. De kaarten dienen niet direct om een specifieke onderzoeksvraag te beantwoorden, maar worden gebruikt tijdens de interviews met de bedoeling zo de onderzoeksvragen beter te kunnen beantwoorden.

#### Interviews gemeenten en experts

Om de gestelde deelvragen 3, 4 en 5 zo goed en gedetailleerd mogelijk te beantwoorden zijn interviews gehouden bij zowel de drie gemeenten als bij enkele experts in het vakgebied. Dit is gedaan om de kwalitatieve data die nodig zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden, te verkrijgen. De interviews zijn gehouden nadat de grondposities inzichtelijk waren gemaakt en de context van het grondbeleid van de specifieke gemeenten bestudeerd was. De interviews zijn gehouden om naast de documenten meer duidelijkheid te krijgen over de huidige

ontwikkelingen in het gemeentelijk grondbeleid en hiermee de drie onderzoeksvragen te beantwoorden. Per gemeente zijn een of meerdere interviews gehouden. Het betreft medewerkers van de afdeling planeconomie, grondzaken, grondbeleid of ruimtelijke ordening. Naast interviews bij gemeenten zijn er tevens enkele interviews afgenomen bij experts in van onderzoeks- en/of adviesbureaus. Deze interviews geven een onafhankelijker en algemener beeld van de huidige ontwikkelingen in het grondbeleid dan de gemeente. Bijlage 2 geeft een overzicht van de personen die zijn geïnterviewd. Vervolgens geeft bijlage 3 aan hoe deze interviews tot stand zijn gekomen en voorbereid zijn.

De interviews zijn gestructureerd aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst in combinatie met doorvragen tijdens het houden van de interviews, die plaatsvonden door face-to-face contact. De gebruikte interviewvragen zijn opgenomen in bijlage 4 en 5. De interviewvragen zijn ingedeeld in drie kernonderwerpen, de onderzoeksvragen. Als eerste onderdeel de aankoopstrategieën van gemeenten. Wat waren de redenen voor aankoop van de bouwgrond? Daarna het onderdeel huidig gebruik en huidige plannen. Wat gebeurt er nu met de grond? Worden eventuele problemen erkend door gemeenten? Wat zijn de ontwikkelingen voor de toekomst? Zijn er alternatieve ontwikkelingen gaande? En als laatste onderdeel de veranderingen die plaatsvinden als gevolg van de overschotten en financiële verliezen. Verandert de positie van het grondbedrijf binnen de gemeente? Wordt er regionaal samengewerkt door gemeenten? Al deze aspecten van het grondbeleid en grondgebruik verschillen per gemeente, afhankelijk van factoren als de toekomstige (demografische) ontwikkelingen in de gemeente en regio en capaciteiten van een gemeente.

Bij het afnemen van interviews is rekening gehouden met de positie van de interviewer (student) ten opzichte van de geïnterviewde (expert), door een open houding aan te nemen. De interviewer is een extern persoon, waardoor geïnterviewden terughoudender opgesteld kunnen zijn. Er is tevens rekening gehouden met de positie van de geïnterviewde, waarmee bedoeld wordt de organisatie waartoe hij of zij behoort en de functie die hij of zij daar uitvoert. Hierdoor zou iemand minder onafhankelijk kunnen zijn en de belangen van een bepaalde organisatie kunnen behartigen. Bepaalde onderzoeksbureaus hebben tevens te maken met geheimhouding ten opzichte van hun klanten, zoals gemeenten, waardoor zij niet alle informatie kunnen verstrekken. Voorafgaand aan de interviews is afgesproken dat er voorzichtig zou worden omgegaan met de resultaten. De uitgewerkte interviews zijn door terugkoppeling ter controle voorgelegd aan de geïnterviewden. Tevens werden zij op de hoogte gehouden met het verdere onderzoek indien zij dit wensten. Om het interview in het geval van de gemeenten voor beide partijen relevant te maken is voorafgaand aan het interview inhoudelijke informatie over de grondposities verstrekt.

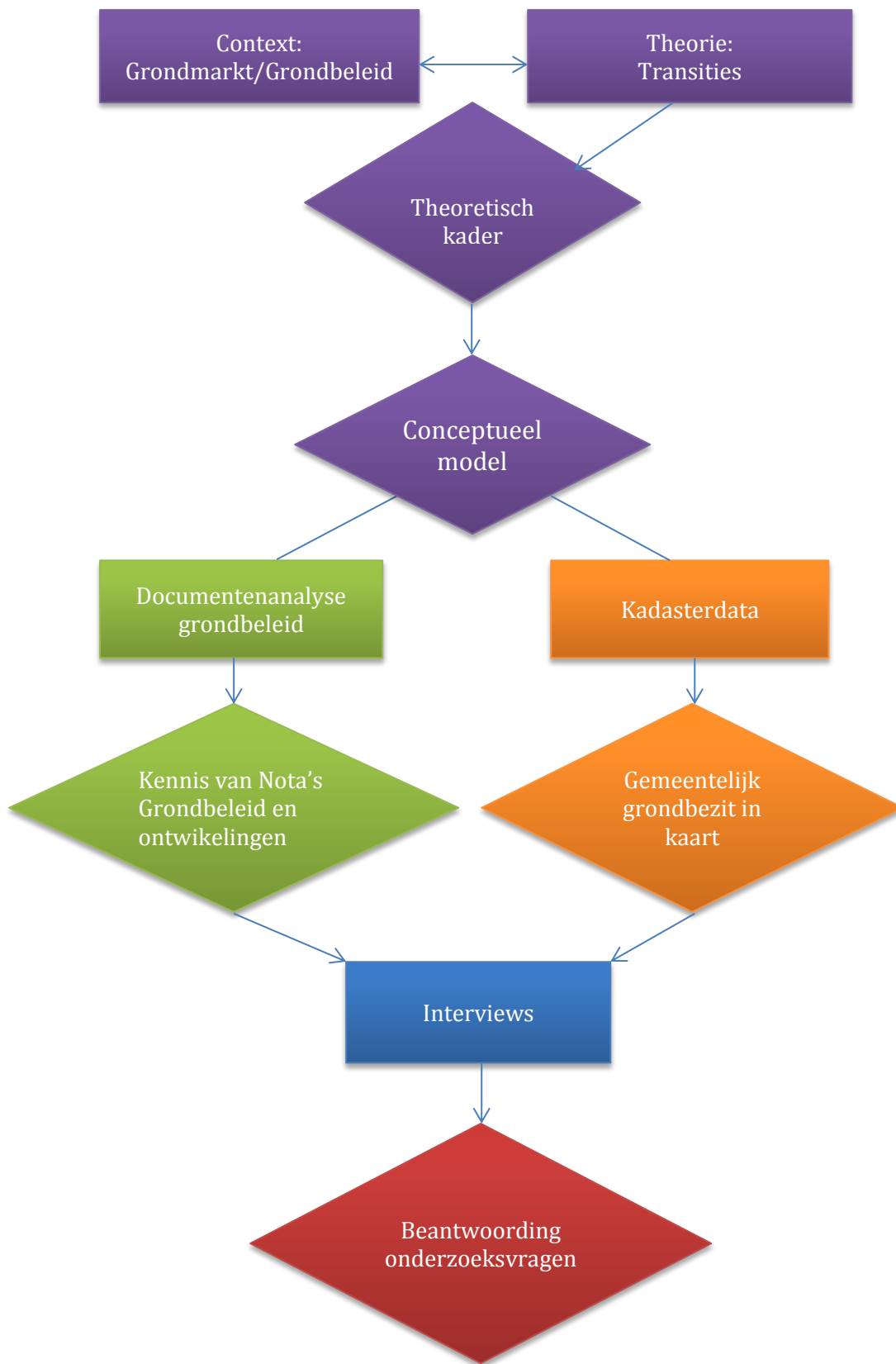
De interviews zijn volledig uitgewerkt en daarna geanalyseerd door middel van tekstcodering. Door kleurcodes aan de verschillende onderwerpen toe te kennen zijn de interviews gereduceerd tot de bruikbare gedeelten, om zo het overzicht te behouden. In bijlage 6 is een voorbeeld van een tekstcodering met legenda opgenomen. De kleurcodes zijn bepaald door middel van het bepalen van de verschillende thema's die tijdens de interviews aan bod kwamen. Dit zijn bijvoorbeeld regionale samenwerking, intentie van aankoop en huidig grondgebruik. Er zijn drie hoofdthema's, namelijk de drie onderzoeksvragen. Onder elk hoofdthema hangen 4 deelthema's die dieper op het onderwerp ingaan. Door deze passages te markeren is de koppeling naar de onderzoeksvragen duidelijk gebleven en is de samenhang bewaakt.

## 4.2 Synergie

In zowel de empirische hoofdstukken als in het laatste hoofdstuk van de scriptie, worden context, theorie en empirie verbonden door het analyseren van de bevindingen. Het conceptuele model staat daarbij centraal. Alle drie onderzoeksvragen komen samen en er zijn vergelijkingen tussen de gemeenten getrokken. Er is gekeken naar algemene bevindingen en aanbevelingen in combinatie met een reflectie op het onderzoek. Hierdoor wordt het antwoord op de hoofdvraag duidelijk.

## 4.3 Stroommodel van het onderzoek

Onderstaand stroommodel geeft het onderzoek van A tot Z weer met de gebruikte methoden in een rechthoek en de (tussen)producten in een ruitvorm. Het model geeft weer hoe de verschillende methoden tot de bevindingen hebben geleid, waarmee de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord is.



Figuur 4.1: Stroommodel van het onderzoek



## 5. Bevindingen ten aanzien van de gemeentelijke grondaankopen in de gemeenten Almere, Enschede en Groningen

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen betreffende de grondaankopen van de casusgemeenten van de afgelopen jaren, het eerste kernthema van het onderzoek. Onderdeel van dat onderwerp is tevens de vorm van het grondbeleid en de gemeentelijke organisatie. Dit hoofdstuk beantwoordt de derde deelvraag van het onderzoek: 'Welke aankoopstrategieën hebben gemeenten de laatste jaren toegepast en in het kader van welke vorm van grondbeleid en organisatievorm?' Het uitgangspunt hierbij zijn de grondreserves van de gemeenten Almere, Enschede en Groningen sinds 1993, welke bij het Kadaster in kaart zijn gebracht. Het Kadaster houdt de eigendomssituaties van percelen bij in het kadastrale register. Met de term 'aankoopstrategie' wordt gedoeld op de reden van aankoop door gemeenten; de grondslag voor de grondaankoop.

### 5.2 Vorm grondbeleid

Deze paragraaf bekijkt welke vorm van grondbeleid de gemeenten Almere, Enschede en Groningen hebben gebruikt de afgelopen jaren en of dat veranderd is sinds de crisis. Uit het contextueel kader is gebleken dat er drie vormen van grondbeleid zijn, namelijk actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid en publiek-private samenwerking (PPS). De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid is vaak neergelegd in de Nota Grondbeleid. Wat er met het grondbeleid tot stand wordt gebracht staat vaak in structuurvisies en behoefteramingen, die de ruimtelijke doelstellingen van een gemeente voor de langere termijn weergeven.

Om de ontwikkeling van het gemeentelijk grondbeleid beter te begrijpen is begonnen met de vraag wat er wordt verstaan onder het grondbeleid en hoe het tot stand is gekomen. De interviews met experts uit het vakgebied geven hier een goed beeld van. Gemeenten zien het grondbeleid als een instrument dat voortvloeit uit andere doelstellingen en niet als een zelfstandig iets (Interview Celik, 2013). Het grondbeleid is vaak een uitwerking van het ruimtelijke beleid en de daarmee samenhangende beleidsvelden als volkshuisvesting, werkgelegenheid en stedelijke vernieuwing. *'Grondbeleid is de keuzes die je maakt aan de hand van de instrumenten die je ter beschikking staan om andere doelen te verwezenlijken'* (Interview de Boer, 2013). De uitvoering van het grondbeleid neemt een lange tijd in beslag, vaak meer dan 10 jaar. Wanneer een bepaalde weg is ingeslagen kan het stuur niet zo maar worden omgegooid. Wat nu tot uitdrukking komt is vaak het grondbeleid van begin deze eeuw, misschien jaren negentig. Het klassieke model van na de Tweede Wereldoorlog was dat gemeenten gronden aankochten, bouwrijp maakten en verkochten. Na de crisis van de jaren 80 verminderde de hoeveelheid aankopen sterk, maar toen eind jaren 80, begin jaren 90, de grote verstedelijkingsopgave van het Rijk kwam, kochten veel gemeenten weer actief gronden om aan de opdracht tegemoet te komen. Daar zijn nu nog restjes van over, van VINEX-locaties die nog niet af zijn of gemeenten die enthousiast meer gronden aankochten (Interview de Boer, 2013). Toen is een weg ingeslagen, waardoor gemeenten zich nu op een bepaald punt bevinden, want de plannen die er toen waren hebben geleid tot de grondreserves die gemeenten nu hebben (Interview Celik, 2013). De langzame uitwerking van het grondbeleid maakt het lastig om snel veranderingen door te voeren. De wil daarvoor kan wel bestaan, maar de uitwerking is complex.

In 2002 was ook een dip in de markt waarneembaar, waarbij de vraag dicht bij het aanbod kwam en er nauwelijks overschot of spanning op de markt was. Eindgebruikers hadden toen veel keus en het bleek dat er geen goed inzicht was in wat de markt wilde (Interview de Boer, 2013). Deze 'mini-crisis' is een beetje vergeten en er is niet echt op geanticipeerd, maar het kan volgens experts gezien worden als een eerste waarschuwing van verandering en het vastlopen van het systeem. Hieronder wordt gekeken welke vorm van grondbeleid de gemeenten voeren.

In de Kadernota Grondbeleid Almere staat dat mede door de unieke positie van de gemeente, er zijn door de korte geschiedenis weinig gronden in eigendom van particulieren, gekozen is voor een actief grondbeleid. Dit wordt van belang geacht voor het realiseren van de Schaalsprong, 60.000 woningen in ongeveer 20 jaar tijd. Door grondposities te hebben kan sneller tot ontwikkeling worden overgegaan. Hierbij gaat het om uitbreidingen van de stad. Bij stedelijke vernieuwingsgebieden wordt wel overwogen om facilitair grondbeleid te voeren, dit is een kwestie van maatwerk. Een andere doelstelling van de gemeente Almere is om eindgebruikers te betrekken bij de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen (Gemeente Almere, 2009). Onder het wethouderschap van Adri Duivesteijn is in Almere een andere benadering ontstaan van stedelijke ontwikkeling, waarbij organische ontwikkeling centraal staat, terwijl Almere van oudsher een geplande stad is (Interview Zondag, 2013). De visie op het grondbeleid ligt bij het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit komt niet helemaal overeen met de enigszins verouderde Kadernota, maar is gezien de huidige economische omstandigheden verklaarbaar.

De Nota Grondbeleid van de gemeente Enschede stelt dat de gemeente kiest voor een actief grondbeleid, maar voorafgaand aan een project wordt eerst de situatie bekeken met behulp van een zogenaamde realisatiestrategie, om te kijken of facilitair grondbeleid misschien voldoende is. Dat is een afwegingsproces aan het begin van het project (Gemeente Enschede, 2010). Deze verschuiving naar een meer 'situationeel grondbeleid' heeft de afgelopen jaren doorgezet. Het grondbeleid in 2013 is passief, gezien de grote voorraad en het gebrek aan inkomsten (Interview Tuller-van de Pol, 2013). Hieruit blijkt dat de keuze voor een andere vorm van grondbeleid niet altijd bewust is, maar door de situatie en de tijd kan ontstaan.

De gemeente Groningen kiest ook voor een actief grondbeleid en daar waar mogelijk of wenselijk facilitair (Gemeente Groningen, 2010). Uitgangspunt is een sterke regie om de ruimtelijke doelstellingen te behalen. Gezien de huidige economische omstandigheden zijn er relatief weinig aankopen, waardoor je zou kunnen stellen dat het nu een passief grondbeleid is, terwijl dat niet de intentie is (Interview Slagter, 2013). Net als in Enschede zie je dat het grondbeleid wordt beïnvloed door de ontstane situatie en dat de uitvoering daardoor niet altijd overeen komt met het voorgestane beleid.

Het kan gezegd worden dat gemeenten nu een faciliterend grondbeleid voeren puur op basis van de weinige aankopen die er gedaan worden, maar dat kan voortkomen uit gebrek aan inkomsten en is niet per se een bewuste keuze. In de meeste Nota's Grondbeleid staat nog het streven naar 'actief grondbeleid, tenzij', maar de nieuwste Nota's laten een tendens naar faciliterend grondbeleid zien (Deloitte, 2012). Zonder een bewuste keuze kunnen er dus ook veranderingen ontstaan in beleid. Of ze structureel zullen zijn is daarbij een goede vraag. De uitvoering en de mogelijkheden van het grondbeleid van een gemeente worden beïnvloed door haar unieke situatie, zoals de ligging en padafhankelijkheid, zoals de keuzes uit het verleden die de mogelijkheden voor de toekomst beïnvloeden en de huidige grondposities en afspraken die er

zijn gemaakt. De ene gemeente heeft bijvoorbeeld meer buitengebied, terwijl een andere gemeente juist meer te maken heeft met verouderde bedrijventerreinen of bevolkingskrimp.



Uit het interview blijkt dat de opgave van het Rijk voor de Schaalsprong in Almere, als opvanggebied voor de noordelijke Randstad, van invloed is op het actief ontwikkelen van projecten in de gemeente. Hetzelfde gold voor de door het Rijk aangewezen VINEX-locaties in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Interview Ram, 2013). Op deze locaties werd zowel door gemeenten als door marktpartijen grond aangekocht. De economische crisis is als externe factor van invloed op het grondbeleid. Of dat tijdelijk is of structureel moet blijken. Door de problemen die aan het licht komen is actief grondbeleid niet altijd meer mogelijk, maar of dit weer terug zal komen als de markt aantrekt is niet te voorspellen (Interview de Boer, 2013). Hetzelfde geldt voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 met de mogelijkheden voor de grondexploitatie. Deze maakt facilitair grondbeleid beter mogelijk voor gemeenten. Door de gelijktijdigheid van de crisis en de wetgevingswijziging kan niet gezegd worden welke het meest van invloed is. Schakelen gemeenten over op facilitair grondbeleid door de crisis of door de grondexploitatiewet? Wellicht dat dat over een jaar of 10 naar voren komt. Gemeenten hebben echter al sinds jaar en dag de rol van het aankopen van gronden, het bouwrijp maken en het verkopen ervan om te zorgen voor huisvesting, bedrijventerreinen en andere doelen (Interview de Boer, 2013). Of een definitieve omslag gemaakt kan worden naar een geheel nieuwe houding is de vraag. Er zal veel voor nodig zijn om structureel over te gaan naar een andere vorm van gebiedsontwikkeling. Interne factoren die meespelen zijn onder andere de bestuurscultuur in de gemeente en de bestaande grondposities door keuzes uit het verleden. Daarnaast spelen externe factoren een rol, zoals de ruimtelijke ontwikkelingen van buurgemeenten, afspraken in regioverband en wet- en regelgeving.

### 5.3 Aankoopstrategie

De aankoopstrategie van een gemeente houdt in de reden waarom gronden werden aangekocht. Dit is in de loop van de jaren veranderd, zoals blijkt uit de interviews met de experts in het vakgebied. In de jaren 90, na de vorige crisis in de jaren 80, toen ontwikkelaars actief werden op de grondmarkt, is er in gemeenten bewuster nagedacht over aankoopstrategieën (Interview Ram, 2013). Gemeenten kochten al decennia lang gronden aan vanuit haar traditionele rol, zoals die na de Tweede Wereldoorlog met de wederopbouw tot stand kwam. Eind jaren 70 zorgde de oliecrisis voor een soortgelijke situatie als nu, met een stop op de woningbouw en veel gemeentelijke grondposities. Hierdoor werden gemeenten net als nu terughoudender. Toch is eind jaren 80, begin jaren 90, door de verstedelijkingsopgave van het Rijk weer veel grond aangekocht voor de VINEX-locaties (Interview de Boer, 2013). Toen raakten ontwikkelaars geïnteresseerd in het ontwikkelen van grond. Mede doordat er geen goed instrumentarium voor het kostenverhaal was en omwille van haar machtspositie bleven gemeenten gronden aankopen. Door de opkomst van ontwikkelaars zagen gemeenten beter in dat er veel geld te verdienen was met grond, wat mogelijkheden voor de gemeente zou bieden. Dat besef kwam eerst in de Randstad en later in de periferie, waar minder concurrentie bestond en minder ruimtelijke

ontwikkelingen waren. De reden om gronden aan te kopen is van oudsher dus het uitbreiden van de stad vanuit volkshuisvestelijke doelstellingen, om voldoende woningen te bouwen.

Uit de kadastrale kaart van Almere blijkt dat de gemeente geen recente aankopen meer heeft gedaan voor gebiedsontwikkelingen, althans niet in de buitengebieden. De groei van Almere is gestimuleerd door de Rijksoverheid, waardoor de grondprijzen lager dan de marktwaarde waren; dit is tegenwoordig aangepast (Interview van de Terp, 2013). Concrete plannen waren daarom geen prioriteit, de intentie was voldoende. Visies waren hierbij de basis. Almere heeft altijd een unieke uitgangspositie gehad, omdat in beginsel alle gronden in eigendom van de gemeente waren. Het was slechts een telefoontje naar Rijksdomeinen om de grond te kopen voor een lage prijs. Afspraken over de prijzen lagen vast in convenanten (Interview Zondag, 2013). Een deel van de gronden is nu wel in eigendom van particulieren, maar op de uitleglocaties, zoals Almere Poort en Nobelhorst, is de grond veelal nog in eigendom van de gemeente. Op de kaart in bijlage 1, onder 1.1, is goed te zien dat Almere Poort bouwrijp is en al deels in ontwikkeling is.

Enschede heeft in het kader van de VINEX-opgave de Eschmarke ontwikkeld ten oosten van de stad en Brunink ten zuiden, wat te zien is op de kadastrale kaart in bijlage 1, onder 1.2 door de aankopen in die gebieden. Deze projecten zijn nog niet helemaal afgerond en worden nu gefaseerd vanwege de verminderde vraag. Een probleem was dat er meerdere grote projecten tegelijkertijd uitgevoerd werden. De laatste jaren is er geen grond meer in het buitengebied aangekocht voor grootschalige ontwikkelingen. De aankopen in Enschede van de laatste jaren waren in het kader van concrete gebiedsontwikkelingen waarover al besluiten waren genomen en een lang traject aan vooraf was gegaan. Een voorbeeld is de aankoop van Usseler Es in 2008 als bedrijventerrein. De crisis was al begonnen, maar het traject liep al en het was nog niet duidelijk wat de gevolgen van de crisis zouden zijn (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Uit de kadastrale kaart blijkt dat dit de meest recente aankoop is geweest, althans in het buitengebied. Nu wordt er getwijfeld of het wel een verstandige aankoop was. Hierin zie je die lange uitwerking van grondbeleid terugkomen, dat het niet iets is dat snel omgeschakeld kan worden. Een goed uitgewerkt plan wil daarmee niet altijd betekenen dat het tot een goede uitkomst leidt.

Uit gegevens van het kadaster blijkt dat Groningen de meeste grondreserves heeft, wat ook zichtbaar is op de kaart in bijlage 1, onder 1.3. In Groningen werden op proactieve wijze gronden aangekocht om binnen een plangebied de grondpositie en onderhandelingspositie te versterken (Gemeente Groningen, 2010). Er werd anticiperend/strategisch aangekocht. Strategische bouwgronden waren onderdeel van de gemeentelijke aankoopstrategie. Er was vaak alleen een ontwikkelvisie of behoefteaming. Het kwam ook voor dat er iets aangeboden werd en dat het voordelig was om het dan te kopen (Interview Celik, 2013; Interview Tuller-van de Pol, 2013). Enschede heeft op die manier de laatste jaren nog enkele incidentele aankopen, waarna werd gekeken wat er mogelijk was, zoals een recreatieve route of ecologische hoofdstructuur. Omdat het nu niet zeker is of de grond wel meer waard wordt, gaan de aankopen veel voorzichtiger. Doordat er veel geld werd verdiend was het aantrekkelijk voor gemeenten om grond aan te kopen. In een periode van economische groei was het voldoende als het eventueel nodig kon zijn voor een ontwikkeling en anders werd het ruilgrond. De machtspositie was erg belangrijk. De meest recente aankoop in de gemeente Groningen is het Suikerunie-terrein, een voormalig fabrieksterrein van 120 hectare, in 2011. De ontwikkeling van dat terrein is pas gepland over 15 tot 20 jaar. De laatste aankopen in Groningen waren naar aanleiding van de Structuurvisie, voor

de uitbreiding van de stad. De structuurvisie is bepalend voor welke kant de stad zich op ontwikkeld en waar grondposities worden aangekocht. Dit wordt enigszins in samenhang gedaan met wat er al in eigendom is in de gemeente (Interview Slagter, 2013). Strategische aankopen zijn tot een minimum gebracht. Toch heeft de gemeente Groningen relatief veel aankopen gedaan in vergelijking met de andere gemeenten.

De recente Nota's Grondbeleid eisen duidelijkere grondslagen voor de aankoop van grond, zoals bouwplannen of ruilgrond voor een aangewezen ontwikkelingslocatie. In Enschede worden alleen aankopen gedaan wanneer de gemeente expliciet een ontwikkeling van de grond wil krijgen, wanneer de markt het bijvoorbeeld niet oppakt. Dit geldt vaak voor verlieslatende en complexe ontwikkelingen. Er zijn meer voorwaarden verbonden aan de aankoop, dat de grond al verkocht is of dat de opbrengst zeker is. De Raad en het College willen meer zekerheden (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Aankopen waren vaak vanuit beleid bepaald en er werd niet uitgebreid naar de financiële haalbaarheid gekeken. De afweging werd globaal gemaakt. Dat is een reden dat er nu veel grondbezit is. Wat nu aangekocht wordt is voor een specifieke bestemming en er wordt goed naar de prijs gekeken. Dit is een gevolg van de nieuwe realiteit, waarbij afwegingen belangrijker zijn geworden, omdat er meer risico's en minder middelen zijn.



Bij sommige nieuwe ontwikkelingen wordt er anders gekeken naar de aankoopstrategie, zoals bij de ontwikkeling van Oosterwold in Almere, dat in samenwerking met de gemeente Zeewolde wordt gedaan, via organische ontwikkeling, wat inhoudt dat de gemeente daar geen gronden aankoopt, maar het overlaat aan marktpartijen en particulieren. Wanneer er partijen zijn die geïnteresseerd zijn in een stuk grond dan wordt er bemiddeld tussen die partij en Rijksdomeinen door middel van een nog te vormen gebiedsautoriteit (Interview van de Burgt, 2013). Het op voorraad hebben van voldoende gronden, strategisch grondbezit, is dan geen uitgangspunt meer. Het is niet meer noodzakelijk om grondposities te hebben voor het realiseren van ontwikkelingen. Het houden van een bepaalde mate van regie kan door andere instrumenten of het opstellen van kaders.

Kleinere gemeenten willen of hoeven vaak alleen te faciliteren voor hun eigen burgers. Zolang zij daarvoor kunnen bouwen, hebben zij verder geen noodzaak om gronden aan te kopen (Interview Ram, 2013). Toch kan de beperkte hoeveelheid grond van een kleine gemeente een net zo groot probleem opleveren als een grote hoeveelheid grond in een grotere gemeente, waar de komende jaren de bevolking en het aantal huishoudens wellicht sterker zal groeien. Waar in grotere steden veel projectontwikkelaars gronden hebben verworven zijn de problemen voor gemeenten wellicht ook kleiner. Het financiële probleem ligt dan niet bij de gemeente, maar er kunnen wel maatschappelijke problemen uit voort komen, zoals verlaten terreinen. Zo blijkt dat de problemen tussen grote en kleine gemeenten verschillen.

## 5.4 Gemeentelijke organisatie

Deze paragraaf bekijkt de organisatie van het gemeentelijk grondbedrijf in de casusgemeenten om te zien of de organisatie verschilt en of dat invloed heeft op de grondaankopen. De interviews bij de gemeenten en experts staan hierin centraal.

### 5.4.1 Organisatie van het grondbedrijf

Dit onderdeel van het onderzoek focust op de organisatie van het grondbedrijf in de 3 gemeenten. Volgens experts is er een golfbeweging waarneembaar van de positie van het grondbedrijf; in een hoogconjunctuur ligt die meer buiten de gemeente en in een laagconjunctuur meer binnen de gemeente (Interview Celik, 2013). Daarbij bestaat er een groot verschil tussen grotere en kleinere gemeenten in verband met het verschil in capaciteit, kennis en kunde, waarbij grotere gemeenten meer zelf kunnen doen en kleinere gemeenten soms afhankelijk zijn van een bepaalde persoon. Het is de gemeentelijke autonomie om voor een bepaalde vorm te kiezen. Grondbedrijven zijn ontstaan in de periode dat de grondaankopen begin jaren 90 snel toenamen bij gemeenten. Toen is nagedacht om een aparte entiteit te vormen om alles wat met grond te maken heeft op een plek te organiseren. Het werd een bedrijfsmatig aspect binnen een publiekrechtelijke organisatie (Interview Ram, 2013). Hierdoor ontstonden twee begrotingen naast elkaar met elk een eigen administratie. Door de grondbegroting af te schermen was het mogelijk winsten en verliezen van ruimtelijke ontwikkelingen onderling te verevenen (Interview Kloosterman, 2013). Problemen konden binnen de eigen entiteit opgelost worden en de eigen reserve werd gebruikt om tekorten op te vangen. Afroning naar de algemene dienst vond vaak plaats als een bepaald niveau van de reserve overschreden was. Deze winstnemingen hebben grote financiële consequenties gehad, waardoor deze (agressieve) winstnemingen nu tot een halt zijn geroepen (Gemeente Apeldoorn, 2012; Gemeente Enschede, 2012). Daarnaast waren er interne transacties tussen het grondbedrijf en andere afdelingen. Het was een afgesloten eenheid (Interview Ram, 2013). De laatste jaren zijn er naast ruimtelijke ook andere doelstellingen in het grondbeleid centraal komen te staan, zoals sport, onderwijs en zorg. Hiermee financiert het grondbedrijf ook andere beleidsvelden, die geen deel uitmaken van de ruimtelijke doelstellingen. De vraag is of dat terecht is en of dat misschien anders moet. De rest van deze paragraaf gaat dieper in op de organisatie van het grondbedrijf in Almere, Enschede en Groningen.

Uit de Nota en het interview in Almere is gebleken dat zij een aparte afdeling Grondzaken hebben die het overzicht houdt over de grondactiviteiten in de gemeente. Het is onderdeel van een dienstenorganisatie, waardoor het *'een beetje tussen de regels doorgaat'* (Interview van de Terp, 2013). *'Het grondbedrijf is meer in een functie geborgd dan in een duidelijk uitgekristalliseerde organisatie'* (Interview Zondag, 2013). Hierdoor voelt het grondbedrijf binnen de gemeente minder bedrijfsmatig aan. Almere is een dienstenorganisatie en binnen de Dienst Stedelijke Ontwikkeling zijn de gebieden (Stad en Poort-Hout) verantwoordelijk voor de exploitaties en grondposities. Dienst Stedelijke Ontwikkeling legt de verantwoording af doet integraal de programmering en afspraken. Tevens doet de afdeling de controle op het financiële en juridische vlak en de gebieden kunnen een beroep doen op de expertise van de afdeling. De afdeling is vooral bezig met afstemming op de behoefte en het faseren van de projecten (Interview van de Burgt, 2013). In de Kadernota staat de wens om een ambtelijke eenheid te vormen waarin de expertise op het gebied van grondbeleid samenkomt. Deze is nu verdeeld over de Afdeling Grondzaken en de Projectorganisatie van de gebieden.

In Enschede en Groningen loopt het grondbeleid door verschillende afdelingen heen. In Enschede is het onderdeel van het programma Stedelijke Ontwikkeling en in Groningen is het toebedeeld aan de afdeling Vastgoed en Beheer, die gaat over het strategische vastgoed van de gemeente. In beide gemeenten krijgt het grondbeleid uitwerking op projectniveau. Binnen de projecten worden afwegingen gemaakt, waardoor de integraliteit met de rest van de gemeente soms ontbreekt (Interview Tuller – van de Pol, 2013). In Enschede bestond er voorheen een cluster grondbedrijf, waarin specialisten van verschillende afdelingen bij elkaar zaten. Bij de reorganisatie in 2010 is het grondbedrijf als organisatorische eenheid uit elkaar gehaald, waardoor de afdelingen zelfstandig zijn geworden. Voor de inhoudelijke sturing is een programmamanager grondbedrijf aangesteld. De afdeling Vastgoed en Beheer in Groningen houdt zich bezig met de fase tussen verwerving en herontwikkeling, oftewel het beheer en het maken van afspraken en plannen voor de ontwikkeling van projecten.

De geïnterviewden in Groningen en Enschede stellen dat er vooral binnen projecten wordt gewerkt. In Enschede werden de projecten geleid door een planeconoom, die elk op hun eigen manier werkten, waardoor er soms weinig afstemming plaats vond en te veel macht lag bij een persoon. Nu vindt er meer overleg plaats over deze processen; de unieke positie van de planeconoom staat onder druk. De crisis heeft gezorgd voor een periode van bezinning, dit blijkt ook uit de raadsenquête. Financieel is er nog wel een aparte begroting met een eigen reserve. De projecten worden onderling verevend (Interview Tuller – van de Pol, 2013). In Groningen start het initiatief van een ontwikkeling bij de programmaleider, die er voor moet zorgen dat er conform de behoefteraming voldoende projecten opstarten. Er wordt een projectgroep samengesteld, die bestaat uit de benodigde disciplines (stedenbouw, ingenieur, vastgoed, planeconoom, milieudienst) en verantwoordelijk is voor het hele proces binnen het afgebakende gebied van het project, de zogenaamde balletjeslijn. Net als in Enschede zitten er mensen van verschillende afdelingen in, die in principe voor het grondbedrijf werken. Voorheen was er een afdeling Vastgoedontwikkeling waar alle expertises van het grondbedrijf samen zaten. Grondexploitaties en verdere uitwerkingen vinden vervolgens op projectniveau plaats (Interview Slagter, 2013). Terwijl de organisatie binnen verschillende gemeenten verschillend loopt, vindt de uitwerking vaak plaats binnen projecten, zoals in alle drie de gemeenten. De afdeling Grondzaken of de mensen die door de afdelingen heen werken voor het grondbedrijf, hebben een soort overkoepelende functie.

Bovenstaande laat zien dat er veel varianten van het grondbedrijf zijn. Soms is het een aparte entiteit, soms is het een afdeling grondzaken en soms loopt het door meerdere afdelingen heen. Een afgescheiden grondbedrijf staat het verst af van de gemeentelijke organisatie. In de casusgemeenten zie je verschillen in de organisatie van het grondbeleid. Geen van de drie gemeenten heeft een apart grondbedrijf.

#### 5.4.2 Afstemming en communicatie

Uit de interviews blijkt dat de grondreserves van gemeenten erg verschillend worden bijgehouden, soms is het op een GIS-afdeling met een digitaal systeem en soms is het handmatig in mappen met kadastrale uittreksels. Naast de grondposities, het eigendom, is het van belang te weten wat voor overeenkomsten en afspraken er op die grond liggen, zoals een bouwclaim. Dit is ingewikkeld, omdat het vaak verspreid is over meerdere afdelingen. Uitzoeken welke

overeenkomsten op welke gronden liggen is aan te duiden met de term 'operatie schoenendoos', aantonende hoe lastig dit is (Interview Kloosterman, 2013).

De gemeente Almere heeft een geautomatiseerd systeem waarin de grondposities worden bijgehouden, inclusief van welke Dienst en of het van Staatsbosbeheer of Domeinen is, maar de afspraken die erachter liggen staan er niet bij (Interview van de Burgt, 2013). In Enschede wordt alles expliciet bijgehouden in systemen, de aankopen, de boekwaarden, rentelasten, baten en kaartmateriaal. De grondposities, verdeeld in categorieën, worden elk jaar in kaartvorm gebracht, waardoor een centraal overzicht bestaat. Groningen heeft ook een digitaal systeem, maar dat wordt niet zo strak en uitgebreid bijgehouden. Een goed of slecht overzicht is weliswaar beter voor de efficiëntie van de organisatie, maar het wil niet meteen zeggen dat er in een gemeente met een goed overzicht betere resultaten zijn geweest. Enschede heeft alles bijvoorbeeld goed inzichtelijk, maar toch kwam het grondbedrijf financieel in de problemen. Een goed overzicht is daarom niet een oplossing, maar slechts een hulpmiddel.

Een ander aspect van de organisatie van het grondbedrijf is de rapportage van de resultaten en gang van zaken in het grondbedrijf. De huidige problematiek zorgt ervoor dat er nu meer aandacht komt voor deze aspecten. Bij veel gemeenten gaat de rapportage via de MPG, het Meerjaren Planning of Perspectief Grondexploitatie, waarin alle ontwikkelingen van de grondexploitaties worden bijgehouden. In Almere is daarnaast het BVR systeem, de bedrijfsvoortgangsrapportage. Hiermee wordt getracht kaders te stellen waardoor de gebiedsontwikkelingen binnen bepaalde contouren blijven en het overzicht behouden blijft (Interview van de Terp, 2013). Binnen de afdeling Grondzaken vinden overleggen plaats over de grondvoorraad en de boekwaarden. In Enschede worden ook jaarlijks de lopende grondexploitaties herzien en samen geconsolideerd tot een begroting (Gemeente Enschede, 2010). In Groningen wordt er elk kwartaal gerapporteerd over de stand van zaken van projecten, zowel inhoudelijk als financieel. Experts stellen dat gemeenten in goede tijden vaak weinig grip op het grondbedrijf hadden, die met de term 'black box' werd aangeduid (Interview Ram, 2013). Van de begroting zag de gemeenteraad vaak alleen de winsten terug en de afoming naar de gemeentebegroting. Er werd niet gekeken naar wat er precies gebeurde in het grondbedrijf. Het was een gesloten eenheid en zolang het financieel gezond was en bleef waren de resultaten voldoende als informatie. Het was niet transparant en de grondexploitaties waren lastig te begrijpen voor raadsleden. Er gaan nu stemmen op om een handreiking Grondbeleid voor raadsleden te maken, zodat zij meer kennis van zaken hebben, wat goed zou zijn voor de transparantie (Interview de Boer, 2013). Bovendien veranderen er nu allerlei aspecten zoals kortere terugverdientijden en rentelasten, die het nog lastiger maken. Het kennisniveau van de gemeenteraad is soms niet toereikend als het gaat om financieel technische punten, waardoor het moeilijk is om richtinggevend besluiten te nemen (Gemeente Enschede, 2012).

Volgens een expert botst het grondbedrijf soms met andere afdelingen door de afstand met de maatschappelijke aspecten van de gemeente. Er zijn meestal drie plekken binnen de gemeente waar met stedelijke programmering en grondposities wordt omgegaan, namelijk de afdelingen Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Grondzaken/Grondbedrijf. Deze hebben allen een andere insteek en andere belangen, waardoor dat kan botsen (Interview Ram, 2013). De een kijkt meer naar de financiële haalbaarheid, terwijl de ander naar de maatschappelijke belangen kijkt. Dit bevordert de communicatie meestal niet. Doordat veel grondbedrijven tegenwoordig



beter geïntegreerd zijn in de gemeentelijke organisatie wordt de afstand tot andere afdelingen kleiner, wat vaak beter is voor de communicatie en afstemming.



## 5.5 Conclusie

Uit het onderzoek naar de grondaankopen van de laatste jaren is gebleken dat deze voornamelijk gericht waren op het uitbreiden van de stad. De grondslag hiervoor lag in een ontwikkelvisie, behoefteraming of structuurvisie. De machtspositie was voor een actief grondbeleid belangrijk om snel te kunnen ontwikkelen en de regie te behouden. Hierdoor bouwden gemeenten strategische voorraden op, zonder dat er altijd een concrete grondslag was. In economisch goede tijden werd veel geld verdiend op grondexploitaties, dus werd er minder kritisch gekeken naar welke gronden aangekocht werden. Het is de vraag of het een verschil zou hebben gemaakt als de keuzes bewuster waren gemaakt. De keuze voor een actief grondbeleid is niet altijd bewust gemaakt, dit verschilt onder andere voor kleine en grotere gemeenten en gemeenten waar een verstedelijkingsopgave speelde. Wanneer er weinig ontwikkelingen zijn hoeft een gemeente niet actief gronden te verwerven, terwijl wanneer er bijvoorbeeld een VINEX-locatie was aangewezen wel. De interviews laten zien dat de organisatie van het grondbedrijf in elke gemeente anders is. In Enschede en Groningen loopt het door meerdere afdelingen heen, waardoor overzicht soms lastig is, terwijl het in Almere binnen een afdeling geconcentreerd is. Een aparte begroting maakt het makkelijker te verevenen tussen projecten en tekorten op te vangen met de eigen reserve. De gemeenteraad heeft echter moeite grip te houden op het grondbedrijf door de afstand tot de gemeentelijke organisatie. Het traditionele grondbedrijf was een gesloten, interne eenheid. Doordat de uitwerking vaak op projectniveau plaatsvindt zijn integrale afwegingen moeilijk en verloopt afstemming soms slecht. Transparantie en een goed overzicht van de grondposities en de afspraken die daarmee samenhangen is niet in elke gemeente gelijk, mede doordat het op meerdere afdelingen afspeelt, wat de efficiëntie niet altijd ten goede komt. Werken op projectniveau, of zoals in Almere op gebiedsniveau, beperkt een integraal beeld van de verschillende gebiedsontwikkelingen in een gemeente. Rapporteren en terugkoppeling krijgen nu meer aandacht. Onderstaand schema laat globaal de conclusies zien van het kernthema van dit hoofdstuk per gemeente.

Kernthema 'grondaankopen'	Almere	Enschede	Groningen
<b>Grondbeleid</b>	Actief	Situationeel	Actief
<b>Aankoopstrategie</b>	Uitbreiding (Rijksopgave)	Uitbreiding (VINEX)	Uitbreiding (machtspositie)
<b>Grondslag voor aankoop</b>	Visie / intentie	Concreet plan of aangeboden	Structuurvisie
<b>Organisatie grondbedrijf</b>	Afdeling Grondzaken en Projectenorganisatie van de gebieden	Verdeeld binnen programma Stedelijke Ontwikkeling	Verdeeld binnen afdeling Vastgoed en Beheer
<b>Overzicht grondposities</b>	Digitaal overzicht van grondeigendom	Alle gegevens digitaal en in kaartvorm	Beperkt digitaal overzicht

## 6. Bevindingen ten aanzien van de huidige grondreserves in de gemeenten Almere, Enschede en Groningen

### 6.1 Inleiding

Als resultaat van de aankopen van de afgelopen jaren en de huidige economische omstandigheden hebben veel gemeenten een overschot aan bouwlocaties. Wat zijn die grondreserves precies, waar liggen ze? Nu de ontwikkelingen niet zo snel gaan, is het interessant om te kijken wat er in de tussentijd gebeurt met deze grondreserves. Passen gemeenten de huidige plannen aan of wachten ze en wordt er nagedacht over andere tijdelijke mogelijkheden? Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van deze vragen in de casusgemeenten en beantwoordt de vierde deelvraag: 'Wat is het huidige gebruik van de grondreserves en wat zijn de plannen?'

### 6.2 Wat zijn de grondreserves?

Bovenstaande heeft al laten blijken dat het grondbeleid een lang proces is, dat niet snel omgeschakeld kan worden. Er zijn grondposities die al worden aangekocht jaren voordat de ontwikkeling plaatsvindt. Een deel van het huidige areaal aan gronden bestaat daarom uit aankopen van vroegere plannen die anders hebben uitgepakt. In Groningen zijn er grondposities die nog een uitvloeisel zijn van oude structuurvisies die een andere richting in gedachten hadden (Interview Slagter, 2013). Zo zijn ontwikkelingen die op dit moment plaatsvinden vaak op gronden die al in 1998 bijvoorbeeld zijn aangekocht (Interview Kloosterman, 2013). Door vroege aankopen is het risico aanwezig dat ze uiteindelijk niet worden ingezet conform de plannen en dat de verwachte opbrengst niet gerealiseerd wordt. In bijna de helft van de gemeenten zullen de huidige grondposities niet meer gebruikt worden voor het beoogde doel (Royal HaskoningDHV & VNG, 2013). De gemeente Almere zat in een groeifase de afgelopen jaren, waardoor ze veel gronden aankocht, om zoveel mogelijk te bouwen voor de vraag. Hierdoor ligt er nu voor 25.000 woningen grond bouwrijp en voor 25 hectare aan bedrijventerrein. Dit is ontstaan in de hoogconjunctuur en met een groeivisie, gevoed door de opdracht van het Rijk (Interview Zondag, 2013). Nu worden projecten gefaseerd, omdat men weet dat de komende jaren die vraag er niet is.

Uit het onderzoek blijkt dat naast de crisis ook andere veranderingen meespelen. Landelijk zie je een verschuiving van uitleglocaties naar binnenstedelijke projecten, zoals herstructurering. Dit laat grondposities achter in het buitengebied, zoals in Enschede, waar de projecten in de buitengebieden nu gefaseerd worden (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Deze zijn niet winstgevend te verkopen aan derden, omdat die moeite hebben met de financiering. In Netwerkstadverband is gekozen voor een focus op herstructureringsgebieden in de binnensteden (Netwerkstad Twente, 2013). Een andere verschuiving die samenhangt met die naar binnenstedelijke projecten is dat van grootschalige projecten naar kleinschalige. Hierdoor zijn niet meer zulke grote lappen grond nodig als voorheen (Interview de Boer, 2013), waardoor de voorraad nog lang op hetzelfde niveau kan blijven.

Buitengebied /  
grootschalig



Binnenstedelijk /  
kleinschalig

Experts in het vakgebied constateren dat de voorraden van gemeenten niet snel zullen slinken zolang de vraag niet toeneemt van de markt (Interview Celik, 2013). Om grondreserves kwijt te raken zal grond verkocht moeten worden, wat in de huidige markt moeilijk is, vooral als je geen verlies wilt leiden. Het zal ook voorkomen dat voor lopende projecten nog niet alle gronden in bezit zijn, waardoor er nog posities worden aangekocht. De gemeenten met veel overschotten zijn hoofdzakelijk degenen die onderdeel waren van de grote verstedelijkingsopgave en die daardoor bewust die keuze voor actief grondbeleid hebben gemaakt. Er zijn ook gemeenten, bijvoorbeeld langs de grens, waar geen grootschalige ontwikkelingen hebben plaatsgevonden de laatste jaren. Daar werden hooguit 20 woningen gebouwd voor de eigen bevolking en was geen sprake van een bewuste keuze voor actief of faciliterend grondbeleid (Interview de Boer, 2013). De meest bewuste keuzes werden gemaakt in de grotere gemeenten, de G4 en G32. Het overschot concentreert zich vooral daar en in kleinere gemeenten die grote projecten hadden, zoals Lansingerland, waar gronden zijn aangekocht met het doel als overloopgebied te dienen tussen Den Haag en Rotterdam.

Binnen de vraag wat het overschot is en waar het ligt speelt de definitiekwestie van hoe het weergegeven staat op de balans. Door afwaarderingen kan het overschot minder lijken, maar hoeft er in hectaren geen verschil te zijn. Hetzelfde geldt wanneer delen van de plankosten gefinancierd worden uit andere potjes. Door boekhoudkundige methoden kunnen getallen anders worden weergegeven. Dit is lastig voor de gemeenteraad in het kader van transparantie. Door gronden te verschuiven van de ene balanspost naar de andere wordt het beeld anders, terwijl er in feite niets hoeft te veranderen. Het is gebleken uit het onderzoek dat de definities van de posten NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden) en BIE (bouwgrond in exploitatie) verschillen per gemeente (Interview de Boer, 2013). Hierdoor is het lastig om op basis van jaarrekeningen conclusies te trekken over de stand van zaken in gemeenten.

### 6.3 Stand van zaken

Nu er weinig ontwikkeld wordt zijn gemeenten aan het zoeken naar manieren om toch iets te verdienen aan de grond of te zorgen dat de lege gebieden de leefbaarheid van de gemeente niet verslechteren. Deze paragraaf kijkt naar twee kanten van huidig gebruik, namelijk wat er nu werkelijk gebeurt op de grond en wat gemeenten doen met de huidige plannen.

#### 6.3.1 Huidig gebruik

Uit de interviews is naar voren gekomen dat ongeveer 99% van de gronden in de buitengebieden verpacht wordt aan boeren met een korte opzegtermijn. Vaak zaten deze er al op en kunnen ze hun bedrijf voortzetten. De grond terug verkopen aan agrariërs gebeurt weinig, omdat gemeenten het zien als een tijdelijke activiteit voordat er een ontwikkeling komt (Interview Ram, 2013). Het huidige gebruik voortzetten, als dat mogelijk is, is vaak de meest optimale oplossing voor gemeenten. Almere verpacht haar gronden aan biologische boeren (Interview van de Terp, 2013). Wanneer verpachten niet mogelijk is, als bijvoorbeeld de helft van een wijk al gebouwd is, dan wordt er naar tijdelijke functies gekeken (Interview de Boer, 2013). Tijdelijke verbouw van producten waar de grond geschikt voor is zie je in Almere en Enschede voorkomen. In Almere Nobelhorst worden worteltjes verbouwd en in Enschede vlas.

*‘Tijdelijkheid is een soort toverformule, het lijkt wel een paracetamol voor de problemen, maar het heeft ook zijn beperkte waarde’* (Interview Zondag, 2013). Gemeenten geven aan dat er bijvoorbeeld beperkingen zijn die betrekking hebben op de ruimtelijke kwaliteit, mogelijke bodemvervuiling, het niet meer beschikbaar zijn voor de oorspronkelijke ontwikkelingen en de financiële haalbaarheid. In de volgende paragraaf wordt hier dieper op ingegaan. Hetzelfde geldt voor leegstaand vastgoed, dat wordt ook tijdelijk verhuurd of in gebruik gegeven als dat mogelijk is (Interview Slagter, 2013). In Enschede loopt momenteel een business case om te kijken of het rendabel is om zonnepanelen op een stuk grond te zetten. Het in tijdelijk gebruik geven van gronden lijkt een ideale oplossing, veel gemeenten zijn er mee bezig om dit beter te faciliteren en marktinitiatieven een plek te geven in de gemeente, maar dit is niet eenvoudig.

De geïnterviewden laten blijken dat gemeenten tevens nadenken over het verkopen van de grond, omdat ontwikkeling in de nabije toekomst niet waarschijnlijk is en het veel rentelasten veroorzaakt. In Enschede is een lijst opgemaakt met te verkopen gronden, voornamelijk gronden in het buitengebied die verpacht worden of resten van projecten. Een verkoopstrategie is nog niet geformuleerd. Ook binnen de regio Twente wordt nagedacht over het afstoten van strategische gronden. Discussiepunt is of het verstandig is om gronden in deze slechte economische tijd te verkopen of dat het beter is om ze nog even aan te houden (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Naast het verpachten en het in tijdelijk gebruik geven of verhuren van gronden, ligt er veel braak, dat misschien al bouwrijp is, zoals in Almere Poort. Op de kadastrale kaarten is deze grond dan niet meer ingekleurd als gemeentelijk grondbezit, omdat het al verkaveld is of vernummerd, terwijl het nog niet in ontwikkeling is.

### 6.3.2 Huidige plannen

Uit de interviews blijkt dat er projecten zijn die stil gelegd worden, voornamelijk de projecten die nog niet ver in ontwikkeling zijn en waar de kosten nog relatief laag zijn. Of wanneer de vraag zo gedaald is dat er een fase uit wordt gehaald. De meerderheid van de gemeenten kiest er voor om het ontwikkelingstempo van projecten aan te passen. Dat verdient de voorkeur boven het maken van strategische keuzes en plannen (tijdelijk) stilleggen (Royal HaskoningDHV & VNG, 2013). Toch gebeurt dit, om nog grotere financiële consequenties te beperken. In Enschede wordt de ontwikkeling van de Eschmarke stopgezet, wat betekent dat vier deelgebieden niet meer tot ontwikkeling komen (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Die gronden zijn teruggezet in de strategische grondvoorraad. De bedoeling is om over 10 tot 15 jaar te kijken of de gronden alsnog in exploitatie kunnen worden gebracht.

Het blijkt dat veel gemeenten de plannen vertragen door ze te faseren of door eerst een pilot te doen met een deel van het gebied (Interview van de Burgt, 2013). Bij elke gemeente is sprake van herprogrammeren, er wordt opnieuw gekeken naar de behoefte, de marktvrage, de projecten die al in ontwikkeling zijn en wat de markt aan het realiseren is. In Enschede is met de Stedelijke Koers Enschede vorm gegeven aan de herprogrammering, waarmee 2300 woningen, 21 hectare bedrijventerrein en 50.000 m<sup>2</sup> kantoorruimte uit de productie zijn gehaald. Daarnaast is er veel gefaseerd. Het doel was om het realiteitsgehalte in de programmering te verhogen (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Het is nog niet zeker of de herprogrammering voldoende was. Het plan Vaneker blijft in zijn huidige vorm bestaan, maar er wordt vanuit gegaan dat het verkopen van de kavels langere tijd in beslag zal nemen, mede vanwege het specifieke woonmilieu. In deze economisch slechtere tijd is er meer vraag naar woningen in het

goedkopere segment, waardoor veel gemeenten deze nu als eerste bouwen. Tegelijkertijd stellen zij zich de vraag of dit op de langere termijn verstandig uitpakt, omdat er dan wellicht een overaanbod is in dit segment. De afweging bijstellen of faseren en wachten is lastig en afhankelijk van interne en externe factoren, zoals de boekwaarde, gerealiseerde plankosten en de markt. Wel ontstaat de discussie, ook in Netwerkstad verband, om projecten meer op te knippen, ook in de toekomst, omdat het lastig is te voorspellen wat er over langere tijd gebeurt. Een grondexploitatie met een horizon van 10 jaar bijvoorbeeld, in plaats van 20 tot 30 jaar, door de rest van de gronden eerst in de strategische voorraad te houden. Deze discussie is er om de flexibiliteit te vergroten. Het eindbeeld is hierdoor minder zeker, omdat er per fase wordt gekeken. In Enschede is ook meer aandacht ontstaan voor monitoring en programmasturing in het interne proces om de integraliteit te bewaken (Interview Tuller – van de Pol, 2013).

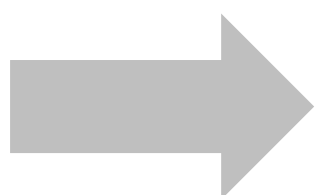
In Almere is er een discussie over de prioritering van de grote projecten, Almere Poort, Duin en Nobelhorst. Daar ligt veel grond bouwrijp en is er een zekere 'sense of urgency' om die grond te ontwikkelen. Het is moeilijk om te bepalen wat voor gaat, maar veel ballen tegelijkertijd in de lucht houden is risicovol (Interview van de Terp, 2013). In Enschede waren er ook te veel projecten tegelijkertijd in de lucht (Gemeente Enschede, 2012). De grootste druk ligt op Almere Poort, waar een groot areaal bouwrijp ligt en er financiële verplichtingen zijn aangegaan door de gemeente. Naast het aanpassen van plannen wordt er ook binnen plannen naar de kostenkant gekeken om de kosten van de planontwikkeling zo laag mogelijk te houden (Interview Zondag, 2013). Discussies die daarbij spelen zijn bijvoorbeeld in hoeverre er infrastructuur wordt aangelegd en of er al bouwrijp wordt gemaakt. Dit zijn vaak korte termijn 'lapmiddelen'.

Uit het onderzoek blijkt dat de fase waarin een project zich bevindt mede bepalend is voor de mogelijkheden om veranderingen in te voeren. Als plankosten al erg hoog zijn of gronden zijn al opgehoogd is het moeilijk om een project van de baan te schuiven (Interview Ram, 2013; Interview Celik, 2013). Wanneer een deel van de gronden al is bestemd, wordt vaak doorgegaan met het plan, terwijl ondertussen gekeken wordt naar alternatieve, tijdelijke inkomsten. Een voorbeeld is het Ciboga-terrein in Groningen, daar is al een programma, maar doordat het achterloopt op schema wordt er geprobeerd tijdelijke dingen ruimte te geven, zowel voor inkomsten als voor de leefbaarheid van het gebied. Er lopen al contracten met marktpartijen, waardoor het niet mogelijk is de plannen om te gooien, als de gemeente dat zou willen (Interview Slagter, 2013). Het Suikerunie-terrein is een ander verhaal, omdat bij de aankoop is besloten dat er de eerste 15 jaar geen programma ontwikkeld zal worden, waardoor de mogelijkheden voor tijdelijk gebruik interessanter zijn. Die beslissing is mede gemaakt doordat Meerstad al in ontwikkeling is, waardoor gewacht wordt met het Suikerunie-terrein. Had de gemeente geweten dat het Suikerunieterrein vrij kwam dan had de gemeente er waarschijnlijk voor gekozen om deze te ontwikkelen in plaats van Meerstad. De prioriteit ligt nu bij Meerstad.

Een in de literatuur veel geopperde oplossing om meer ontwikkelingen mogelijk te maken, is het (tijdelijk) flexibiliseren van bestemmingsplannen (Deloitte, 2012). Door globaler te bestemmen zou het gemakkelijker zijn om ontwikkelingen van de grond te krijgen en plannen aan te passen wanneer de markt verandert. Het onderzoek heeft geconstateerd dat er in veel gemeenten wel de wil bestaat om flexibel te bestemmen, maar dat in de praktijk de uitwerking hiervan lastig blijkt te zijn. Zo moeten de rechten van omwonenden beschermd worden, wat moeilijk is als het niet zeker is wat wel en niet mogelijk is op de grond. Daarnaast maakt de geografische ligging sommige bestemmingen beter mogelijk dan andere, een milieugevoelig bedrijventerrein is

bijvoorbeeld niet gewenst direct naast een woonwijk. De bestemmingen van bestaande plannen flexibiliseren heeft vaak financiële gevolgen voor de grondexploitatie. Negatieve uitkomsten moeten dan verantwoord worden (Interview van de Terp, 2013). Een ander discussiepunt in de gemeenten is of het goed is voor de ruimtelijke ontwikkeling. Op korte termijn is er wellicht meer mogelijk, maar op de lange termijn kan het een slechte uitwerking op de ruimtelijke structuur hebben. Er zal altijd voldaan moeten worden aan bepaalde geur- en hinderrichtlijnen en afstanden tot gevaarlijke bestemmingen, welke de flexibiliteit inperken.

Volgens de geïnterviewden werkt Almere op hoofdlijnen met globale bestemmingsplannen, waarbij de details privaatrechtelijk worden uitgewerkt in de vorm van een kavelpaspoort. De actualiseringsslag van bestemmingsplannen laat deze tendens ook zien. Een uitwerking van het makkelijker bijsturen, is het opdelen van ontwikkelingen in kleinere stukjes, waardoor de flexibiliteit vergroot wordt en per deelgebied strakker bestemd wordt, maar dit moet nog in de praktijk blijken (Interview Tuller – van de Pol, 2013). In Groningen wordt er binnen een project gekeken of verschuivingen in het programma mogelijk zijn. Zeker bij projecten met een lange looptijd wordt dit gedaan, bijstellen is dan vaak noodzakelijk door het veranderen van de marktvrage. Een voorbeeld hiervan is het Europapark, waar nu naast kantoren, het oorspronkelijke plan, ook andere functies, zoals woningbouw, een plek krijgen (Interview Slagter, 2013). Wanneer de intentie voor een ruimtelijk plan ontstaat, is er vaak slechts een structuurvisie die betrekking heeft op het gebied, een bestemmingsplan komt meestal pas later. Door een nieuwe structuurvisie kunnen andere wensen voor het gebied ontstaan, waardoor het uiteindelijk een andere functie krijgt. Net als bij het aanpassen van plannen is het gaandeweg moeilijker om te flexibiliseren. Als er eenmaal iets ontwikkeld is moet je daar rekening mee houden.



Tijdelijke initiatieven  
Flexibiliseren bestemmingsplan  
Huidig gebruik voortzetten  
Prioriteren en herprogrammeren  
Faseren en stopzetten van projecten

## 6.4 Alternatieve ontwikkelingen

Uit het vorige is gebleken dat er in de drie gemeenten momenteel veel aandacht uitgaat naar tijdelijk gebruik van bouwgronden en andere manieren om de verkoop van grond te stimuleren. Wat opvalt, is dat de verkoop van kavels voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap minder hard is gedaald dan de verkoop van woningen, zowel bestaande als nieuwbouw.

### 6.4.1 Tijdelijk gebruik

De interviews hebben laten zien dat gemeenten proberen hun gronden tijdelijk te gebruiken voor iets anders of marktinitiatieven toe te staan om financieel een compensatie te vinden voor de rentelasten, maar er zijn weinig situaties waarin dit volledig gecompenseerd wordt (Interview Ram, 2013; Interview de Boer, 2013). Dit heeft te maken met de voorinvesteringen die al gemaakt zijn en de rentelasten en plankosten die door blijven tellen. Het komt ook voor dat het geld kost om tijdelijk iets te doen. De belangrijkste winst van tijdelijk gebruik zit volgens de gemeenten in de leefbaarheid en veiligheid van het gebied. *‘Wanneer er wat reuring in het*

*gebied is, maakt dat het aantrekkelijker om daar heen te gaan en zo worden eventuele ontwikkelingen gestimuleerd'* (Seghers, 2012; Interview Ram, 2013). Dat is waar gemeenten op hopen voor de langere termijn. Op de korte termijn is het uitgangspunt om het gebied leefbaar te houden en desolate terreinen te voorkomen in verband met de openbare orde en veiligheid. Het maatschappelijke uitgangspunt is het belangrijkste (Interview Kloosterman, 2013). In Almere is het uitgangspunt de kwaliteitsverbetering van de stad en niet financieel gewin, maar er wordt wel getracht het maximaal haalbare eruit te halen. Gevolgen als bodemvervuiling door bijvoorbeeld het rond laten lopen van paarden op een stuk grond is daardoor een belangrijk aspect bij de overweging (Interview van de Terp, 2013). De grond moet wel geschikt blijven om op korte termijn over te gaan op ruimtelijke ontwikkeling. Een groot deel van de gemeenten is terughoudend in het zoeken naar tijdelijke gebruiksdoelen voor gronden die nog niet voor het beoogde einddoel in ontwikkeling kunnen worden gebracht, omdat ze bang zijn dat ze hier dan te veel aan gebonden zijn en niet snel kunnen reageren wanneer de markt dat vraagt (Royal HaskoningDHV & VNG, 2013). Een andere bijkomstigheid is dat de tijdelijke activiteit niet mag botsen met andere vaste activiteiten die er in dat gebied zijn. Het liefst wordt er een functie ontwikkeld voor bewoners die er dichtbij wonen, een speeltuin of stadslandbouw. Tegelijkertijd moet het ook een functie zijn die snel weer weg kan, wanneer een ontwikkelaar aan de slag wil. Zo zijn er veel aspecten aan tijdelijkheid die het moeilijk maken om dit goed te faciliteren. Pacht wordt daarom vaak als de makkelijkste optie gezien. Zonnepanelen zijn een populair idee, maar dat duurt soms 15 jaar voordat dat renderend is, waardoor het eigenlijk niet meer tijdelijk is.

De actieve rol van de gemeenten zie je onder andere terugkomen in aanpassingen in bestemmingsplannen en structuurvisies, bijvoorbeeld doordat het gebied verandert in een recreatie- of natuurgebied. Dit is mede met het oog op het aantrekkelijker maken van de gemeente om te wonen (Interview Ram, 2013). De maatschappelijke waarde is daarbij belangrijk, de gemeente behoeden voor krimp en andere negatieve consequenties. De specifieke situatie van een gemeente en een gebied zijn van invloed. Almere heeft een BTW-vrijstelling voor het leveren van maagdelijke gronden, maar als tijdelijk gebruik wordt toegestaan is dat niet meer mogelijk. Dit beperkt Almere vooral op de gronden in de buitengebieden. Er is juridisch wel een ontheffing voor agrarische functies. Op locaties in de binnenstad, waar de regeling niet van toepassing is, wordt wel geprobeerd tijdelijke functies te faciliteren. Wanneer er al afspraken met marktpartijen zijn voor een bouwgrond is tijdelijkheid vaak moeilijk vanwege de rechten van die partij (Interview Celik, 2013; Interview van de Terp, 2013). Om op het Suikerunie-terrein in Groningen inkomsten te genereren, voor zolang het niet ontwikkeld wordt, zijn er allerlei tijdelijke projecten gaande en is er een prijsvraag geweest voor initiatieven van burgers. Initiatiefnemers moeten vaak financieel geholpen worden door de gemeente, waardoor het niet veel oplevert, behalve wat 'reuring'. Er is in de gemeente een speciale projectgroep bezig om dit vorm te geven. Het oude zeegebouw is deels opgeknapt en wordt verhuurd aan allerlei organisaties (Interview Slagter, 2013). Er zijn al tentoonstellingen geweest, bijeenkomsten en concerten. Dit is vaak slechts voor een dag of hooguit een week.

In Amersfoort zijn in het Oliemolenkwartier allerlei tijdelijke ideeën uitgewerkt en samengekomen, waarbij het tijdelijke karakter lijkt te verdwijnen (Interview Kloosterman, 2013). De dynamiek die tijdelijkheid in het gebied oplevert kan leiden tot een wenselijke gebiedsontwikkeling, die uiteindelijk iets permanents kan opleveren. Tevens kan het zo zijn dat door de activiteiten het gebied leefbaarder en populairder wordt, waardoor de vastgoedwaarde stijgt. In directe zin zou het een gebiedsontwikkeling tot stand kunnen brengen en in indirecte

zin de vastgoedwaarde laten stijgen. Om de gebieden die in ontwikkeling zijn meer op de kaart te krijgen wordt er ook veel gedaan aan marketing van het gebied, zoals in Meerstad bijvoorbeeld met een ballonvaart of het organiseren van stadslandbouwactiviteiten (Interview Slagter, 2013; Royal HaskoningDHV & VNG, 2013). De vraag is echter of het wat oplevert. Tijdelijke projecten die definitief het oorspronkelijke plan overnemen zie je niet veel, maar er zijn tijdelijke initiatieven die goed lopen, waardoor er wordt gekeken om een gebied zo te laten.

#### 6.4.2 Particulier opdrachtgeverschap en organische stedenbouw

Uit het onderzoek blijkt dat twee voorbeelden van alternatieve vormen van stedelijke ontwikkeling die opkomen (collectief) particulier opdrachtgeverschap en organische stedenbouw zijn. Particulier opdrachtgeverschap bestaat al langer, maar het is een landelijke trend dat meer mensen hun eigen huis willen bouwen en meer zeggenschap willen over hoe en waar ze komen te wonen, dat blijkt uit het feit dat particulier opdrachtgeverschap een steeds groter aandeel van de woningmarkt inneemt (Royal HaskoningDHV & VNG, 2013). Collectief particulier opdrachtgeverschap is wanneer een groep mensen samen hun woningen ontwerpen. In Groningen wordt dit begeleid door KUUB, die de afgelopen 10 jaar al meerdere projecten ontwikkeld heeft. Collectief particulier opdrachtgeverschap is echter in deze tijd ook lastiger, omdat een groep mensen dan het risico moet durven nemen en de financiering rond moet kunnen krijgen (Interview Slagter, 2013). In Borne, een van de vijf gemeenten van Netwerkstad Twente, is een collectief particulier opdrachtgeverschap project gestart voor seniorenwoningen.

Het is gebleken dat meer dan de helft van alle gemeenten een actief stimulerend en faciliterend beleid voor particulier opdrachtgeverschap voert; in een enquête van Royal HaskoningDHV & VNG (2013) wordt het door gemeenten genoemd als de belangrijkste maatregel om de crisis in gebiedsontwikkelingen op te vangen. In Almere is een kavelwinkel geopend en worden bijeenkomsten georganiseerd om mensen te helpen. Ook voor mensen met een lager inkomen bestaan mogelijkheden via het programma *ibbA*, *Ik Bouw Betaalbaar* in Almere (Interview van de Burgt, 2013). Dat is een financieel gunstige regeling voor bewoners, die zelfbouw aantrekkelijk maakt en de gemeente afhelpt van een deel van de grondvoorraad (Binnenlands Bestuur, 2013). Het is een samenwerking tussen de gemeente en een woonstichting om zelfbouw betaalbaarder te maken. Daarnaast zijn in het Meerjarenprogramma *Ik bouw mijn huis in Almere* gebieden aangewezen die door zelfbouw ontwikkeld dienen te worden. De eerste jaren gaat het om gebieden die dicht bij het centrum liggen en na 2014 staan Almere Pampus en Oosterwold op het programma. Het programma geeft slechts een kader, richtlijnen en sfeerbeelden waarbinnen initiatieven centraal staan (Gemeente Almere, 2010).

Een ander voorbeeld van zelfbouw is de pilot 'Achter de Reitsdijk' die in 2008 in Groningen is gestart. Particulieren konden grond kopen waarvoor slechts een bouwplan was gemaakt. Dit heet Verkoop van grond met Voorlopig Ontwerp (VO). De Woonvisie kiest er voor dat minimaal 10% van de bouwkavels in particulier opdrachtgeverschap moeten worden uitgegeven. De gemeente tracht op deze manier inkomsten te genereren. Voor marktpartijen geldt die regel ook (Gemeente Groningen, 2010). Toch moet het aandeel particulier opdrachtgeverschap niet overschat worden, het is slechts een percentage van de planvoorraad. Het is niet geschikt voor de hele woningmarkt, omdat het veel tijd en geld kost om zelf een woning te realiseren. Het is wel een landelijke trend waaraan gemeenten graag meedoen. Financiering blijft echter een groot probleem op de woningmarkt. Het blijkt dat meerdere gemeenten kijken of ze de



financieringslast voor mensen kunnen verlagen, door bijvoorbeeld erfpachtconstructies. Er hoeft dan niet een hele koopsom te worden betaald, maar een jaarlijkse erfpachtcanon.

Uit de interviews komt sterk naar voren dat naast meer aandacht voor zelfbouw, er een stroming in Nederland is die bezig is met organische stedenbouw, ook wel 'spontane stad' genoemd (Interview Kloosterman, 2013). Het is een vorm van ontwikkeling in een bepaald gebied waarbij mensen, binnen kaders, zelf initiatieven kunnen ontplooiën. Dit geldt zowel voor woningbouw als bedrijven als landbouw. Een vorm van organische ontwikkeling in Enschede is het Polaroid-terrein. Daar is een kader/beeld neergelegd van wat er ingevuld kon worden en dat is de vrije loop gelaten. Nu zijn er allerlei initiatieven op het terrein gestart, zoals een indoor klimschuur en skatehal en een indoor volkstuinencomplex (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Er is ruimte gegeven aan initiatieven van de bevolking en ander partijen. Het is ontstaan vanuit tijdelijkheid, maar het zou een definitieve bestemming kunnen worden, ondanks de eventuele negatieve gevolgen voor de grondexploitatie. De Ontwikkelagenda van Netwerkstad Twente heeft 'ruimte voor de spontane stad' als een van haar uitgangspunten. *'In de spontane stad stelt de overheid duidelijke kaders en schept ruimte voor initiatieven van inwoners en partners uit bedrijfsleven, kennis- en onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties en andere overheden'* (Netwerkstad Twente, 2013). Netwerkstad Twente benadrukt dat de overheid slechts één van de spelers is en dat samenwerking en maatwerk belangrijk zijn.

Een groot gebied dat volgens het principe van organische stedenbouw wordt ontwikkeld is Oosterwold. Dit gebied ligt in de gemeenten Almere en Zeewolde, die hierin samenwerken. Het initiatief ligt bij de markt en de gemeente neemt geen grondposities in, tenzij het zou zijn om particuliere ondernemingen te stimuleren, zoals nu op kleine schaal gebeurt in Almere Poort. De gemeente ziet haar rol als faciliterend, ze faciliteert in feite alleen kaders en daarbinnen hebben mensen de vrijheid (Interview van de Terp, 2013). In Oosterwold moeten mensen zelf zorgen voor zaken als riolering en groen. De gemeente zal hooguit, wanneer dat niet door de markt wordt opgepakt, de hoofdinfrastructuur leggen en bovenwijkse voorzieningen als een school bouwen (Interview Zondag, 2013). Er is wel besloten eerst een pilot te laten lopen en niet meteen het hele gebied beschikbaar te maken voor ontwikkeling. In Oosterwold zouden in totaal wel 15.000 woningen gebouwd kunnen worden. De verschuiving vindt hier plaats van aanbod gestuurde naar vraag gestuurde gebiedsontwikkeling (Gemeente Almere, 2010). De exacte definitie en invulling van organische groei en stedenbouw zal per gebied verschillen naar gelang de kaders die een gemeente of andere overheid stelt. Uit het onderzoek komt naar voren dat organische stedenbouw een van de uitwerkingen is van een meer vraaggerichte ruimtelijke planning, net als (collectief) particulier opdrachtgeverschap.



## 6.5 Conclusie

De interviews hebben laten zien dat de huidige voorraad grondposities voornamelijk bestaat uit gebieden waar een verstedelijkingsopgave gerealiseerd moest worden. De aangewezen VINEX-locaties die nog niet af zijn, zoals de Eschmarke in Enschede, en de strategische voorraad in het buitengebied leiden tot veel grondbezit. Deels is dat een resultaat van aankopen volgens eerdere

structuurvisies die veranderd zijn. De landelijke verschuiving naar meer binnenstedelijke en kleinschalige ontwikkelingen laat tevens grond achter in buitengebieden. Door de huidige markt ligt er veel grond bouwrijp en te wachten. De grond in buitengebieden wordt voor het grootste deel verpacht aan boeren. Waar geen huidig gebruik kan worden doorgezet, wordt gezocht naar tijdelijke initiatieven, zoals stadslandbouw en tijdelijke verhuur, waarbij het uitgangspunt de leefbaarheid van een gebied is en niet zozeer de financiële inkomsten, welke vaak gering zijn. Tijdelijkheid en het flexibiliseren van bestemmingen is vaak lastig in verband met bestaande afspraken met marktpartijen en rechtsbescherming van omwonenden. Bovendien willen gemeenten de grond meteen beschikbaar hebben wanneer er zich ontwikkelingen voor doen. Marketing wordt daarom ingezet om gebieden te promoten.

Huidige projecten worden nu vaak gefaseerd of stopgezet. Prioritering is een moeilijke discussie die binnen gemeenten en regio's plaatsvindt. De meest dringende ontwikkelingen komen boven aan de lijst te staan. Verkopen van grond levert in deze tijd vaak een verlies op, waardoor dat financieel gezien niet verstandig is. Voorbeelden van alternatieve ontwikkelingen die een kans lijken te hebben en vorm krijgen zijn (collectief) particulier opdrachtgeverschap en het organisch laten groeien van een gebied, zoals in Oosterwold bij Almere. Zo wordt geprobeerd de grondreserves te beperken en de financiële lasten te compenseren, wat nooit volledig zal lukken. Wanneer tijdelijkheid aanslaat zou het mogelijk kunnen overgaan in definitieve bestemmingswijzigingen, maar de kans is groot dat dat negatieve financiële consequenties heeft voor de gemeente. Uit het onderzoek kan geconstateerd worden dat gemeenten optimisme hebben voor de toekomst en geloven dat de projecten op lange termijn wel zullen worden gerealiseerd. Of dit terecht is zal moeten blijken. Onderstaande tabel geeft kort de bevindingen omtrent de grondreserves aan voor de casusgemeenten.

<b>Kernthema 'grondreserves'</b>	<b>Almere</b>	<b>Enschede</b>	<b>Groningen</b>
<b>Ontstaan</b>	Groeivisie / Schaalsprong	VINEX-locaties	Structuurvisie / strategisch
<b>Huidig gebruik</b>	Verpachten aan boeren / tijdelijk gebruik	Idem	Idem
<b>Huidige plannen</b>	Stopzetten / prioritering / faseren	Idem	Idem
<b>Focus van alternatieve ontwikkelingen</b>	Organische groei / marktinitiatieven / particulier opdrachtgeverschap	Tijdelijk gebruik / particulier opdrachtgeverschap	Tijdelijk gebruik / collectief particulier opdrachtgeverschap / marketing

## 7. Bevindingen ten aanzien van de ontwikkelingen in het grondbeleid in de gemeenten Almere, Enschede en Groningen

### 7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk kijkt naar de veranderingen die er zijn gerealiseerd of waarvan wordt geprobeerd ze te realiseren met betrekking tot het grondbeleid. Deze bevindingen komen voort uit het onderzoek dat is gedaan bij zowel de 3 gemeenten als experts. Ten eerste wordt gekeken naar de manier waarop met de omslag wordt omgegaan, hoe gemeenten erin staan. Daarna wordt gekeken naar de veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie, de veranderende taken en rollen van actoren. Regionale en provinciale samenwerking zijn daarbij belangrijke aspecten. Zo ontstaat een beeld van de veranderingen in het grondbeleid, waardoor duidelijker wordt of het gaat om korte termijn overlevingstactieken of structurele lange termijn veranderingen.

### 7.2 Omslag

De vraag in deze paragraaf is of er een omslag plaatsvindt bij gemeenten met betrekking tot het grondbeleid en naar aanleiding waarvan dat is. Er zijn meerdere veranderingen en verschuivingen gaande die zorgen voor het moeilijk tot stand komen van ruimtelijke ontwikkelingen. De interviews geven aan dat de belangrijkste veranderingen de demografische ontwikkelingen, de economische crisis, de wet- en regelgeving, het nieuwe werken en een kritische, actieve burger zijn. Zo zie je een beweging van een aanbod gestuurde markt naar een vraag gestuurde markt, waarbij de wensen van de markt/de burger centraal komen te staan, en een verschuiving van grootschalige uitbreidingslocaties naar kleinschalige binnenstedelijke ontwikkelingen. Deze veranderingen staan niet op zichzelf, maar hangen samen met elkaar en beïnvloeden elkaar (Interview Celik, 2013). Zo is er niet maar één oorzaak, de crisis, maar meerdere die er toe leiden het grondbeleid aan te passen.

Door enkele geïnterviewden wordt gesteld dat de crisis gebreken aan het functioneren van de grondbedrijven in Nederland aan het licht heeft gebracht. Het gaat om onder meer agressieve winstnemingen en de slechte grip op het grondbedrijf (Interview Zondag, 2013; Interview Celik, 2013). In een hoogconjunctuur is minder aandacht voor interne processen en mogelijke consequenties. De markt was aanbodgericht, omdat er een zekere vorm van schaarste was, waardoor de grond eigenlijk altijd meer waard werd. In het Nederlandse systeem van de grondmarkt is het bovendien belangrijk om grond te ontwikkelen in verband met het belang van de inkomsten. Gemeenten zijn grotendeels afhankelijk van het gemeentefonds en als ze meer willen, zonder de belastingen te verhogen, moeten ze dat financieren uit grondexploitaties. Zolang de gemeente groeit, is dat geen probleem, maar als er weinig ontwikkelingen van de grond komen leidt dat tot financiële gebreken. Daarom zou je kunnen stellen dat het huidige systeem van het gemeentelijk grondbeleid als het ware vastloopt en dat er op zoek moet worden gegaan naar een nieuw systeem, een nieuw evenwicht. Strategische voorraden zijn nu vaak een last voor gemeenten. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening maakt faciliterend grondbeleid beter mogelijk vanwege de grondexploitatiewet. Toch kan hiermee niet op dezelfde wijze geld worden verdiend als met het actief ontwikkelen van gronden, wat wel lange tijd en nu soms nog steeds het uitgangspunt is geweest, om door middel van grondexploitatiewinsten bovenwijkse voorzieningen te betalen (Interview Ram, 2013). De invloed van de wetswijziging op het

grondbeleid moet nog blijken en zal pas echt waarneembaar zijn wanneer de huidige grondvoorraad van gemeenten grotendeels geslonken zijn.

Adri Duivesteijn in Almere liep voorop met het vraaggericht denken; de burger en zijn behoeften centraal (Interview van de Terp, 2013). Beleid dat begint met 'wij vinden' wordt in Almere per definitie niet goed gevonden, omdat het gaat om wat de markt vindt, accepteert en wil. De hang in de maatschappij naar meer zelfstandigheid komt ook terug in andere zaken, zoals de zorg, maar er blijft altijd een deel van de bevolking die niet voor zichzelf kan zorgen en die afhankelijk is van gemeentelijke inmenging (Interview van de Burgt, 2013). Ook Slagter van de gemeente Groningen ziet een kentering ontstaan in het overlaten van initiatieven aan marktpartijen, dat gemeenten de regie deels loslaten en niet zo strak vasthouden aan hun eigen programma's. De veranderingen in de maatschappij waren al eerder zichtbaar, al voor de crisis. Zoals bovengenoemd was er in 2002 ook een dip, waarbij de vraag dicht bij het aanbod kwam en er nauwelijks overschot of spanning op de markt was, waaruit de gebrekkige kennis van marktpartijen over de markt naar voren kwam (Interview de Boer, 2013). Die crisis is een beetje vergeten geraakt. Het denken over de overheid en planning was toen al aan het veranderen. De meeste initiatieven voor openbaarheid van bestuur, transparantie en motivatie zijn uit die tijd.

De omslag in gemeenten en daarmee het realiteitsbesef dat ze overschotten hebben wordt bemoeilijkt doordat ze dan erkennen dat ze gronden hebben waar ze niets meer mee doen (Interview Celik, 2013). Het blijkt dat het merendeel van de gemeenten de huidige problemen als tijdelijk ziet en verwacht op termijn de woningbouwprogrammering alsnog te realiseren, waarvoor al afspraken zijn gemaakt en grondposities zijn verworven (Royal HaskoningDHV, 2013). De meeste gemeenten zullen niet zeggen dat ze te veel gronden hebben aangekocht, maar dat ze die niet kunnen afzetten door de veranderde markt. De verstedelijkingsopdracht voor Lansingerland, een samenvoeging van 3 gemeenten, om als overloopgebied tussen Rotterdam, Delft, Den Haag en Zoetermeer te dienen heeft er toe geleid dat die gemeente nu veel gronden in bezit heeft, maar dit was indirect een opdracht van de provincie (Interview de Boer, 2013). Men kan niet simpelweg zeggen dat gemeenten niet altijd verstandige aankopen hebben gedaan. Een ander punt is dat wellicht niet iedere gemeente beseft dat de gebiedsontwikkeling op een gegeven moment ook voor de eigen gemeente stopt; dat een gemeente denkt dat het bij de buurgemeente niet meer groeit, maar bij haar zelf nog wel. Op die manier kan het zijn dat er in een bepaalde regio voldoende grond is voor alle nog te bouwen woningen, maar dat het niet duidelijk is in welke gemeente de bouwproductie zal plaatsvinden. Door een slechte afstemming kan het zijn dat een gemeente daarom doorgaat met aankopen en ontwikkelen (Interview Ram, 2013). Het veranderen van de mindset is een stap richting acceptatie en verandering, waarmee de hele organisatie onder de loep wordt gehouden, er op zoek wordt gegaan naar meer efficiëntie en er bewustzijn komt onder de medewerkers dat het anders moet (Interview van de Terp, 2013). Er komen gesprekken op gang over hoe bepaalde processen beter gestroomlijnd kunnen worden en hoe meer mensen op de hoogte van ontwikkelingen kunnen zijn en op het juiste moment betrokken kunnen worden in het proces. Meerdere gemeenten proberen deze efficiëntieslag te maken. In Enschede heeft de raadsenquête 'grip op grond' hier bij geholpen. Daardoor is de financiële verordening aangepast en wordt meer op maat gedaan, kijkende naar de specifieke situaties van gebieden. Naast de verandering in maatwerk heeft de raadsenquête ook voorzichtigheid ten gevolge gehad (Interview Tuller – van de Pol, 2013).

In een gebied als Almere Poort, waar al een deel op de oude manier is ontwikkeld, is het moeilijk om de rest van het gebied op een andere manier te ontwikkelen. Van de Terp van gemeente Almere noemt het een 'transitiegebied'. De wil om een andere weg in te slaan is lastig door de plankosten die al geschreven zijn, de woningen die al gebouwd zijn en de afspraken die al gemaakt zijn. De erfenis aan grondposities bemoeilijkt de overgang naar een nieuw ontwikkelingsmodel (Interview Zondag, 2013). Dit is deels het gevolg van de afhankelijkheid van een gemeente. Bovendien botsen er in een periode van bezinning en/of verandering binnen de gemeentelijke organisatie verschillende belangen en perspectieven. Er zijn mensen die progressief willen handelen, terwijl anderen op dezelfde wijze willen doorgaan. De cultuuromslag in de organisatie heeft tijd nodig en er ontstaat vaak een vorm van weerstand. Dit kan te maken hebben met iemands positie of functie, maar ook met iemands zienswijzen (Interview van de Terp, 2013). Het omschakelen van de mindset is een langzaam proces, waarbij eerst een omslag in denken nodig is (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Het oude moet los gelaten worden, het besef moet komen dat het niet meer door kan gaan op de huidige manier. Hierbij bestaat een groot verschil tussen gemeenten; een gemeente die krimpt, moet andere maatregelen nemen dan een gemeente die nog groeit, waardoor de omslag in denken in een organisatie ook anders is. Er zal een gedifferentieerder beeld in Nederland ontstaan van regio's die beter herstellen dan anderen, beïnvloed door de demografische ontwikkelingen. De volgende paragraaf laat zien waar veranderingen plaatsvinden in de organisatie.



## 7.3 Verandering organisatie, taken en rollen

### 7.3.1 Gemeentelijke organisatie

Uit de interviews blijkt dat het grondbedrijf tegenwoordig minder vaak een losse eenheid binnen de gemeente is, maar een onderdeel van de organisatie is en vaker onder de gemeentebegroting valt (Interview Ram, 2013). Hierdoor is een negatieve ontwikkeling op een plan direct merkbaar op de gemeentebegroting; de buffer is verdwenen, waardoor de rest van de gemeente het ook meteen merkt. Sommige gemeenten laten het grondbedrijf nu vallen en brengen het onder in de gemeentelijke organisatie om er meer grip op te hebben. Echte grondbedrijven zijn een uitzondering geworden. Dat is een procesmatige verandering. Het onderzoek laat zien dat gemeenten meer grip willen op het grondbedrijf, omdat de winsten die er jarenlang vandaan kwamen, zonder dat daar nader naar gekeken werd (afgedaan als hamerstuk), omgeslagen zijn in verliezen, waardoor de gemeentelijke organisatie er dichter op wil zitten en 'de teugels strakker aantrekt' (Interview Celik, 2013). Winstafdrachten zijn nu ook conservatiever geworden (Interview de Boer, 2013). Zo is de communicatie tussen het grondbedrijf en de gemeente enigszins aan de conjunctuur onderhevig. De gemeenteraad wil nu graag meer informatie over projecten en afspraken en wil meer betrokken worden bij de afwegingen die gemaakt moeten worden (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Hierdoor wordt er meer integraal nagedacht over ontwikkelingen. Het resultaat hiervan is dat er meer gerapporteerd wordt naar raadsleden en het College toe. In Enschede is de rapportage

veranderd van cijfermatig naar meer beleidsmatig en er is meer openheid in de keuzes die gemaakt zijn en de ontwikkelingen. Een deel van die verantwoording bestaat ook uit risicomanagement (Interview Kloosterman, 2013). De zelfstandige positie van pps-constructies wordt ook tegen het licht gehouden in verband met meer integraliteit.

In Enschede maken de verschillende organisatieonderdelen deel uit van het Programma Stedelijke Ontwikkeling, waardoor het grondbedrijf niet meer een eenheid is. Het is van een intern gerichte, gesloten organisatie een meer naar buiten tredend, transparantere organisatie geworden. De verbindingen en interactie met de afdeling beleid is beter geworden. Het grondbedrijf in Enschede zat voorheen meer tegen de 'projectenmachine' aan, terwijl ze nu meer op beleid zijn gericht (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Naast het hebben van meer grip op het grondbedrijf wordt gekeken naar het efficiënter organiseren van de afdeling. De Dienst Stedelijke Ontwikkeling in Almere is van oudsher ingericht op 'het planmatig uitrollen van een stad op groot schaalniveau', maar dat verandert nu. Er wordt gezocht naar een meer faciliterende rol van de gemeente, wat andere disciplines vereist en een 'smartere' organisatie (Interview van de Terp, 2013). De organisatie verschuift van een uitvoeringsorgaan naar een beleidsmatig, strategisch orgaan. Van regievoeren gaat de gemeente toe naar meer faciliteren van marktinitiatieven. Het is alleen de erfenis, van 25.000 woningen aan bouwrijpe grond, die de gemeente deels tegenhoudt om die verschuiving volledig door te voeren. Voor in de toekomst wordt gesproken over uitnodigingsplanologie en ruimte voor initiatieven, zoals in Oosterwold. Organisatorisch wordt er over gedacht om daar een gebiedsautoriteit te ontwikkelen die het organische proces kan sturen, faciliteren en aanwijzingen kan geven, terwijl het initiatief van de markt komt. Voor Oosterwold is slechts een structuurvisie ontworpen met randvoorwaarden.

Gemeenten geven aan dat de grondreserves niet meer alleen uit grond bestaan. De opstallen die meestal na een paar jaren gesloopt werden, blijven nu vaak staan zolang er geen ontwikkelingen plaatsvinden. Zo staan er opstallen voor soms 10 tot 20 jaar in de boeken (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Hierdoor krijgen grondbedrijven meer te maken met aspecten van vastgoed en beheer, waarvan de expertise meer in het vastgoedbedrijf zit. Hierdoor is er meer samenwerking tussen de vastgoedbedrijven en grondbedrijven van gemeenten (Interview Ram, 2013). In Groningen vallen beiden binnen de afdeling Vastgoed en Beheer, wat organisatorisch gezien efficiënt is. De combinatie tussen het gemeentelijk vastgoedbedrijf en grondbedrijf krijgt meer aandacht, opdat er beter wordt afgestemd, soms zelfs in een aparte organisatorische eenheid, genaamd een ontwikkelbedrijf, die ook taken als marketing op zich kan nemen.

Uit het interview met Celik komt naar voren dat er financieel gezien strengere regels zijn voor de waardering van gronden en het schrijven van plankosten. Aan de andere kant worden er andere middelen ingezet voor de grondexploitatiekosten om zo te proberen het risico te verdelen. Tevens wordt strenger gekeken naar welke wensen behartigd worden door het grondbeleid en uit welke bron dat gefinancierd wordt. De sociale aspecten zouden niet uit de ruimtelijke portefeuille betaald hoeven te worden. Er is de laatste jaren minder nadruk komen te liggen op ruimtelijke ordening en meer op de sociale onderwerpen, zoals werk, zorg en onderwijs. Het risico voor gemeenten is dat daar minder inkomsten uit voortvloeien (Interview de Boer, 2013).

Het onderzoek en een benchmark van DHV laten zien dat grotere gemeenten vaak transparanter naar buiten toe zijn dan kleinere gemeenten, door bijvoorbeeld een online document van de Nota Grondbeleid te hebben. Intern is dat anders. In kleinere gemeenten zijn de lijnen naar de

wethouder vaak korter, waardoor de communicatie met de ambtelijke organisatie beter is. Almere is een uitzondering, in de benchmark scoren ze als grote gemeente minder goed (Interview Ram, 2013). Zo staat de Kadernota Grondbeleid van Almere niet online en is de website van de gemeente niet erg gebruiksvriendelijk. In Enschede is intern gezien meer aandacht gekomen voor openheid van het grondbedrijf naar de Raad toe, voor meer transparantie in de keuzes en ontwikkelingen. Lange tijd hebben grondbedrijven in bepaalde gemeenten zich gedragen als een marktpartij onder de anderen, dat wordt nu tegen het licht gehouden. Naast de transparantie van het grondbedrijf is tevens de transparantie van de gemeentelijke organisatie als geheel onder de aandacht gekomen (Interview de Boer, 2013). Transparantie is een middel om te komen tot betere afstemming en resultaten zowel intern in de organisatie als extern naar burgers toe.

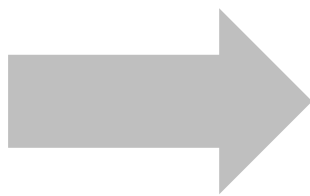
### 7.3.2 Taken en rollen van actoren

In Groningen zijn enkele mensen, die aan projecten werkten en bezig waren met het aankopen en verkopen van grond, nu meer bezig met de beheerkant. Doordat er meer bezittingen zijn, voornamelijk panden, is er meer werk met betrekking tot onderhoud, gebruik en verhuur, terwijl aan de uitgiftekant het werk afneemt (Interview Slagter, 2013). De hoeveelheid mensen die zich met planeconomie, grondverwerving en de financiële begeleiding bezighoudt verminderd, omdat er minder ontwikkelingen zijn. Almere heeft nooit grondverwerwers gehad, omdat alles in convenanten vast lag. Grondverwervingen zijn nu wel complexer en nemen langere tijd in beslag dan 10 jaar geleden, vanwege meer juridische aspecten als boeteclausules en meer onderhandelingen (Interview de Boer, 2013). Een ander aspect binnen het grondbeleid waar meer aandacht voor is, is marketing. Het is belangrijker om het product, de ontwikkeling, goed in de markt te zetten, omdat het niet meer zo vanzelf verkoopt als vroeger (Interview Ram, 2013). Tevens is er meer aandacht voor het vinden van alternatieve functies, juridische aspecten en klantencontact. De huidige contracten kunnen vaak niet meer (geheel) worden nagekomen. Contracten en afspraken zijn belangrijker geworden in verband met zekerheden. Hiermee is het juridische deel van grondbeleid meer in het licht komen te staan. Er wordt momenteel geprobeerd om contracten open te breken en te onderhandelen. Rechten en plichten zijn over en weer van belang en hangen vaak af van grondeigendom en afspraken (Interview Kloosterman, 2013). Tevens blijkt dat er meer terughoudendheid is met betrekking tot het maken van afspraken; de onderhandelingen duren langer en de afspraken zijn doordachter.

Uit de interviews in Almere blijkt dat de afdeling Grondzaken georganiseerd is als een toetsend orgaan, bestaande uit juristen, en een beleid ontwikkelend orgaan. De rol van grondzaken in Almere is heel anders geweest dan van een gemeente als Enschede, waar wel actief gronden verworven werden (Interview van de Terp, 2013). Strategie en regie waren in Almere al een belangrijk onderdeel, voornamelijk in verband met de uitvoering van de afspraken met de regio en het Rijk. Dit neemt in andere gemeenten nu meer toe, zoals in Enschede en Groningen in regioverband. Door de veranderingen gaat in veel gemeenten de organisatie op de kop, door te kijken wat voor soort mensen er nodig zijn, hoeveel mensen en voor welke taken. Ook wordt gekeken hoe projecten georganiseerd worden, hoe ze worden aangestuurd en door wie. Door over te schakelen op een facilitair grondbeleid verschuiven globaal gezien de taken van het houden van een projectenportefeuille naar begeleiding en het stellen van kaders en de controle daarop (Interview Celik, 2013; Interview Zondag, 2013). Zo is te zien dat er in gemeenten

aandacht is voor het begeleiden van mensen bij het zelf bouwen van hun huis. Hier moet de organisatie op aangepast worden, omdat er andere capaciteiten en kennis nodig zijn.

Naast de veranderende taken binnen de gemeentelijke organisatie is er ook sprake van toetreding van andere actoren en veranderende rollen, zoals projectontwikkelaars en burgers. *'Van marktpartijen werd altijd gezegd dat ze zo heetten omdat ze de markt goed kenden, maar dat wordt steeds minder als waar gevonden'* (Interview de Boer, 2013). Dat er een minder grote dip is geweest in particulier opdrachtgeverschap de laatste 5 jaar laat zien dat de rol van burgers sterk is toegenomen en dat het seriematige werk van de projectontwikkelaar niet meer als de enige manier van ontwikkelen wordt beschouwd. Door de verschuiving naar binnenstedelijk herontwikkelen worden ook partijen betrokken als particuliere eigenaren of beleggers van wie die grond is. Omdat de financiering anders gaat wordt ook meer gezocht naar andere constructies met andere, nieuwe partijen, maar dat is nog een zoektocht. Pps-constructies zijn daarvoor een optie. De interviews laten zien dat deze vaak ontstonden vanwege de grondposities, wanneer gemeenten niet alle grond in bezit hadden en gedwongen waren samen te werken, maar de insteek is nu verschoven naar het delen van risico's. Het is lastig om een pps samen te stellen. Er wordt wel gezegd dat er meer slechte voorbeelden bekend zijn dan goede, mede doordat er momenteel pps'en zijn die uit elkaar vallen en gemeenten alleen verder gaan, zoals bij de Waalsprong in Nijmegen, of dat ze zich uitkopen, zoals bij de Eschmarke in Enschede. Een partij van wie de rol ook veranderd is de woningcorporaties. Waar zij voorheen vaak extra ontwikkelingen realiseerden, zoals bovenwijkse voorzieningen, keren zij nu terug naar hun kerntaak (Interview Kloosterman, 2013). Dat is een belangrijke actor die verdwijnt.



Meer grip op grondbedrijf  
Verandering organisatiestructuur  
Andere taken  
Nieuwe actoren  
Rollen actoren veranderen  
Regionale samenwerking

## 7.4 Regionale en provinciale samenwerking

Een ontwikkeling die bijna in alle gemeenten aandacht krijgt is regionale samenwerking. Regionaal afstemmen zou een deel van het overschot kunnen oplossen. De vraag in deze paragraaf is hoe deze vorm krijgt in de 3 casusgemeenten en in hoeverre de samenwerking tot stand komt.

### 7.4.1 Mate van samenwerking

Uit een enquête van Royal HaskoningDHV & VNG blijkt dat twee derde van de gemeenten de programmering en grondposities afstemt met de regio en de buurgemeenten. Het rapport van Deloitte noemt enkele stadia van deze samenwerking. De eerste is afspraken maken, de tweede is samen de programmering delen en bepalen wie wat en waar ontwikkelt en als derde optie kunnen gemeenten gezamenlijk een ontwikkelbedrijf oprichten. Dan wordt ook de financiële pijn met elkaar gedeeld en wordt het grondbedrijf een entiteit op regionaal niveau in plaats van op gemeentelijk niveau (Deloitte, 2011). Er zijn niet veel gemeenten die zo ver willen gaan, want



daarmee geven ze een stukje autonomie weg. De bedrijvenmarkt is een regionale markt, maar de woningmarkt speelt zich meer af op gemeenteniveau. Er bestaan al veel regionale bedrijventerreinen, maar een woningmarkt wordt anders beschouwd. De mate van samenwerking tussen gemeenten verschilt sterk. Sommige weten op hoofdlijnen wat de andere doet, terwijl anderen nauwkeurig samenwerken. Uit het interview met Ram blijkt dat de regionale ontwikkelingsbedrijven die geprobeerd zijn van de grond te krijgen stukliepen op het punt van financiële afspraken. In Netwerkstad Twente was Almelo het probleem, daar was de voorraad het grootst, maar Almelo wilde daarvan niet de consequenties dragen. Netwerkstad zag het probleem als totaal wel als regionaal probleem, maar vond dat Almelo zelf de financiële consequenties moest dragen van haar gronden. In de regio Groningen-Assen zijn wel financiële afspraken gemaakt over het verevenen van voorinvesteringen, waardoor fondsen zijn ontstaan waarin gemeenten hebben bijgedragen. Aan gemeenten waar bepaalde projecten nu niet doorgaan, zoals in Noordeveld, wordt geld terug gegeven uit dat fonds, om het financiële probleem wat ze hebben door de aankoop van gronden te dekken. In de Netwerksteden is besloten dat bij de gezamenlijke strategische programmering het financieel effect door de betreffende gemeenten zelf wordt gedragen. Er wordt wel gekeken of er constructies bedacht kunnen worden, eventueel in samenspraak met de provincie, om het gemakkelijker te maken (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Gezamenlijk financieel de baten en lasten delen ligt wel in de toekomstvisie, maar is nog in ontwikkeling.

Wat in elk interview duidelijk is aangegeven, is dat het regioniveau niet het enige niveau is waarop overlegd dient te worden. De geografische ligging en de onderlinge machtsverhoudingen zijn daarbij belangrijke factoren. Zo is voor de gemeente Enschede, die actief participeert in de Netwerkstad, buurgemeente Losser wel net zo van belang, omdat die direct grenst aan de gemeente. Bovendien houdt het niet op bij de grenzen van een regio, zoals de positie van de gemeente Meppel laat zien. Die doet zowel mee in het regioverband Zuidas in Drenthe als in het grotere Zwolle verband. Bij de economische onderwerpen trekt de gemeente meer naar Zwolle en bij de andere thema's meer naar de Zuidas. Daarnaast wordt het afstemmen van woningbouw gecoördineerd vanuit de provincie Drenthe (Interview Kloosterman, 2013). Zo wordt duidelijk dat een gemeente meerdere overheden en actoren heeft waarmee ze rekening dient te houden.

#### 7.4.2 Rol van de provincie

Volgens enkele experts is er een grote regierol weggelegd voor de provincie om te helpen bij regionale samenwerkingsverbanden (Interview Celik, 2013). Het is echter moeilijk om dat in algemeenheid te stellen, omdat niet iedere provincie zoveel macht heeft en samenwerkt met de gemeenten, waardoor de ene provincie veel meer regie heeft dan de ander (Interview de Boer, 2013). Het kan ook met de grootte van bepaalde gemeenten te maken hebben, in de provincie Utrecht is alles bijvoorbeeld hiërarchisch op Utrecht gericht, waardoor zij een dominante speler is tussen de andere gemeenten. Een kleinere gemeente in de provincie kan dan behoefte hebben aan inmenging van de provincie om sterker te staan tegenover een machtige gemeente als Utrecht. Er kan tevens een rol voor de provincie zijn weggelegd om het proces van regionale samenwerking te coördineren wanneer gemeenten er zelf niet uitkomen of om financieel te helpen. Bovendien kunnen regio's de provinciegrenzen overschrijden, zoals Regio Groningen-Assen, wat het ingewikkelder maakt. Het belangrijkste punt bij afstemmen is het afwegen van belangen. De provincie kan een rol spelen door haar bevoegdheden en instrumenten te gebruiken, zoals een inpassingsplan of een provinciaal plan. Hiermee wordt de provincie wel

risicodragend (Interview Ram, 2013). De provincie is verantwoordelijk voor de financiële huishouding van de gemeenten in de provincie. Provincie Noord-Brabant gaat nu bijvoorbeeld haar energiegelden inzetten om de grondproblematiek in de regio's op orde te brengen, onder bepaalde voorwaarden. Het voordeel is dat een provincie, als hogere overheid, een afweging kan maken, zonder het ene lokale belang boven het andere te stellen. Deze kan het regionale belang van bovenaf bekijken door naar regionale behoeften te kijken (Interview Celik, 2013).

De interviews laten zien dat het voor gemeenten moeilijk is om onderling af te wegen waar de prioriteit zal komen te liggen. Zo is er een spanning tussen de netwerksteden in Twente (Enschede, Hengelo, Almelo, Borne en Oldenzaal) en het ommeland, die gezamenlijk deel uitmaken van het regioverband Twente. Die frictie komt doordat het ommeland ook wil blijven ontwikkelen, terwijl de netwerksteden vinden dat er daar geen vraag is en zij stedelijke problematieken hebben die prioriteit dienen te krijgen (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Daarnaast speelt het karaktersverschil tussen de plattelandsgemeenten en de stedelijke conglomeration, die beiden een andere dynamiek hebben, wat soms de communicatie en het begrip over en weer moeilijker maakt. Wat uiteindelijk de rol van de provincie zal zijn, zal overall verschillend zijn. Bij de ene gemeente of regio zal het puur op de achtergrond zijn, terwijl ze bij de andere actief participeren en financieel meehelpen om problemen op te lossen. De provincie kan ook de rol van bemiddelaar aannemen door te belangen tussen verschillende gemeenten af te wegen. In Enschede gebeurt dat tussen de netwerksteden en het ommeland.

#### 7.4.3 Samenwerkingsverbanden

Om te zien of het gemeentelijk grondbeleid verandert richting een regionaal grondbeleid of niet is het relevant om te kijken naar de samenwerkingsverbanden waarin de casusgemeenten participeren en hoe de mate van samenwerking daarin is. Is hierin al een structurele verandering te herkennen of is het om de huidige problematiek aan te pakken?

De gemeente Almere zit in meerdere samenwerkingsverbanden. Als overloopgebied van de Noordelijke Randstad is haar beleid daar sterk op gericht in bijvoorbeeld het samenwerkingsverband RRAAM, Rijksregio Amsterdam Almere Markermeer. RRAAM is een samenwerking tussen het Rijk en enkele regionale spelers en Almere, die zich bezighoudt met planvorming en afspraken over de doorgroei van Almere en infrastructuurprojecten. Het RRAAM wordt gezien als een programmatische samenwerking (Interview Zondag, 2013). Zo is vanuit het RRAAM vastgesteld dat Almere de komende jaren dient te groeien met 60.000 woningen, waarvan de herkomst van de behoefte grotendeels uit de Noordelijke Randstad komt (Gemeente Almere, 2013). Doordat Almere nog steeds een opgave heeft om te groeien, neemt zij een bijzondere positie in met betrekking tot programmering, regionale samenwerking en grondbeleid in het algemeen. Zo wordt in MRA verband (Metropoolregio Amsterdam) voorzichtig nagedacht over regionaal grondbeleid, maar Almere wil niet verder gaan dan kennisuitwisseling, omdat zij haar eigen agenda heeft en haar autonomie wil bewaken. De samenwerking met gemeenten in de eigen provincie, Flevoland, is minder intensief. Met Zeewolde wordt samengewerkt aan de ontwikkeling van Oosterwold en met Lelystad wordt samengewerkt aan een regionaal bedrijventerrein bij het vliegveld. De geïnterviewden in Almere vinden dat het voelt alsof Almere te groot is voor provincie Flevoland en dat de provincie achter Almere aanloopt in plaats van andersom; vaak zijn dingen al besloten binnen het RRAAM-netwerk, waarna de provincie erover begint (Interview van de Terp, 2013). De gemeente is meer

gericht op Noord-Holland en Utrecht dan op de eigen achterban, de polder. De provincie beperkt zich tot de kerntaken. Almere heeft veel beleidsvrijheid en zoekt naar een zelfstandige positie als gemeente. De cultuur van de gemeente Almere is dat ze niet te veel beperkt wil worden door anderen, mede door de dominantie van Amsterdam. De gemeente wil zich daar niet onder laten vallen. *'Almere heeft het Calimero-gedrag van zich afgeworpen de laatste 10 jaar'* (Interview Zondag, 2013). In regionaal verband is een deel van de geplande kantoren verminderd, in Almere ook, maar de houding van Almere blijft dat ze een groeivisie heeft en dat dat de opdracht van het Rijk is voor de langere termijn, waardoor ze een unieke positie inneemt.

De provincies Groningen en Drenthe en de regiogemeenten hebben in 2004 het convenant 'Regiovisie Groningen-Assen 2030' ondertekend, waarin is ingezet op integrale ontwikkeling van de regio, waarbij het eigen beleid van gemeenten dient te worden afgestemd op de ontwikkelingsvisie (Gemeente Groningen, 2010). Door de woningbouwproductie zowel kwalitatief als kwantitatief af te stemmen wordt getracht over- of onderprogrammering te voorkomen. Gemeentelijke programma's op het gebied van wonen, economie en verkeer en vervoer worden in regioverband met elkaar afgesproken. Door de crisis zijn in de regio woningbouwaantallen verlaagd en is de focus komen te liggen op het verbeteren van de kwaliteit (Deloitte, 2012). De kosten van het bijstellen van het programma zijn voor rekening van de gemeenten zelf, maar enkele gemeenten die al flink geïnvesteerd hadden worden vanuit de regio gedeeltelijk gecompenseerd in de kosten, zoals Noordeveld bovengenoemd. Verder zijn op regionaal niveau bandbreedtes over grondprijzen afgesproken. Naast de Regiovisie dient de gemeente zich ook aan provinciale kaders te houden, zoals omschreven in het Provinciaal Omgevingsplan, die voor 2009-2013 is vastgesteld (Interview Slagter, 2013). Van belang is onder andere het verbod om bestaande bedrijventerreinen uit te breiden.

In Netwerkstad Twente is 'Ontwikkelagenda Netwerkstad Twente' tot stand gekomen, een ontwikkelperspectief voor 2040 met de ambitie om dan een vitale en innovatieve samenleving te zijn. De noodzaak tot samenwerken wordt erkend in het licht van de huidige economische situatie. Een opgestelde basisvoorwaarde om goed te functioneren is strategisch programmeren (Netwerkstad Twente, 2013). Er wordt gekeken welke projecten iets toevoegen aan Netwerkstad als geheel, dit geldt voor zowel lopende als nieuwe projecten. Ze worden op basis van gezamenlijke criteria tegen het licht gehouden. Locaties die nog niet helemaal zijn afgerond, de uitleggebieden, hebben prioriteit en zijn gezamenlijk in kaart gebracht. Nog niet in exploitatie genomen locaties worden afgeboekt. Verder ligt de prioriteit bij het programma in de binnensteden. Er wordt gewerkt op basis van gelijkwaardigheid, maar qua ambtelijke capaciteit, ervaring en expertise bestaat er wel een verschil tussen de gemeenten. De provincie denkt mee over eventuele constructies om de financiële blokkades weg te nemen in de vorm van voordelige leningen of het overnemen van grond, om op die manier een 'level playing field' te creëren, een gelijkwaardig speelveld waardoor strategisch programmeren beter mogelijk is (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Het perspectief verschuift door de Ontwikkelagenda sterk naar de regio. Er is in Netwerkstadverband wel al gesproken over een gezamenlijke grondbank of grondbedrijf, maar dat is voor in de toekomst. Op regionaal niveau, met de ommelanden, is gestart met het maken van een regionale woonvisie, waarvan de provincie deels opdrachtgever is.

Uit de interviews kan geconstateerd worden dat het lastig is om alle partijen bij elkaar te houden, zowel in pps-constructies als in ppp-constructies (publiek-publiek). Bij het project Meerstad in de provincie Groningen is dat een strubbeling geweest. Het grote

woningbouwproject in de gemeente Slochteren, aangrenzend aan de gemeente Groningen, werd gestart als een GEM, waarin zowel de provincie Groningen als de gemeenten Slochteren en Groningen aandeelhouder waren. Vanuit die verhouding zijn de gronden aangekocht, maar meer dan een jaar geleden zijn de provincie Groningen en de gemeente Slochteren uit de GEM gestapt in verband met de financiën, waardoor het nu alleen nog een project van de gemeente Groningen is. De kans is wel groot dat met de gemeentelijke herindeling de gronden in de gemeente Groningen komen te liggen (Interview Slagter, 2013). Landelijk zie je dat verliesgevende pps- of ppp-constructies worden ontbonden en dat winstgevende blijven bestaan. Voor gemeenten is het überhaupt vaak verliesgevend om er uit te stappen in verband met de grondposities die ze meestal hebben.

Om te kijken naar de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid is het belangrijk om te kijken of regionale samenwerking de oorzaak of de oplossing is van gemeentelijke overschotten. Wellicht beide (Interview de Boer, 2013). De klassieke houding dat iedere gemeente alles voor zichzelf wil heeft ertoe geleid dat ze nu vaak een overschot hebben aan zowel bedrijventerreinen als woningbouwlocaties, vooral op regionaal niveau gezien. Alle plannen, hard en zacht, bij elkaar opgeteld in een regio, is meer dan de vraag. Dan is het bekeken als oorzaak. Aan de andere kant biedt het ook weer de oplossing om de overschotten op regionaal niveau af te stemmen, omdat de bedrijvenmarkt en, in mindere mate, de woningmarkt, niet bij de gemeentegrenzen ophouden. Door woonmilieus op elkaar af te stemmen en binnen een regio te segmenteren kan de regio zich als totaal beter positioneren en is de kans op succes groter. Heikel punt is het verlies van autonomie van de gemeente en het niet willen opruimen van de puinhoop van een andere gemeente. Er bestaan al veel regionale samenwerkingen op andere gebieden, zoals vuilophaal, maar daar zijn het de schaalvoordelen die een grote rol spelen. De discussie voor regionale grondbedrijven is al vaker geweest, ook in de jaren 90, maar het is er nog nooit van gekomen. Zeer belangrijk blijft de politieke gevoeligheid dat gemeenten graag voor hun eigen bewoners een woningbouwlocatie willen. Gemeenten willen *'baas in eigen huis blijven'* (Interview Slagter, 2013). Bedrijventerreinen ligt minder politiek gevoelig, omdat dat beter uit te rekenen is en bedrijven zich meestal op een regio oriënteren en niet op een gemeente. Bedrijven kijken meer naar bereikbaarheid, prijs en faciliteiten, terwijl dat voor woningzoekenden minder van belang is (Interview Celik, 2013). Regionale samenwerking biedt veel perspectief, maar is niet het enige middel om de problematiek aan te pakken.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat een volledig regionaal grondbeleid nog ver in de toekomst ligt. De regionale samenwerking die er is verschilt per regio en per gemeente, mede afhankelijk van de rol van de provincie hierin. In Netwerkstad Twente en de Regio Groningen-Assen wordt op strategisch niveau het programma afgestemd en naar de regionale belangen gekeken. Almere heeft een zelfstandigere positie in regionaal verband door haar unieke rijksopgave. Het is moeilijk te voorspellen of het grondbeleid regionaal zal gaan worden met een regionaal grondbedrijf in verband met de politieke gevoeligheid en de financiële consequenties. Het is wel duidelijk dat de gemeenten het van belang achten om in een regionaal verband actief om zo overproductie te voorkomen en samen sterker te staan.

## 7.5 Aanpassing grondbeleid

In de literatuur wordt bij veranderingen in het grondbeleid meteen verwezen naar een meer faciliterende rol door de overheid. Dit is echter slechts een resultaat van alle andere veranderingen die in de bovengenoemde bevindingen zijn genoemd. Veel van de veranderingen

die er plaatsvinden, zoals minder financieringsmogelijkheden, binnenstedelijke ontwikkelingen en een zelfstandigere burger, hebben faciliterend grondbeleid tot gevolg. In de meest recente Nota's Grondbeleid staat vaak dat gemeenten een faciliterend grondbeleid voorstaan, tenzij het gaat om een sleutelproject, zoals een stationslocatie, of als de markt het niet oppakt (Interview de Boer, 2013). De nieuwe realiteit maakt dat gemeenten weinig mogelijkheden hebben en dat actief grondbeleid risicovol is.

Om te zien of er veranderingen in het grondbeleid worden gemaakt door gemeenten is het belangrijk om te kijken of deze gemeenten eerder een bewuste keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid hebben gemaakt. Zo zijn er bepaalde kleine gemeenten of krimpgemeenten waar projectontwikkelaars geen interesse in hebben, zodat alle ontwikkelingen neerkomen op de gemeente, met een overwegend actief grondbeleid ten gevolg, maar dat is geen bewuste keuze. Echter zijn er in deze kleinere gemeenten vaak weinig ontwikkelingen. Grotere gemeenten met meer concurrentie en meer projecten maken meestal bewustere keuzes. Een keuze voor een ander beleid is daarom ook niet bij alle gemeenten aan de hand, soms is de situatie gewoon zoals die is. Gesteld kan worden dat grotere gemeenten bewustere keuzes in het verleden hebben gemaakt en nu ook bewustere keuzes voor in de toekomst nemen (Interview de Boer, 2013). Overigens is het niet per definitie zo dat een bewuste keuze voor een bepaald beleid tot een beter resultaat of minder problemen leidt. Hierin komen de padafhankelijkheid en institutionele structuren van een gemeente naar voren. Zo is het lastig de omslag te maken bij gebiedsontwikkelingen die al aan de gang zijn. Men kan niet zomaar overstappen op faciliterend beleid, want er zijn al afspraken en programmeringen die moeten worden nagekomen. Bovendien, als halverwege een project het plan om wordt gegooid, heeft dit effect op de ruimtelijke structuur en uitstraling van het gebied als totaal.

De interviews laten zien dat het eigenlijk geen principiële keuze is om een faciliterend grondbeleid te voeren, maar dat vanwege minder overheidsfinanciën en lagere opbrengsten gemeenten een tweede keer nadenken voor ze een aankoop doen. Dat is de nieuwe realiteit. De focus ligt in veel gemeenten vanwege de financiële tekorten op het reduceren van risico's om de gemeentebegroting niet verder te belasten. Zekerheden van de ontwikkeling zijn dan essentieel (Interview Celik, 2013). Ongeacht of er een bewuste keuze wordt gemaakt voor facilitair beleid, verkeren veel gemeenten nu in de situatie of het besef van 'nu even niet', door de economische situatie. Om in de toekomst risico's te verminderen zou het 'just-in-time' principe een mogelijkheid zijn, door pas te investeren, zoals bouwrijp maken, wanneer de verkoop zeker is (Interview Zondag, 2013). Het korter maken van terugverdientijden is ook een optie, door bijvoorbeeld ontwikkelingen op te knippen. Op deze manieren worden de voorinvesteringen lager, waardoor de plankosten minder drukken op de begroting.

De in de vorige twee hoofdstukken weergegeven veranderingen zorgen er voor dat er een verschuiving plaats vindt van zelf ontwikkelen door gemeenten naar het begeleiden en adviseren van andere partijen. Op de binnenstedelijke locaties, waar het vaak gaat om herstructureren, moet er meestal samengewerkt worden met andere partijen, zoals particuliere eigenaren en beleggers. Het grondeigendom is meer versnipperd dan in buitengebieden en doordat er vaak vastgoed op de grond staat zijn de voorinvesteringen duurder, waarmee het risicoprofiel hoger is (Interview Celik, 2013). Hierdoor wordt gezocht naar partners en neemt de gemeente een faciliterende rol in.

Een eventuele verschuiving naar een faciliterend grondbeleid zorgt voor minder inkomsten uit grondexploitaties. Dan moeten er nieuwe verdienmodellen bedacht worden om ontwikkelingen te financieren. In de wet- en regelgeving wordt hier al op ingespeeld door de Grondexploitatiewet, maar deze werkt slechts kostendekkend. Er wordt gezocht naar andere methoden. *'We zouden op een hoger niveau, misschien het Rijksniveau, moeten gaan kijken naar een nieuw instrumentarium, waarbij het voor gemeenten aantrekkelijker wordt om bij haar kerntaak te blijven en niet zelf actief de markt op te gaan'* (Interview Ram, 2013). De rol van de gemeente zou bestaan uit kaders stellen en financieel helpen als dat nodig is om een beleidsdoel te halen, zoals de leefbaarheid. Hiermee zou de gemeente haar private rol als ontwikkelaar loslaten en zich meer focussen op haar publieke functie. Het teruggaan naar de kerntaak is, mede door de economische crisis, ook bij andere actoren een aandachtspunt, zoals woningcorporaties.

Uit de interviews blijkt dat door de lange adem van het grondbeleid, veranderingen eerder in de visievorming van gemeenten, dan in de planvorming terug te zien zijn. Het duurt een tijd voor veranderingen tot uitdrukking komen in plannen, zeker nu er weinig nieuwe plannen zijn. Door de erfenis, de grondvoorraad, kan het stuur niet snel omgegooid worden. Bestaande plannen waarin potentie wordt gezien zullen veelal nog actief worden ontwikkeld, terwijl bij plannen waarvan wordt gedacht dat ze niet meer zullen worden ontwikkeld wordt gekeken wat ze er nog wel mee kunnen, zoals verkoop of ander gebruik (Deloitte, 2012). Het besef kan er wel zijn bij gemeenten, dat het niet noodzakelijk meer is om grond te hebben om sturing te geven aan een ontwikkeling, maar het feit dat ze zoveel grond op voorraad hebben zorgt ervoor dat ze die eerst nog kwijt moeten. In Enschede speelt de vraag wat te doen met de strategische voorraad, daar wordt bestuurlijk over nagedacht. Alle hectares waar geen behoefte voor is worden onder de loep genomen om te kijken naar beheer en het in bezit houden van de gronden, of er maatschappelijke waarde uit te halen (Interview Tuller – van de Pol, 2013).

In Enschede staan ze op het punt om de Nota te herzien. Verwacht wordt dat het grondbeleid situationeel blijft, op maat gemaakt, en dat er een realisatiestrategie wordt ontwikkeld (Interview Tuller – van de Pol, 2013). Het actieve beleid blijft zolang er grondvoorraden zijn en de markt bepaalde ontwikkelingen niet oppakt. In Groningen loopt de Nota nog tot 2014, maar er wordt al meer ruimte gegeven aan initiatieven. Er zal waarschijnlijk meer een afweging komen van wanneer actief grondbeleid noodzakelijk is en anders faciliteren. Er wordt minder aangekocht en er wordt nagedacht over welke grondposities te houden en welke niet (Interview Slagter, 2013). Kansen op kleinere schaal worden wel benut en gezien de huidige voorraad, blijft de gemeente actief in het ontwikkelen daarvan. De nieuwe Nota's Grondbeleid zullen vanwege de huidige situatie waarschijnlijk vaker kiezen voor een facilitair grondbeleid.

Uit het onderzoek blijkt dat de invloed van de economische crisis en andere veranderingen in het grondbeleid pas na lange tijd zal blijken, omdat gemeenten nog zitten met de huidige erfenis. Voor de komende 7 a 8 jaar hebben gemeenten voldoende gronden voor alle projecten, pas daarna kan gekeken worden of nieuw beleid heeft aangeslagen, omdat dan pas de huidige keuzes tot ontwikkeling komen (Interview de Boer, 2013). Of de gemeente toe zal gaan naar een rol waarin ze alleen op hoofdlijnen kaders stelt en het verder overlaat aan de markt, tenzij die het niet oppakt, is de vraag. De voordelen van actief grondbeleid worden snel vergeten wanneer het economisch slechter gaat. Het reduceren van risico's is belangrijk om in de toekomst situaties als de huidige te voorkomen, maar de aanpassingen die er nu plaatsvinden, komen voort uit de 'nieuwe realiteit' van minder geld en minder vraag, waardoor actief grondbeleid

geen zin heeft. Mede door het politieke belang van bouwen voor de eigen gemeente zullen projecten altijd een belangrijk onderdeel blijven van de gemeentelijke organisatie. Bovendien kunnen er andere ontwikkelingen komen die vragen om andere projecten. Demografische ontwikkelingen zijn niet de enige die van belang zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van een gemeente, maar ook zaken als een kortere reistijd of de toenemende populariteit van een regio. De keuze voor het grondbeleid komt na andere veranderingen, wanneer duidelijk is wat er moet gebeuren. Dan kan een gemeente kiezen voor bepaalde strategie, faciliterend of actief of iets daartussenin, afhankelijk van welk eindresultaat behartigd wordt (Interview de Boer, 2013).

## 7.6 Conclusie

Er spelen meerdere veranderingen op het terrein van gebiedsontwikkeling, die invloed hebben op het gemeentelijk grondbeleid. In de voorgaande hoofdstukken zijn deze veranderingen beschreven. Om het grondbeleid structureel of tijdelijk te veranderen dient er een cultuuromslag plaats te vinden in de gemeentelijke organisatie, wat vaak lange tijd vergt, omdat er los moet worden gekomen van oude structuren. Als gevolg van de economische crisis en de andere veranderingen vinden er wijzigingen plaats in de gemeentelijke organisatie, in het grondbedrijf en in de taken en rollen van verschillende actoren. Het grondbedrijf komt dichterbij de organisatie en er wordt meer gerapporteerd en gecommuniceerd, zowel intern als extern. Door de veranderende vraag en de stagnatie van de woningmarkt verandert het takenpakket van het grondbedrijf. Er komt minder focus op grondverwerving en het ontwikkelen van projecten en meer focus op de juridische kanten, marketing en beheer. Er treden tevens nieuwe actoren op de grondmarkt, zoals burgers en particuliere eigenaren. De rol van bepaalde actoren wijzigt, zoals die van woningcorporaties en ontwikkelaars. Regionale samenwerking gebeurt steeds meer, zowel door gemeenten onderling, als met provincies of andere partijen. Tot nu toe blijft de samenwerking wat betreft grondbeleid vaak beperkt tot strategisch programmeren in de regio. Dit heeft te maken met politieke gevoeligheden, het verlies van autonomie van een gemeente en de financiële consequenties. Sommige provincies spelen hier een rol in, door het proces te helpen of mee te denken over financiële constructies die bepaalde blokkades kunnen wegnemen. In welke samenwerkingsverbanden een gemeente deelneemt, ligt aan allerlei factoren, zoals de geografische ligging en de machtsverhouding met andere gemeenten.

De huidige situatie vraagt om een verandering van grondbeleid, om in de toekomst bepaalde situaties te voorkomen. De nadruk ligt daarbij op het reduceren van risico's. Het grondbeleid heeft echter een lange tijd nodig voor het tot uitdrukking komt, waardoor gemeenten nu nog zitten met de erfenis van de afgelopen jaren en het onzeker is hoe structureel de huidige veranderingen in de toekomst zullen zijn. De huidige grondreserves en de projecten die al in ontwikkeling zijn beperken gemeenten in het veranderen van hun beleid. Het is tevens de vraag of de traditionele rol van de gemeente op de grondmarkt echt dusdanig zal veranderen. De huidige realiteit is dat gemeenten geen bewegingsvrijheid hebben en beperkt worden in hun keuzes, maar hoe dat doorzet wanneer de markt aantrekt is onduidelijk. Gebiedsontwikkeling blijft een grote inkomstenbron voor gemeenten, ook al komt er een einde aan de grootschalige uitleglocaties. Op basis van de in dit onderzoek genoemde veranderingen in het grondbeleid kan nog niet gesproken worden over een structurele verandering, omdat het nog onzeker is hoe het zich de komende jaren zal ontwikkelen. Het huidige facilitair beleid kan een overlevingstactiek zijn om verdere risico's te beperken. In het schema hieronder zijn kort de bevindingen van dit hoofdstuk weergegeven per gemeente. Er zijn echter veel bevindingen die voor alle gemeenten

gelden, zoals een langzame cultuuromslag, meer rapporteren van het grondbedrijf en minder focus op grondverwerving.

<b>Kernthema 'ontwikkelingen grondbeleid'</b>	<b>Almere</b>	<b>Enschede</b>	<b>Groningen</b>
<b>Omslag</b>	Naar faciliterend beleid (uitnodigingsplanologie)	Meer situationeel beleid	Actief waar kan en anders faciliteren
<b>Organisatie</b>	Toetsend en beleid makend orgaan	Extern gericht en meer op beleid	Samenwerking met vastgoedbedrijf
<b>Taken en rollen</b>	Meer juridisch, marketing en beheer	Idem	Idem
<b>Regionale samenwerking</b>	Zelfstandige positie ten opzichte van anderen (eigen groeiopgave)	Netwerkstad Twente: strategisch programmeren en prioriteren	Regio Groningen-Assen: afstemming woningbouwproductie en financiële constructie



## 8. Conclusies, aanbevelingen en reflectie

### 8.1 Inleiding

De doelstelling van deze scriptie was om inzicht te verkrijgen in de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid, om te zien of dit te zien is als een transitie. Dit in het kader van de huidige economische omstandigheden die tot grote verliezen hebben geleid op gronden van gemeenten en een groot overschot. De hoofdvraag van het onderzoek was: 'Zijn de veranderingen en gebeurtenissen in het gemeentelijk grondbeleid te kenmerken als een transitie in de zin van de transitietheorie? De deelvragen die voor de beantwoording daarvan zijn gebruikt worden in de volgende paragraaf behandeld. De beantwoording van de deelvragen 1 en 2, het contextueel en theoretisch kader, wordt verworven in de andere deelvragen. Daarna worden aanbevelingen gedaan voor gemeenten en verder onderzoek en wordt een reflectie gegeven.

### 8.2 Conclusies

#### 8.2.1 Aankoopstrategieën van gemeenten

De eerste onderzoeksvraag om te kijken naar de veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid bestond uit de gekozen aankoopstrategieën van gemeenten van de laatste jaren en de vorm van het grondbeleid en de organisatie. De reden dat gemeenten gronden aankochten was vaak om de uitbreiding van de stad, die wens lag vast in een structuurvisie of behoefteaming. De machtspositie was belangrijk, voor zowel het kostenverhaal als de regie. De grondreserves van veel gemeenten, zeker de gemeenten die bewust kozen voor een actief grondbeleid, stegen hierdoor snel. In economisch goede tijden maakte dat niet uit, er kwam veel geld binnen uit de grondexploitaties, en er werd niet kritisch naar de grondslag van een aankoop gekeken of de waardering van de grond op de balans. Deze niet altijd bewuste keuzes zijn nu van invloed op de hoeveelheid grondreserves en de financiële verliezen, maar de vraag is of het een verschil had gemaakt wanneer er wel een concretere grondslag was, omdat de vraag toch is afgenomen. Er is een groot verschil tussen kleine en grote gemeenten en gemeenten met een verstedelijkingsopgave en bijvoorbeeld gemeenten die krimpen. Er zijn naast gemeenten die bewust een actief grondbeleid hadden voor de groei van hun gemeenten ook veel gemeenten waar weinig ontwikkelingen waren die er niet echt over hoefden na te denken. Dit leidt tot verschillen in grondposities en problemen.

Lange tijd was er weinig grip vanuit de gemeente op het afgesloten grondbedrijf. Dat ligt nu onder vuur. In de casusgemeenten was er geen apart grondbedrijf, maar waren ze vertegenwoordigd in 1 of meerdere afdelingen. Het grondbedrijf wordt meer geïntegreerd in de organisatie en er wordt meer gerapporteerd en afgestemd. Deze strengere controle vloeit logischerwijs voort uit de grondproblematiek en de politieke gevoeligheden. Of het uiteindelijk tot betere resultaten zal leiden in de toekomst is daarmee niet gezegd. Doordat veel afwegingen in het grondbeleid plaatsvonden op project- of gebiedsniveau miste er soms integraliteit met andere projecten en ontwikkelingen in een gemeente. Er wordt nu geprobeerd dit meer samen te brengen in een programma en daarop toezicht te houden.

Al sinds de Tweede Wereldoorlog is de gemeente traditioneel de partij geweest die gronden kocht, bouwrijp maakte en verkocht aan marktpartijen. Met de VINEX-opgave eind jaren 80 raakten ontwikkelaars ook geïnteresseerd in het kopen van gronden, waardoor er meer concurrentie ontstond op de grondmarkt. Om hun machtspositie te behouden en geld te blijven verdienen aan grondexploitaties bleven ook gemeenten doorgaan met aankopen van gronden. Deze actieve vorm van grondbeleid wordt in de casusgemeenten en andere gemeenten nu onder de loep genomen. Het toe bewegen naar facilitair grondbeleid houdt in dat gemeenten slechts kaders stellen en daarbinnen marktpartijen en particulieren de vrije gang laten gaan. Experts uit het vakgebied stellen een facilitair beleid voor om risico's te reduceren. Dit is echter erg zwart-wit, omdat het moeilijk is om ineens een omslag te maken en het kan niet ontkend worden dat actief grondbeleid ook voordelen heeft, zoals inkomsten voor de gemeente en regie op de ontwikkelingen. Er is nog veel grondbezit dat eerst zal moeten worden ontwikkeld of verkocht voordat gemeenten kunnen overgaan op een ander beleid. Tevens zijn voor veel gronden al voorinvesteringen gedaan en afspraken met partijen gemaakt die het lastig maken nu een facilitair beleid te gaan voeren. Bovendien heeft niet elke gemeente de mogelijkheid om ontwikkelingen over te laten aan de markt, omdat er soms geen projectontwikkelaars of andere partijen zijn om iets te ontwikkelen of mee samen te werken.

### 8.2.2 Huidige gebruik en plannen van de grondreserves

De vierde deelvraag gaat in op het huidige gebruik van de grondreserves en de plannen die er zijn voor het ontwikkelen ervan. Voor wat betreft de ligging van de grondreserves kan globaal gesteld worden dat de grondreserves het hoogste zijn in gemeenten met een verstedelijkingsopgave, omdat daar veel is aangekocht. Voor de casusgemeenten was er sprake van een groeivisie, een VINEX-opgave of het strategisch aankopen van gronden voor stadsuitbreidingen. De meeste hectares bevinden zich in de buitengebieden, maar de duurste grondposities zijn binnenstedelijk, waar vaak vastgoed op staat. De grondreserves stammen soms nog van oude structuurvisies, of zijn het resultaat van plannen die niet meer doorgaan. De verschuiving van het ontwikkelen van uitleglocaties naar binnenstedelijke locaties speelt tevens mee, want dit laat gronden in de buitengebieden achter.

De meeste grondreserves in de buitengebieden worden verpacht aan agrariërs. Daarnaast wordt gekeken naar wat er dan mogelijk is, zoals tijdelijke initiatieven, als stadslandbouw en verhuur. Uitgangspunt daarbij is het levendig houden van een gebied en niet financieel gewin. Toch is het geen populaire maatregel onder gemeenten, omdat ze de grond zo snel mogelijk beschikbaar willen hebben wanneer een ontwikkeling mogelijk is. Bovendien wordt tijdelijkheid bemoeilijkt door bestaande afspraken met marktpartijen en rechtsbescherming van omwonenden. Huidige projecten worden nu vaak gefaseerd of stopgezet. Prioritering speelt hierbij een rol, zowel op gemeentelijk niveau als binnen regio's. Er wordt daarnaast gezocht naar alternatieve ontwikkelingen die mogelijkheden bieden in deze economische situatie. Voorbeelden hiervan zijn (collectief) particulier opdrachtgeverschap en organische stedenbouw. Zo wordt geprobeerd de grondreserves te beperken en de financiële lasten te compenseren. Het succes van deze alternatieve ontwikkelingen zal in de toekomst blijken.

Tijdelijke initiatieven en andere alternatieve ontwikkelingen spelen zich af op het microniveau van het multi-level perspectief. Dit concept uit de transitietheorie biedt de mogelijkheid om de relevante veranderingen die waarneembaar zijn op schaalniveau in te delen. Zo is dit concept

een bruikbaar middel om veranderingen in samenhang weer te geven. Het laagste schaalniveau is het microniveau, waar nieuwe ontwikkelingen (niches) zich manifesteren. De schaalniveaus spelen op elkaar in en versterken elkaar in een soort van spiraalbeweging.

### 8.2.3 Veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid

De laatste onderzoeksvraag betrof de gerealiseerde veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid in de drie casusgemeenten. Aspecten die daarbij naar voren komen zijn hoe gemeenten omgaan met de veranderingen in gebiedsontwikkelingen en wat voor veranderingen er ingezet worden. Globaal gezien kan gezegd worden dat naar aanleiding van de economische crisis en de overige veranderingen op het gebied van grondbeleid, zoals een sterkere burger, meer binnenstedelijke ontwikkelingen en regionale samenwerking, er sprake is van een meer vraaggerichte gebiedsontwikkeling. Op het macroniveau van het MLP kan gesproken worden over veranderingen in termen van demografie, zoals krimp, economie, zoals minder financieringsmogelijkheden. Ook de tendens in de maatschappij naar meer individualisering speelt mee. Om in te spelen op deze autonome veranderingen, die niet beïnvloedbaar zijn, moet in de gemeentelijke organisatie een cultuuromslag gemaakt worden. Dit vergt vaak lange tijd en stuit op weerstand, vanwege oude structuren en padafhankelijkheid.

Veranderingen die waarneembaar zijn in het grondbedrijf zijn dat er meer samenhang en communicatie is met de gemeentelijke organisatie. Daarnaast veranderen de taken grotendeels van ontwikkeling en verwerving van grond naar beheer en marketing en meer juridische aspecten. De actoren op de grondmarkt veranderen ook, zo zijn burgers actiever geworden en wordt er meer met andere overheden samengewerkt. Regionale samenwerking krijgt in veel gemeenten vorm, zowel door gemeenten onderling, als met provincies of andere partijen. Tot nu toe blijft het vaak beperkt tot strategisch programmeren in de regio, wat te maken heeft met politieke gevoeligheden, het verlies van autonomie van een gemeente en financiële consequenties. Provincies spelen verschillende rollen, door het proces te helpen of door mee te denken over financiële constructies die blokkades voor samenwerking wegnemen. De samenwerkingsverbanden waarin een gemeente participeert zijn afhankelijk van de geografische ligging en de machtsverhouding met andere gemeenten. De nadruk bij veranderingen ligt op het reduceren van risico's. Bovengenoemde veranderingen zouden in het MLP concept kunnen worden gezien op het mesoniveau, het niveau van de instituties. Het gaat dan bijvoorbeeld om de nieuwe wet- en regelgeving, die meer mogelijkheden biedt voor het verhalen van kosten, meer transparantie en communicatie in de gemeentelijke organisatie, veranderingen in de rollen van actoren, zoals een terughoudendere gemeente en een actievere burger.

Echter, om over te gaan op een andere vorm van grondbeleid, moet eerst de huidige realiteit onder ogen worden gezien, de erfenis van de afgelopen jaren. Er zijn veel grondreserves, er ligt veel grond bouwrijp en veel projecten zijn nog niet af, waardoor gemeenten deze eerst verder actief zullen ontwikkelen, mede door de al gemaakte afspraken. Daarnaast is het de vraag of de traditionele rol van de gemeente op de grondmarkt zo extreem zal veranderen. De nieuwe realiteit is dat gemeenten beperkt zijn in hun keuzes, maar of dat tot structurele veranderingen zal leiden moet blijken. Grondexploitaties blijven een grote inkomstenbron voor gemeenten en het wordt gezien als een publieke taak om voor voldoende huisvesting te zorgen.

### 8.2.4 Beantwoording van de hoofdvraag

Naar aanleiding van dit onderzoek wordt de hoofdvraag beantwoordt: 'Zijn de veranderingen en gebeurtenissen in het gemeentelijk grondbeleid te kenmerken als een transitie in de zin van de transitietheorie?'

Bij een transitie gaat het om een langzaam proces van 20 jaar of meer, waardoor er niet bij voorbaat gesproken kan worden over het nieuwe evenwicht, zoals een facilitair grondbeleid, dat voorgesteld wordt door enkele wetenschappers. De grondproblematiek laat zien dat het huidige systeem van grondbeleid vastloopt, maar wat daarvan exact de oorzaak is en wat het grootste probleem in het systeem is, is niet duidelijk. Dit hoeft niet het actieve grondbeleid te zijn, er zijn ook andere oorzaken, zoals agressieve winstnemingen en onnodige aankopen die tot de huidige grondreserves hebben geleid. Het enige wat gezegd kan worden over de transitiecurve is dat er push- en pullfactoren zijn die veranderingen met zich mee brengen. Om te spreken over transitie management is een stap te ver in dit onzekere proces. Er is geen duidelijk einddoel, waardoor sturing of beïnvloeding moeilijk is. Er kan op basis van dit onderzoek niet gesteld worden dat er sprake is van een transitie in het gemeentelijk grondbeleid. Het kan zijn dat er momenteel sprake is van een 'coping mechanism' door gemeenten om te overleven op de korte termijn, vanwege de huidige economische situatie. Wanneer de huidige grondreserves opraken kan gekeken worden of gemeenten structureel ander beleid gaan voeren, wat nog zeker 7 tot 8 jaar zal duren. Of het dus gaat om tijdelijke aanpassingen in het grondbeleid of om structurele veranderingen die naar een andere vorm van gebiedsontwikkeling zullen leiden is niet vast te stellen. De nieuwe realiteit is dat er weinig vraag is, dat er weinig geld is en dat er veel grond is. Dat is het probleem dat aandacht krijgt, om te kijken hoe dat opgelost kan worden. Gemeenten proberen nu om te gaan met de situatie zoals die is. Door bepaalde gemeenten wordt het gezien als een tijdelijke dip, terwijl anderen acties ondernemen om structureel dingen aan te passen. De wens om actief grondbeleid af te schaffen leeft niet overal en is wellicht ook niet wenselijk in elke gemeente. De specifieke situatie en context van een gemeente is van grote invloed op zowel haar mogelijkheden als haar beperkingen.

Een concept uit de transitietheorie dat wel gebruikt is om de veranderingen die er zijn in kaart te brengen is het multi-level perspectief. De invulling hiervan is in de voorgaande paragrafen benoemd. Het is echter niet eenvoudig om het MLP in te vullen, omdat verschuivingen soms slecht waarneembaar zijn. Zo staat niet vast van de ontwikkelingen op microniveau dat ze zullen helpen het huidige probleem op te lossen. Door gemeenten worden ze genoemd als mogelijkheden voor de ontwikkeling van gronden, maar de uitwerking ervan moet nog blijken.

Het onderzoek heeft laten zien dat de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid te maken heeft met veel factoren, zoals de politiek, opdrachten van het Rijk en eerdere grondaankopen. Er kan niet ineens worden overgegaan op iets anders en bovendien zitten er ook goede aspecten aan actief grondbeleid, zoals inkomsten en regie op de ruimtelijke structuur van een stad. De focus ligt momenteel op het terugbrengen van risico's, door deze te delen of te faseren. Het is de gemeentelijke traditie om actief te handelen op de grondmarkt, waardoor een drastische omslag jaren zou duren en veel weerstand veroorzaakt. De economische crisis is tevens niet de enige aanleiding geweest voor de huidige problemen. Deze hebben het versneld en wellicht verergert. Andere aspecten, zoals agressieve winstnemingen, onrealistische boekwaarden en een verschuiving naar projecten in de binnenstad, zijn ook de grondslag geweest van de grondproblematiek.

## 8.3 Aanbevelingen

### 8.3.1 Aanbevelingen voor gemeenten

Op basis van dit onderzoek en de bevindingen daarvan kunnen voorzichtig enkele aanbevelingen worden gedaan voor gemeenten en hun rol in het grondbeleid. In gedachte moet worden gehouden dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn en dat elke situatie om een andere aanpak vraagt. Hieronder enkele aanbevelingen.

- Gemeenten kunnen een aankoopstrategie opstellen in hun Nota Grondbeleid. Dit zou een afwegingskader zijn voor wanneer een gemeente wel of niet grond aankoopt. In dit afwegingskader wordt aandacht besteed aan de behoefte van de gemeente en de regio, de al in bezit zijnde grondposities, het te realiseren programma en wat er door de markt wordt opgepakt.
- Er zou meer aandacht kunnen worden besteed aan de interne processen van het grondbedrijf en de gemeentelijke organisatie. Door meer afstemming en communicatie kan de efficiëntie van de gemeente als geheel verbeterd worden. Bovendien zouden hierdoor de maatschappelijk en ruimtelijk gewenste uitkomsten van het grondbeleid groter worden, omdat belangen gebundeld worden in plaats van naast elkaar neergezet.
- Er ligt veel potentie in het bundelen van de krachten van gemeenten met andere partijen. Niet alleen met marktpartijen en ontwikkelaars, maar ook met particulieren, zoals de eindgebruikers, en onafhankelijke experts in het vakgebied.
- De rol van gemeenten kan niet volledig worden overgenomen door andere actoren, omdat zij een publieke taak heeft, waardoor zij dient toe te zien op onder meer de ruimtelijke structuur van een gebied en de belangen van groepen in de bevolking die minder goed voor zichzelf kunnen opkomen.

### 8.3.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Dit onderzoek is slechts een gedeelte van een groter geheel, namelijk de toekomst van de gebiedsontwikkeling in Nederland. Naast deze scriptie over de beleidsmatige veranderingen in het grondbeleid van gemeenten zijn er nog veel meer aspecten die onderzocht zouden kunnen worden. De financiële verliezen van grondexploitaties zijn al regelmatig in rapporten naar voren gekomen, maar verder onderzoek zou kunnen bestaan uit het zoeken naar nieuwe verdienmodellen of hoe het beste een aankoopstrategie gevormd kan worden. Interessant zou tevens een onderzoek zijn naar de beleidsvrijheid van gemeenten en de invloed van de verschillende machtsposities van gemeenten binnen regionale samenwerkingsverbanden. Naast de rol van de verschillende gemeenten in een regioverband, is ook de rol of het standpunt van de provincie in het grondbeleid relevant om nader te onderzoeken. Andere actoren en de veranderingen daarin kunnen ook een nieuw licht werpen op de huidige traditionele rol van de gemeente in het grondbeleid.

Opvallend is dat er in het nieuws vooral wordt gesproken over de gemeentelijke grondposities en niet de gronden van andere partijen. Hoe zit het bijvoorbeeld met de gronden in bezit van projectontwikkelaars of woningcorporaties? Aangenomen kan worden dat ook die partijen verliezen lijden op hun grondportefeuille en dat ze zoeken naar andere manieren om de grond toch tot ontwikkeling te kunnen brengen. Het is echter moeilijker te onderzoeken dan de grondposities van gemeenten, omdat in de kadasterdatabase gronden van ontwikkelaars lastiger

te vinden zijn. Ontwikkelaars hebben vaak andere constructies, in de vorm van BV's en VOF's, waardoor het lastig is om een totaalbeeld te krijgen. Bovendien hebben private partijen een minder groot opvangnet als het economisch slechter gaat. Wat zijn hun verliezen en hoe gaan zij om met de veranderingen en de economische crisis? Er zijn nog veel vragen die beantwoord dienen te worden. Het constante samenspel tussen veranderingen op meerdere schaalniveaus zorgt ervoor dat het gemeentelijk grondbeleid niet stilstaat en er over 20 jaar weleens heel anders uit kan zien. Dit is niet te voorspellen, maar er zijn in dit onderzoek wel verschuivingen weergegeven op het beleidsmatige vlak.

#### 8.4 Reflectie

Dit onderzoek is gestart met een voorgenomen verwachting dat gemeenten dienden over te stappen op een ander grondbeleid, namelijk faciliterend grondbeleid, waardoor de rol van de gemeente drastisch zou veranderen. Gedurende het onderzoek is dit beeld genuanceerder geworden. Er zijn veel factoren van invloed die een verandering van beleid bemoeilijken en minder aantrekkelijk maken. Vooral de interviews bij gemeenten en experts hebben dit beeld doen veranderen. Aspecten als padafhankelijkheid van gemeenten en de huidige grondreserves, de erfenis, zijn hierbij van grote invloed. Het gaat om een nieuwe realiteit en hoe daarmee omgegaan wordt in gemeenten. Het is niet zo dat het ene beleid slecht is en het andere goed. Door dit besef is de subjectiviteit van schrijvers van wetenschappelijke artikelen duidelijk naar voren gekomen en een kritische noot ontstaan op wat er in de literatuur is geschreven.

Zo is er gekeken naar de sterkte en zwakte van de gebruikte data, wat deels al naar voren is gekomen in de methodologie. De beperkingen van literatuuronderzoek zitten in de vooroordelen van de schrijvers, welke een bepaald beeld scheppen dat niet de enige juiste is. Er is geen objectieve waarheid, maar door verschillende data naast elkaar te leggen is getracht tot een goed inzicht te komen. Wat de goede weg zou zijn voor het toekomstige grondbeleid is subjectief en niet eenduidig vast te stellen. Hetzelfde geldt voor de data die uit rapporten en documenten van andere partijen komt, zoals van Royal HaskoningDHV en Netwerkstad Twente. Door de belangen van de schrijvers ontstaat een bepaald beeld dat invloed heeft op de interpretatie. Zo zal een gezamenlijke ontwikkelingsvisie wellicht de samenwerking mooier en krachtiger willen laten lijken dan dat deze in werkelijkheid is, om zo meer gezamenlijkheid en draagkracht te creëren. De sterke en zwakke punten van de data van het Kadaster zijn al genoemd in de methodologie.

Tevens was het lastig om een focuspunt binnen het thema gemeentelijk grondbeleid te kiezen. Door de actualiteit, die vooral focust op de financiële verliezen en problemen, ging daar eerst de aandacht naar toe. Om een nieuwe kant te belichten van de grondproblematiek en om beter aan te sluiten op het masterprogramma van de studie Sociale Planologie, is gekozen voor een focus op de beleidsmatige kant en dan vooral op wat er nu gebeurt binnen gemeenten naar aanleiding van de vele grondreserves die ze hebben. Het inkaderen van het onderzoek is lastig gebleken, maar heeft uiteindelijk geholpen om een goed gestructureerde en relevante scriptie tot stand te brengen. Bovendien bleek de actualiteit van het onderwerp zowel een voordeel als een nadeel te zijn. Doordat er nog maar weinig over was geschreven, vooral op gedetailleerd niveau, was het startpunt een zoektocht, maar gaandeweg het onderzoek kwamen er steeds nieuwe documenten en rapporten uit, die het tot een erg actuele en interessante scriptie hebben gemaakt.

## Literatuur

Barbier, E.B. (2011) Transaction costs and the transition to environmentally sustainable development. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1, pp. 58-69.

Binnenlands Bestuur (2013), *Nijmegen vreest verlies 70 miljoen op grond*, 16-04-2013. Beschikbaar via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/nijmegen-vreest-verlies-70-miljoen-op-grond.9014047.lynkx> (laatst geraadpleegd op 25 april 2013).

Binnenlands Bestuur (2013) *Zelfbouw blijft populair in Almere*, 12-03-2013. Beschikbaar via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/zelfbouw-blijft-populair-in-almere.8969408.lynkx> (laatst geraadpleegd op 8 juni 2013)

Brugge, R. van der, Rotmans, J. en Loorbach, D. (2005) The transition in dutch water management. *Regional Environmental Change*, 5, pp. 164–176.

Buitelaar, E. (2010) Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte en Maatschappij*, 2 (1), pp. 5-22.

Centraal Planbureau (1999a) *De grondmarkt; een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Dagblad van het Noorden (2012), *Stad schrapt bedrijventerreinen en huizen*, 13-12-2012. Beschikbaar via: <http://www.dvhn.nl/nieuws/groningen/article9631461.ece/Stad-schrapt-bedrijventerreinen-en-huizen> (laatst geraadpleegd op 15 januari 2013).

Deloitte (2012) *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Actualisatie 2012*. Den Haag: Deloitte.

Ekkers, P. en Helderma, J.K. (2010) *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Derde, herziende druk. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Elsevier (2012), *Gemeenten verliezen miljoenen op onbebouwde grond*, 15-10-12. Beschikbaar via: <http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Nederland/352030/Gemeenten-verliezen-miljoenen-op-onbebouwde-grond.htm?rss=true> (laatst geraadpleegd op 26 november 2012).

Gemeente Almere (2009) *Kadernota Grondbeleid Almere*. Almere: Gemeente Almere.

Gemeente Almere (2010) *Meerjarenprogramma Ik bouw mijn huis in Almere 2010-2014*. Rijswijk: Thieme Grafimedia Groep.

Gemeente Almere (2013) *Almere 2.0 in de Ontwerp-Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer*. Almere: Gemeente Almere.

Gemeente Apeldoorn (2012) *De grond wordt duur betaald*, Raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn. Apeldoorn: Gemeente Apeldoorn.

Gemeente Enschede (2010) *Nota Grondbeleid 2010-2013*. Enschede: Gemeente Enschede.

Gemeente Enschede (2012), *Grip op grond, raadsenquête naar het grondbeleid in de gemeente Enschede*. Enschede: Gemeente Enschede.

Gemeente Groningen (2010) *Nota Grondbeleid 2010-2014*. Groningen: Gemeente Groningen.

Grin et al (2010) *Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change*. New York: Routhledge.

Groetelaers, D.A. (2004) *Instrumentarium locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Proefschrift TU Delft.

Janssen-Jansen, L. (2010) *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen: optimism should be in the nature of planner, but over-optimism is a dead end street*. Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte, Universiteit van Amsterdam.

Kadaster & Royal HaskoningDHV (2012) Structureel overschot in veel regio's. *ROMagazine*, 30(9), pp. 8-11.

Kadaster & Royal HaskoningDHV (2013) Landelijke gemeenten verwierven de meeste grondposities. *ROMagazine*, 31(1/2), pp. 8-9.

Korthals Altes, W.K. (2008) Actief grondbeleid betaalt zich terug. *Property Research Quarterly*, 7(1), pp. 22-27.

Krabben, E. van der (2011) Strategisch grondbeleid. *S+RO*, 5, pp. 52-54.

Laphor-van der Maarel, S.L. (2010) *Gemeentelijk grondbeleid in een actuele context: Onderzoek naar de gevolgen van de economische crisis en de Grondexploitatiewet op het gemeentelijk grondbeleid*. Masterscriptie, Amsterdam School of Real Estate, Master of Studies in Real Estate.

Loorbach, D.A. (2007) *Transition Management: new mode of governance for sustainable development*. Proefschrift, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Loorbach, D. & Rotmans, J. (2010) The practice of transition management: Examples and lessons from four distinct cases. *Futures* (42), pp. 237-246.

Loorbach, D.A. & Lijnis Huffenreuter, R. (2013) Exploring the economic crisis from a transition management perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*. In Press, Correted Proof. Beschikbaar via: <http://dx.doi.org/10.1016/j.eist.2013.01.003> (laatst geraadpleegd op 3 april 2013).

Louw, E., Needham, B., Olden, H. & Pen, C.J. (2009) *Planning van bedrijventerreinen*. Herziene editie. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Marwijk, R. van en Bakkeren, A. (2013) Grondaankopen en financiële posities. *GISmagazine*, 2, pp. 26.

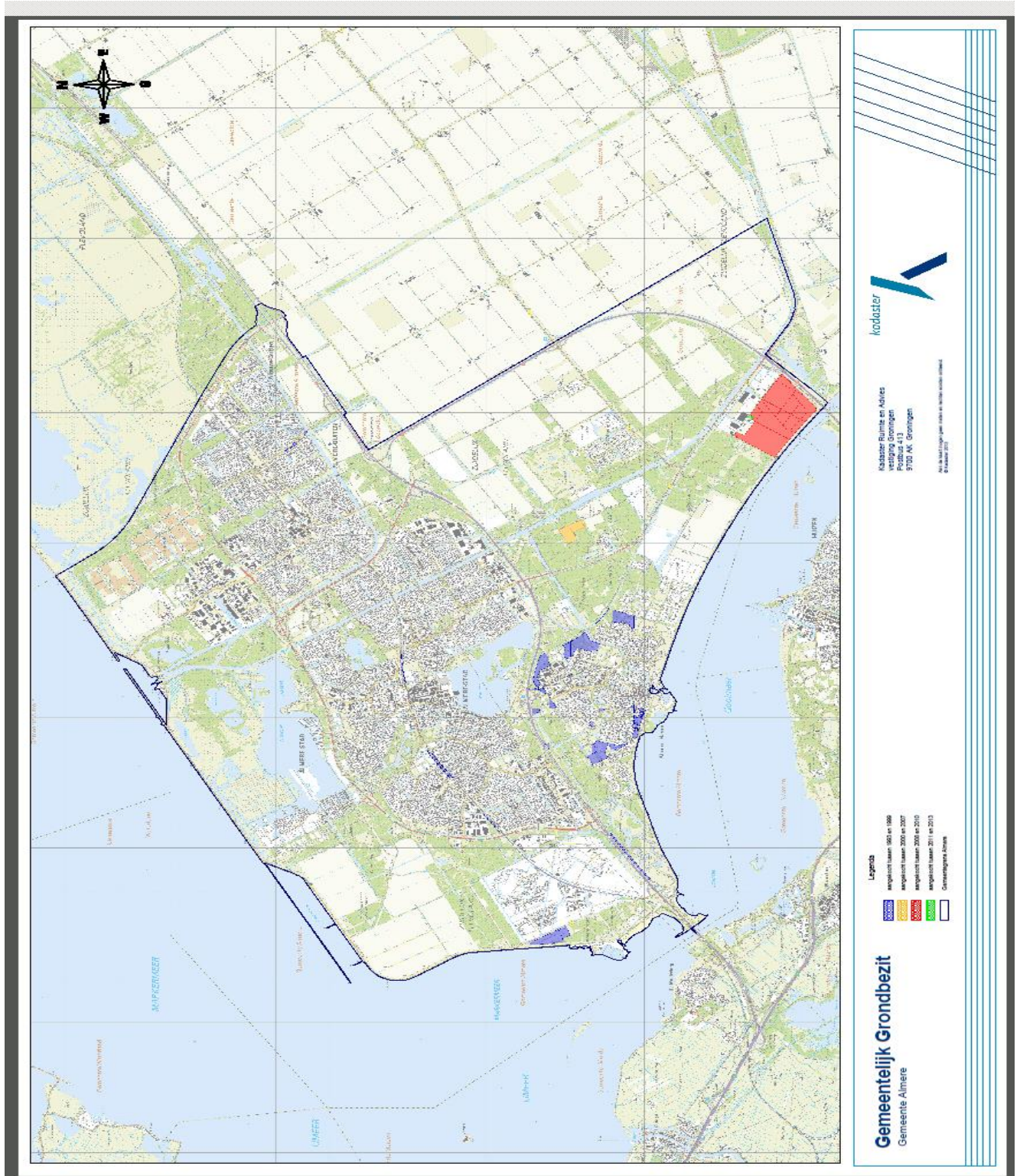


- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) *De kracht van samenwerking*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012) *Woningmarkt en stedelijke economie: uitkomsten van een debat*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) *Brief aanbieden onderzoek naar 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Actualisatie 2012'*. Den Haag.
- Needham et al (2005) *De markt doorgrond: een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Needham, B. (2007) *Dutch land use planning: planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practices*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Netwerkstad Twente (2013) *Ontwikkelagenda Netwerkstad Twente, Deel 1: Ontwikkelingsperspectief 2040: vitaal en innovatief*. Netwerkstad Twente: Netwerkstad Twente.
- Nevens, F., et al (2012) Urban Transition Labs: co-creating transformative action for sustainable cities. *Journal of Cleaner Production*. Article in Press. Beschikbaar via: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.12.001> (laatst geraadpleegd op 17 februari 2013).
- O'Leary, Z. (2010) *The essential guide to doing your research project*. Londen: SAGE Publications.
- RIGO (2009) *Kenniscentrum grondbeleid voor gemeenten*. Beschikbaar via: <http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/Kenniscentrum/tabid/36/Default.aspx> (laatst geraadpleegd op 12 januari 2013).
- Rotmans, J. (2003) *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Royal HaskoningDHV & VNG (2013) *Gemeentelijke Barometer Fysieke Leefomgeving*. Den Haag/Amersfoort: Royal HaskoningDHV/VNG.
- Seghers, A. (2012) Ontdekking van de tijdelijkheid. *Stedenbouw & Architectuur*, 29(4), pp. 20-22.
- Spit, T. en Zoete, P. (2009) *Ruimtelijke ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Herziende editie. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Voogd, H. en Woltjer, J. (2010) *Facetten van de planologie*. 9<sup>e</sup> druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer Uitgeverij.

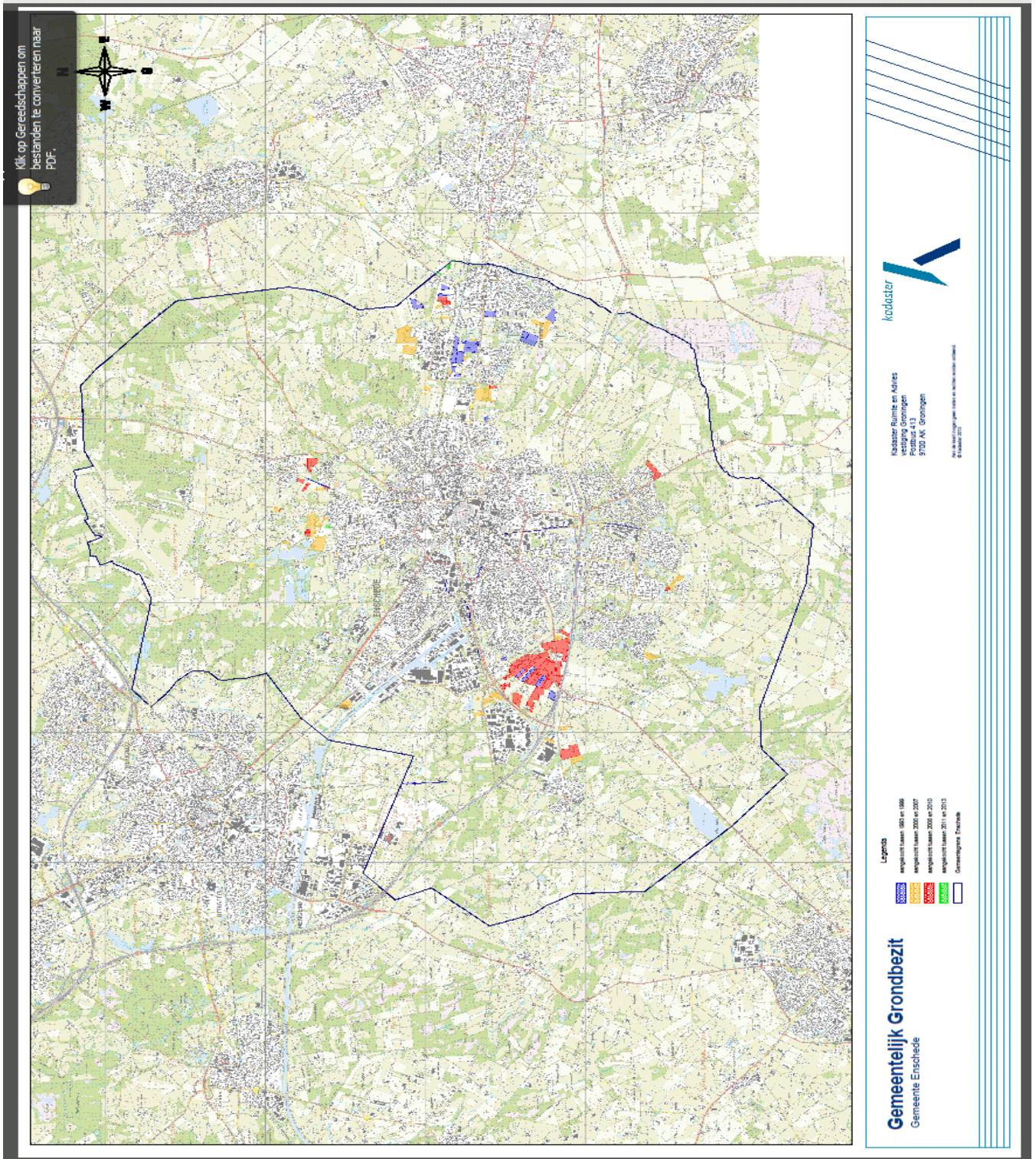
## Bijlagen

### Bijlage 1 Kaarten gemeentelijk grondbezit

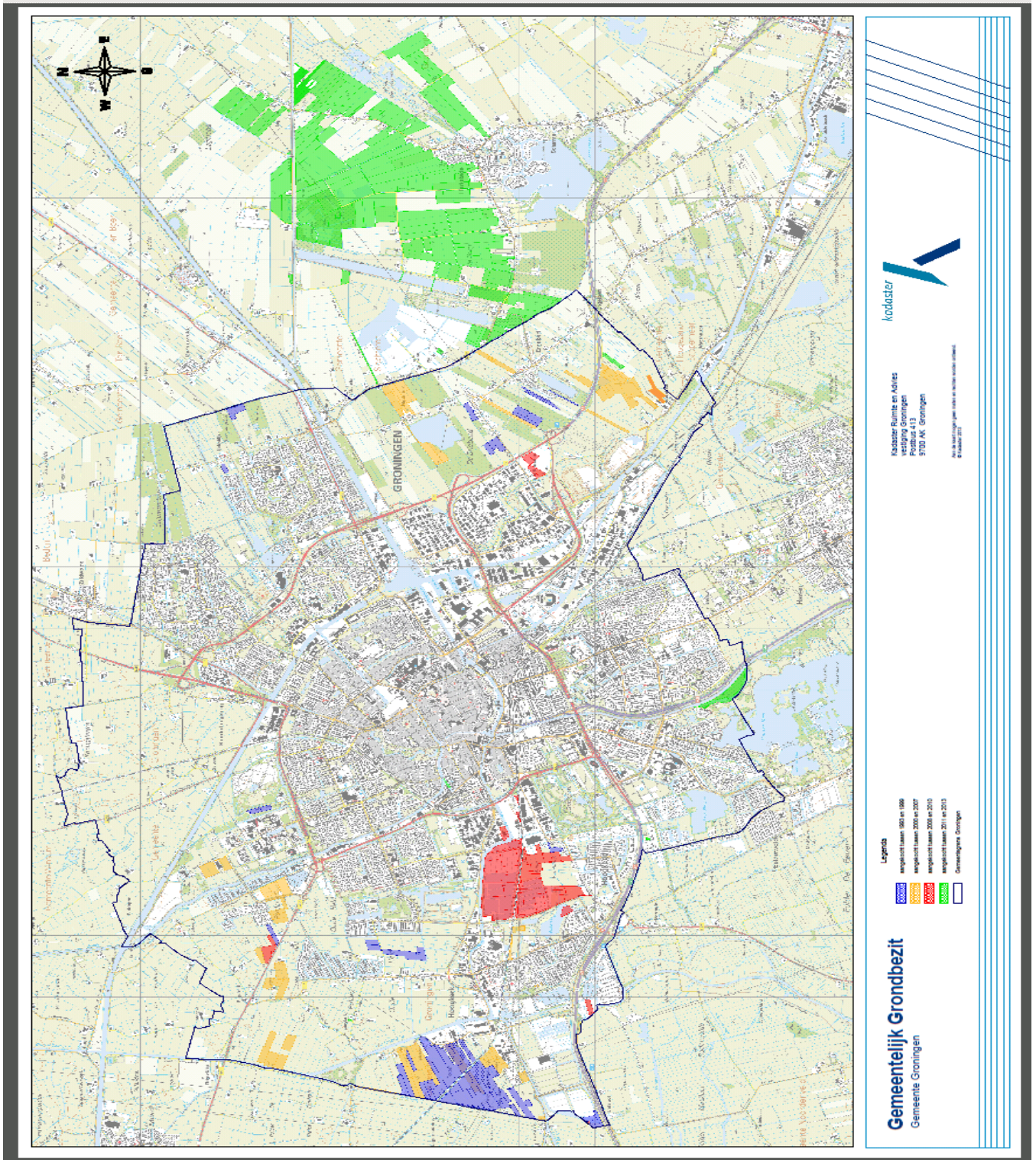
#### 1.1 Grondbezit gemeente Almere



## 1.2 Grondbezit gemeente Enschede



1.3 Grondbezit gemeente Groningen



## Bijlage 2 Interviewlijst

Naam	Organisatie	Functie	Locatie	Datum
<b>Theo Ram</b>	Royal HaskoningDHV	Senior adviseur planeconomie bij unit Ruimte en Mobiliteit	Groningen	15-05-2013
<b>Hakan Celik</b>	Deloitte	Senior manager Real Estate Advisory	Utrecht	21-05-2013
<b>Maarten van de Terp</b>	Gemeente Almere	Strategisch adviseur grondzaken	Almere	24-05-2013
<b>Harry Zondag</b>	Gemeente Almere	Strategisch adviseur ruimtelijke planning	Almere	24-05-2013
<b>Anjo van der Burgt</b>	Gemeente Almere / Adviesbureau Anjo Koomen	Vakgroep coördinator grondbeleid / grondexploitatie	Almere	24-05-2013
<b>Laura Tuller - van de Pol</b>	Gemeente Enschede	Beleidsadviseur Stedelijke Ontwikkeling - Beleid	Enschede	27-05-2013
<b>Henk Slagter</b>	Gemeente Groningen	Teamleider Vastgoed en Beheer bij RO/EZ	Groningen	30-05-2013
<b>Jelmer Kloosterman</b>	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) / Gemeente Meppel	Beleidsmedewerker Fysieke Leefomgeving, grondbeleid / Planeconoom Grondzaken	Den Haag	31-05-2013
<b>Rob de Boer</b>	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Senior beleidsmedewerker Fysieke Leefomgeving, grondbeleid	Den Haag	31-05-2013

## Bijlage 3 Interviewguide

### Opzetten van interviews

De interviews zijn door middel van face-to-face contact gehouden op de locatie aangedragen door de geïnterviewde. Dit om de welwillendheid van de geïnterviewde te vergroten tijdens het interview. De contactpersonen zijn via het Kadaster en beleidsdocumenten gevonden. Het eerste contact is via de mail gelegd en vervolgens is telefonisch of per mail een plaats en tijd afgesproken. Bijlage 2 bevat een overzicht van de geïnterviewde personen met de organisatie waar zij werkzaam zijn en in welke functie.

### Vorbereiding van interviews

De interviews hadden een globaal gestructureerd karakter en werden door de achtergrond en context van de betreffende gemeente aan de situatie aangepast. Dit houdt in dat er vooraf een interview was opgesteld dat als leidraad diende tijdens het interview. Gedurende het afnemen van het interview was ruimte voor onvoorbereide vragen, wanneer dat mogelijk was. Doorvragen behoorde daar ook toe. De opgestelde interviews bestaan uit drie delen, een intro, de kern en een outro. De intro had als doel om kennis te maken en de functie van de geïnterviewde duidelijk naar voren te krijgen. Tijdens de intro werd ook de vergaarde informatie getoond om te laten zien welke kennis het Kadaster heeft over het onderwerp. Dit betrof concreet de kaart met de grondposities van de gemeente (met jaar van aankoop). De kern bestond uit vragen om zo goed mogelijk de onderzoeksvragen te beantwoorden. De outrovragen waren om het interview af te ronden. Bijlage 4 en 5 geven een indruk van de globale opzet van de interviews.

## Bijlage 4 Indicatie interviewvragen experts

### Intro

- Hebt u er bezwaar tegen als het interview wordt opgenomen?
- Spreekt u op persoonlijke titel of namens Deloitte/DHV/VNG?
- Wat is uw functie en wat zijn uw dagelijkse werkzaamheden?

### Kern

#### *Aanleidingen tot overschotten en aankoopstrategieën*

- Wat voor verschillende aankoopstrategieën (aanbieding, ruimtelijk plan, bestemming, voorraad) passen gemeenten toe?
- Welke worden volgens uw inzicht het meest gebruikt?
- Hoe maken gemeenten afweging welke strategie toe te passen?
- Verschil tussen grote/kleine gemeenten, regio's, politieke kleur gemeenten... etc ?
- Hoe is samenwerking RO-grondbedrijf binnen een gemeente mbt grondaankoop?
- Vindt er ook binnen de gemeente afstemming plaats over grondposities en hebben gemeenten een goed beeld van hun voorraad?
- Hoe zou u de omvang van de huidige problemen met overschotten willen omschrijven? Is het reeds op zijn hoogtepunt of zijn er nog meer overschotten te verwachten?
- Zijn er naast de vastgoedcrisis andere aanleidingen tot de huidige problematiek?

#### *Bestemming en gebruik*

- Worden door gemeenten gronden specifiek aangekocht voor bepaalde bestemmingen? (wonen, werken etc). Of ook ruilgronden?
- Zijn er specifieke bestemmingen die het grootste deel van het overschot vormen?
- Hoe worden de gronden nu vaak gebruikt?
- Uitstel/afstel van plannen kan tot alternatieve ontwikkeling leiden. Welke ziet u voornamelijk? Hoe komen deze tot stand? Nemen gemeenten hier een actieve rol in?
- Hoe ziet u de ontwikkeling van alternatieve plannen? Is het een tijdelijke of permanente ontwikkeling voor gemeenten?
- Zijn er andere mogelijkheden om de risico's die gepaard gaan met het aankopen van gronden te reduceren?

#### *Wat nu te doen? Veranderingen in gemeentelijk grondbeleid*

- Hoe staan gemeenten erin, erkennen ze (indien ze overschotten hebben) dat er te veel grond is aangekocht?
- Leidt de crisis tot andere strategieën? Verschil tussen grote/kleine gemeenten, regio's, politieke kleur gemeenten... etc ?
- Zijn er naar uw mening wijzigingen in het grondbeleid en/of grondbedrijf opgetreden? Zo ja, wat? (zowel procesmatig als beleidsmatig)
- Treedt de gemeente terughoudender op, meer faciliterend? Heeft de gemeente een andere rol aangenomen door bijvoorbeeld pps?
- Zijn er naar uw mening ontwikkelingen of veranderingen gaande die naar een andere vorm van beleid leiden? Regionale samenwerking? Hoe krijgt deze vorm?
- Wat voor positie neemt het grondbedrijf in, in een gemeente? Ondergeschikt?
- Hoe ziet de rol van de gemeente er volgens u idealiter uit met betrekking tot gebiedsontwikkeling en grondaankopen? Is er een duidelijke rol aanwezig voor de provincie of de regio?

### Outro

- Zijn er naar uw mening nog ontwikkelingen die ik vergeten ben?
- Kunt u mij nog aanbevelingen doen voor mijn verdere onderzoek? Wellicht in de vorm van documenten of andere personen die ik zou kunnen spreken?

## Bijlage 5 Indicatie interviewvragen gemeenten

### Intro

- Hebt u er bezwaar tegen als het interview wordt opgenomen?
- Spreekt u op persoonlijke titel of namens de gemeente?
- Wat is uw functie en wat zijn uw dagelijkse werkzaamheden?

Kaart tonen met agrarische grondposities die door gemeente zijn verworven.

### Kern

#### *Aanleidingen tot overschotten en aankoopstrategieën*

- Met welk idee zijn deze gronden aangekocht? Wat is de strategie hierachter geweest? Ruilgrond? Uitleglocaties? Welke functies?
- Hoe wordt bepaald welke grond wordt aangekocht en tegen welke prijs?
- Hoe maakt uw gemeente de afweging welke strategie toe te passen?
- Hoe is samenwerking RO-grondbedrijf binnen een gemeente mbt grondaankoop?
- Hoe houdt de gemeente grip (overzicht) op grondposities? Kunnen gronden die aangekocht zijn voor een project bijv. ingezet worden voor een ander project wanneer ze niet nodig blijken te zijn?

#### *Bestemming en gebruik*

- Wat gebeurt er nu op deze grond? Pacht? Tijdelijk gebruik? Wachten?
- Zijn er – gezien huidige economische ontwikkelingen - specifieke projecten in de wacht gezet? Zijn er projecten geschrapt?
- Uitstel/afstel van plannen kan tot alternatieve ontwikkeling leiden. Zijn er momenteel projecten gaande op deze gronden, zoals stadslandbouw, horeca of tijdelijke verhuur om de grond te ontwikkelen, om kosten te beperken? <tijdelijkheid>
- Zijn er plannen om de gronden her te bestemmen naar een andere functie of om de bestemmingsplannen te flexibiliseren? <langere termijn>
- Zijn alternatieve ontwikkelingen noodzaak of een goede ruimtelijke ontwikkeling? Vermindert het de risico's die de aankopen veroorzaken?

#### *Wat nu te doen? Veranderingen in gemeentelijk grondbeleid*

- Ontstaan er veranderingen in het grondbeleid van de gemeente? Andere strategie (minder actief bijvoorbeeld?)
- Zijn er naar uw mening wijzigingen in het grondbedrijf opgetreden? Zo ja, wat? (bedoel je qua organisatie? Of beleid?)
- Treedt de gemeente terughoudender op, meer faciliterend? Heeft de gemeente een andere rol aangenomen door bijvoorbeeld pps?
- Zijn er naar uw mening ontwikkelingen of veranderingen gaande die naar een andere vorm van beleid leiden? Regionale samenwerking? Hoe heeft deze vorm gekregen? Wat is de rol van de provincie?
- Vindt er ook binnen de gemeente afstemming plaats over grondposities en heeft de gemeente een goed beeld van de voorraad?
- Wat voor positie neemt het grondbedrijf in, in de gemeente? Zou ik dus eerder aan de orde stellen
- Hoe ziet de rol van de gemeente er volgens u idealiter uit met betrekking tot gebiedsontwikkeling en grondaankopen? En verschilt die per functie/project? Is er een duidelijke rol aanwezig voor de provincie of de regio?

### Outro

- Zijn er naar uw mening nog ontwikkelingen die ik vergeten ben?
- Kunt u mij nog aanbevelingen doen voor mijn verdere onderzoek? Wellicht in de vorm van documenten?



## Bijlage 6 Voorbeeld van tekstcodering

'.....sectoraal, ruimtelijk, uitvoering, dat was even weg, dat was toen geld verdienen. Daar is denk ik ook de weg linksaf het moeras in ingeslagen, want als je alleen op het geld focust, dan verlies je uit het oog waarom je het doet en waar de markt zich naar toe beweegt. Er gingen steeds meer gebiedsontwikkelingen ook zo ingericht worden dat het financieel haalbaar was en minder werd gekeken naar wat vinden mensen nou prettig en hoe kunnen we het zo goed mogelijk inrichten, dat werd continu vertroebeld door ambities over hoe mooi kan ik het plaatje maken, hoeveel geld kan ik verdienen en door ambities van hoe groot kan ik wel niet worden. Ambities verblinden.

Inmiddels, en de crisis heeft daar zeker bij geholpen, is het een soort onweer dat over ons uitgestort is en we hopen dat het daarna weer lekker fris is buiten. Dat er een hoop is weggewassen. Gemeenten zijn zich allemaal aan het beraden over vermogensposities en wat te doen met incidenteel geld en structureel geld en dat vooral niet met elkaar te verwarren. Dus geld van gebiedsontwikkeling niet in te zetten om een busmaatschappij in stand te houden, want het houdt een keer op. De busmaatschappij hopelijk niet. En de hang in de hele maatschappij is naar veel meer zelfstandigheid en mensen zijn veel mondiger, zelf regelend, zelfvoorzienend, maar ook zelf bepalend in alles. Die hang in de maatschappij maakt dat het ook zn effect heeft op gebiedsontwikkeling, waar mensen ook zelf willen bepalen en kunnen bepalen. Daarbij zal altijd nog een deel blijven, een groep, die het niet zelf kan, die wel afhankelijk is van gemeentelijke inmenging. De vraag is, hoe gaan die ook landen zonder dat we ze in de luiers houden. Ibbba is daar een voorbeeld van. Je kunt niet alles met gebiedsontwikkeling oplossen.

A: 'verschilt dat per project'?

'Onze insteek is nu heel erg dat we experimenteren met het nieuwe, maar dat we een heleboel hebben wat we nog af te maken hebben. Je kunt niet alles opnieuw gaan bedenken. Je ziet wel eens mensen bij vooral de creatievere afdelingen die zeggen van we gaan dat en dat doen, maar dat staat er al, dat wordt niet zo gemakkelijk.'

### Legenda:

Verandering rollen & taken in de gemeente en het grondbedrijf

Oorzaken grondoverschot

Alternatieve ontwikkelingen

Aanpassingen in het grondbeleid