

## **Grondbeleid inzetten voor woningbouw gemeenten laten het erbij zitten**

Korthals Altes, W.K.

### **Publication date**

2022

### **Document Version**

Final published version

### **Citation (APA)**

Korthals Altes, W. K. (null). (2022). Grondbeleid inzetten voor woningbouw: gemeenten laten het erbij zitten., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/grondbeleid-inzetten-voor-woningbouw-gemeenten-laten-het-erbij-zitten/>

### **Important note**

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).  
Please check the document version above.

### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

### **Takedown policy**

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.  
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Grondbeleid inzetten voor woningbouw: gemeenten laten het erbij zitten



Prof. dr. Willem Korthals Altes

7 december 2022

5 minuten

---

Een van de instrumenten om de woningbouw aan te jagen is de inzet van een actief gemeentelijk grondbeleid. Hoogleraar Willem Korthals Altes van de TU Delft dook in de financiële cijfers. Zijn slotsom: gemeenten laten de kansen liggen, waardoor het woningtekort juist verder oploopt.

De woningbouwopgave is groot, toch wordt er nog weinig gebouwd. Een van de sleutels voor het vergroten van de woningbouwproductie ligt bij het gemeentelijk grondbeleid. Het ruimtelijk beleid wijst de locaties aan, maar dat is niet voldoende om er te kunnen bouwen. Er is grond nodig. In beginsel bepaalt in Nederland de grondeigenaar of deze bouwt en wanneer deze dat doet, het principe van zelfrealisatie. Grond is daarmee erg geduldig – net als papier. Voor een grondeigenaar hoeft het gemeentelijke bouwprogramma niet leidend te zijn in de eigen investeringsagenda.

### Meerdere partijen

Maar er komt nog meer kijken bij het thema ‘grond’. Zo is het bij veel ambitieuze ontwikkelingsprojecten nodig dat partijen samen optrekken, omdat de grond in handen is van meerdere partijen. Samenwerking gaat niet altijd als vanzelf. Ook hoort bij woningbouw niet alleen de bouw van privaat vastgoed, maar ook de ontwikkeling van

publieke ruimte. Een ontwikkelende partij moet kunnen beschikken over bouwrijpe grond. Soms moeten ook milieubelastende bedrijven buiten de woningbouwlocaties worden aangekocht voordat bouw kan plaatsvinden.

Als overheden het voor de aanpak van woningbouw noodzakelijk vinden dat op een bepaalde locatie wordt gebouwd, helpt het als ze de regie pakken. De globale bouwopgave wordt dan vertaald in een concreet bouwprogramma met een tijdsplanning en concrete afspraken over wie wat doet en de manier waarop de kosten worden gedragen en verdeeld. Het is aan de grondeigenaren om te bepalen of ze mee willen spelen onder de regie van de gemeente, dan wel dat ze de zaak op hun beloop laten. In dat laatste geval moet de gemeente bepalen wat ze belangrijker vindt: het belang van woningbouw op die locatie of de keuze van de eigenaar om niet te bouwen.

## Doorzettingsmacht

Vindt de gemeente woningbouw inderdaad doorslaggevend dan is onteigening de enige dwingende mogelijkheid om door te zetten. Immers, eigenaren kunnen niet gedwongen worden grote bedragen te investeren in het bouwen van woningen als ze dat (nu nog) niet willen. In de praktijk zullen zij hierop anticiperen, wanneer het hen duidelijk wordt dat de gemeente doorzettingsmacht gaat gebruiken. Men probeert dan vaak alsnog minnelijk tot een overeenkomst te komen.



*'Bouwplaats' door Juan Enrique del Barrio (bron: [Shutterstock](#))*

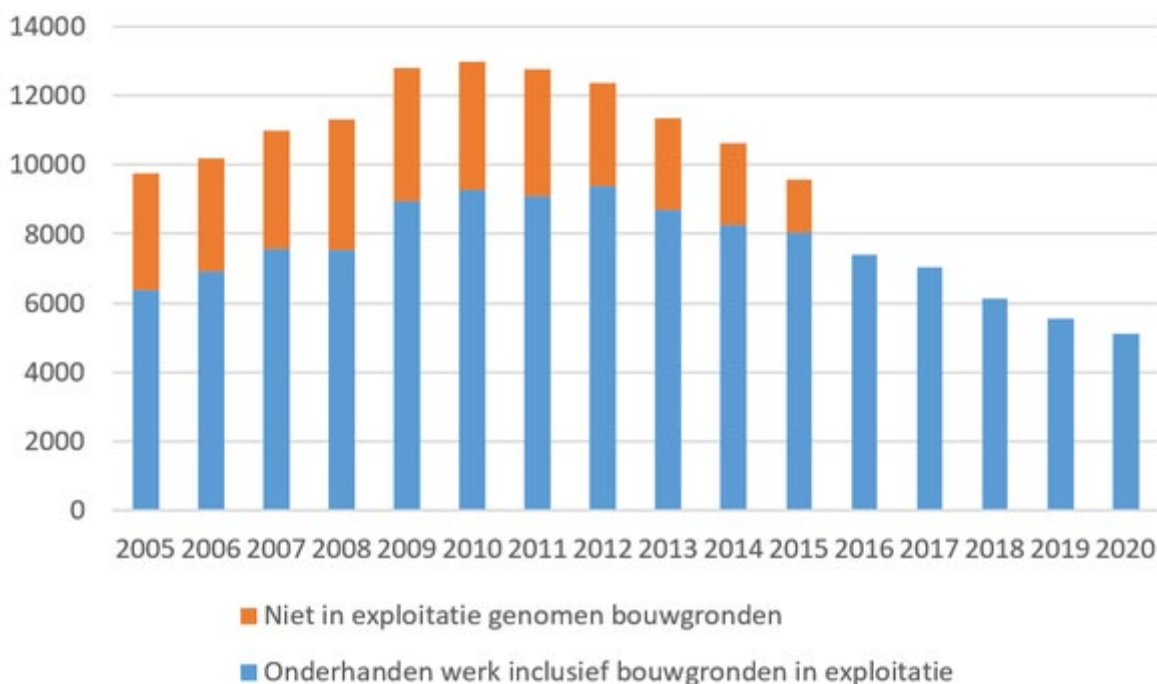
---

We hebben dus een gemeente nodig die actief de regels voor de te ontwikkelen locaties bepaalt, afspraken maakt met partijen en daar waar nodig grond koopt. Maar

zijn die gemeenten er anno 2002 er ook in voldoende mate? Sinds de vorige crisis op de woningmarkt is de actieve regierol van de gemeenten veel minder sterk geworden. Een van de lessen van de crisis was immers dat grond risicovol is tot grote verliezen kon leiden. Ook werd gezegd dat gemeenten beter tot ‘uitnodigingsplanologie’ konden overgaan. Oftewel: niet meer zelf locaties aanwijzen waar het moet gebeuren, maar wachten op de initiatieven die komen en dan vervolgens in actie komen om deze te faciliteren.

## Financiële verantwoording

Uit de financiële verantwoording van gemeenten blijkt in hoeverre gemeenten investeren in grondexploitaties en dus werkelijk de daad bij het woord voegen. Het CBS publiceert gegevens over de balansen van gemeenten (figuur 1). Het beeld is duidelijk: de hoeveelheid middelen van gemeenten belegd in grondexploitaties ligt op een veel lager niveau dan een decennium geleden.



Figuur 1: Grondexploitaties op de gemeentelijke balans' door CBS (bron: CBS)

In 2010 was er nog een boekwaarde van € 13,0 miljard, in 2020 was dit afgenomen tot € 5,1 miljard. Een deel van de verklaring ligt in strengere boekhoudregels. Het is bijvoorbeeld niet meer mogelijk om ‘Niet in exploitatiegenomen bouwgronden’ voor een bouwgrondwaarde in de balans op te nemen. Het is daarvoor nodig dat door de gemeenteraad een bouwgrondexploitatie is geopend, met daarin een duidelijke exploitatieopzet met te verwachten kosten en opbrengsten. Bij een exploitatieopzet zijn er daarbij ook regels over welke opbrengsten meegenomen kunnen worden in de waardering.

Ook dit is strenger geworden. Opbrengsten over 10 jaar mogen ‘in beginsel’ ([Commissie BBV, 2019, p. 5](#)) niet meer worden meegenomen. Bovendien dient winst

eerder te worden genomen. Dit betekent dat winsten eerder vanuit de post onderhanden werk naar de algemene reserve vloeien, waardoor ze niet meer bij onderhanden werk op de balans staan.

### **Minder grond in bezit**

Dit doet echter niets af aan het algemene beeld dat veel gemeenten de afgelopen jaren hebben ingeteerd op hun opgebouwde grondportefeuilles. Er is minder grond gekocht dan verkocht. Dit sluit aan bij het beleid van veel gemeenten om een stap terug te zetten op de grondmarkt. De aankopen van grond door gemeenten na afloop van de crisis op de woningmarkt op een blijvend laag niveau zijn gebleven. De urgentie van het tekort aan woningen lijkt zich zo niet te vertalen in meer grondverwerving. Gemeenten hebben hier enige tijd kunnen teren op grondvoorraden uit het verleden, maar de teruggang van de boekwaarde van € 13 miljard naar ruim € 5 miljard nu geeft aan dat de mogelijkheid hiertoe beperkt zijn. De voorraad aan grond wordt steeds kleiner.

Nederlandse gemeenten werken met een baten- lastenstelsel, zoals bedrijven en verenigingen dat doen en niet met een kasstelsel zoals de Rijksoverheid. In 2017 is een verandering gekomen in de regels over hoe bepaalde zaken moesten worden bijgehouden. Dit betekent ook dat vanaf die datum het mogelijk is de resultaten van bedrijventerreinen en van andere grondexploitaties (met woningen) te scheiden (zie tabel 1). Wat blijkt hieruit: slechts een klein deel van de benodigde grond wordt door gemeenten voor woningbouw verworven. In 2021 gaven de gemeenten hier 181 miljoen aan uit (80.000 woningen x € 2.262,50).

in € miljoen		Wonen				
		2017	2018	2019	2020	2021
Baten	Belastingen	0	0	0	0	0
	Grond	1724	2003	1758	1900	1836
	Duurzame goederen	108	103	105	155	154
	Pachten	156	216	279	253	253
	Huren	28	37	32	32	32
	Leges en andere rechten	3	7	19	28	28
	Overige goederen en diensten (diversen)	85	199	261	246	239
	Inkomens- en kapitaaloverdrachten	148	135	81	112	109
	Rente en toegerekende rente	15	15	16	9	8
	Dividenden en winsten	4	0	0	0	0
	Financiële transacties	1	0	0	0	0
	Mutatie reserves	2	6	8	5	5
	Mutatie voorzieningen	77	223	176	167	166
	Afschrijvingen	0	0	0	0	0
	Overige verrekeningen	121	903	551	594	590
	<b>Totaal baten</b>	<b>2472</b>	<b>3847</b>	<b>3285</b>	<b>3500</b>	<b>3419</b>
Lasten	Salarissen en sociale lasten	122	164	141	215	213
	Belastingen	11	19	18	13	13
	Grond	109	173	164	189	181
	Duurzame goederen	545	684	745	742	727
	Pachten	3	1	1	3	3
	Ingeleend personeel	36	85	99	82	81
	Overige goederen en diensten (diverse)	281	267	351	310	308
	Subsidies	1	1	1	1	1
	Inkomens- en kapitaaloverdrachten	26	57	24	35	35
	Rente en toegerekende rente	214	186	160	131	129
	Financiële transacties	0	0	0	0	0
	Mutatie reserves	4	6	8	11	11
	Mutatie voorzieningen	22	183	138	79	80
	Afschrijvingen	21	19	26	31	31
	Overige verrekeningen	224	1273	891	940	894
	<b>Totaal lasten</b>	<b>1621</b>	<b>3116</b>	<b>2767</b>	<b>2783</b>	<b>2707</b>
<b>Resultaat</b>	<b>852</b>	<b>731</b>	<b>518</b>	<b>717</b>	<b>712</b>	

*Tabel 1: Gemeentelijke grondexploitaties inclusief woningen (zonder grondexploitaties voor bedrijfsinfrastructuur) door TU Delft op basis Iv3 gegevens gemeenten verzameld door CBS (bron: TU Delft op basis Iv3 gegevens gemeenten verzameld door CBS)*

Ook indien slechts een deel van de grond via actief grondbeleid wordt gerealiseerd, dan is dit niveau wel erg laag; zeker omdat in deze grondexploitaties ook nog andere functies moeten worden gerealiseerd. Ook de baten voor inkomens- en kapitaaloverdrachten zijn dusdanig laag (€ 109 miljoen in 2021) dat niet verwacht kan worden dat veel woningbouw faciliterend wordt ontwikkeld en er daarvoor realistisch kostenverhaal plaatsvindt.

## Ruimte voor investeringen

Conclusie: gemeentelijke grondexploitaties laten niet een beeld zien dat alle gemeenten bij elkaar opgeteld voldoende actief werk maken van de aanpak van het woningtekort. Ze laten wel een positief resultaat zien van gemeentelijke grondexploitaties. Daardoor is er in beginsel ruimte voor extra investeringen. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de marges voor de meeste individuele gemeenten smal zijn. De benodigde investeringen overtreffen vaak de marges. Daarom is een duidelijke prioriteitsstelling noodzakelijk.

---

Cover: 'Bouw Kranen' door Piotr Kuczek (bron: Shutterstock)

---



Door Prof. dr. Willem Korthals Altes  
Hoogleraar Grondbeleid TU Delft

---