

Grondbeleid in de nieuwe realiteit

“De partijen te velde moeten het doen”

Door Kees Hagendijk

Afboeken van de hoog gewaardeerde grondposities. Een pijnlijk proces dat gaande is, maar nog niet ten einde. Dat geldt ook voor de verlaging van de gronduitgifteprijzen. Minstens even belangrijk is dat publieke en private partijen in hun samenwerking de slagvaardigheid aanmerkelijk verhogen, ballast afwerpen, kosten terugdringen en - natuurlijk - de voorkeur van huurders en kopers honoreren. Intussen moet de crisisperiode worden benut om het grondbeleid ‘terughoudend’ te vernieuwen. Bijvoorbeeld met stedelijke herverkaveling. Fiscale en juridische gereedschappen als baatbelasting en verplichte deelname van kleine eigenaren, liggen echter politiek en maatschappelijk moeilijk. Een praktisch arrangement kan zijn de grondkosten pas te verhalen bij afname van de woning. Ontwikkelaars zouden meer met eigen plannen naar de gemeente moeten stappen.

De Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers (NVB) viert haar 80-jarig bestaan en belegde daarom op 20 juni een studiebijeenkomst in Kasteel De Hooge Vuursche in de bossen bij Baarn. Twee hoogleraren waren gevraagd voor een inleiding, waarop en waarover andere deskundigen en deelnemers in de zaal konden reageren en discussiëren.

Praktische lessen:

- Op de huidige grondposities kunnen naar schatting 800.000 nieuwe woningen worden gebouwd. Dat relativeert het praten over structurele wijzigingen in het grondbeleid enorm.
- De Nederlandse woningprijzen liggen niet hoger dan Duitse en Franse woningprijzen in vergelijkbare regio's. Internationaal zie je overal in economisch sterke regio's hoge woningprijzen en dus hoge grondprijzen.
- Binnenstedelijk bouwplannen kampen meestal met een onrendabele top in de kostprijs van de grond. De komende jaren is er geen overheidsgeld om die af te dekken. De onrendabele top bij binnenstedelijk bouwen bestaat voor een deel uit 'ongeprijste baten' die weglekken naar eigenaren.
- Een vernieuwde baatbelasting ligt politiek niet binnen bereik.
- Voer stedelijke herverkaveling in. Het is een handig, aanvullend instrument voor faciliterend grondbeleid.
- Vooral bij kleinere gemeenten stuit de ontwikkelaar nogal eens op een leemlaag tussen publiek en markt, van adviseurs die het proces nodeloos ingewikkeld maken.

Gemeenten, marktpartijen en corporaties bezitten voor € 18 miljard aan bouwgrond, hield eerste inleider Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur

Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling, de zaal voor. Bij een gemiddelde verwervingsprijs van € 40 per vierkante meter is dat genoeg om 800.000 nieuwe woningen te bouwen. Daar kunnen we de komende tien jaar mee toe, aldus De Zeeuw, ook als je ervan uit kunt gaan dat een deel van de grond op “foute” locaties ligt die nooit meer tot ontwikkeling zullen komen. Op de korte termijn moet de prioriteit liggen bij vakmanschap en ondernemerschap in de exploitatie van de huidige grondposities. Hij sprak van een herwaardering van oude *skills* en in die zin van retro-innovatie. Hierbij valt de meeste winst te boeken in de planning van grondexploitaties, dus bij de start en de looptijd, waar de meeste kosten in gaan zitten. Afwaardering is noodzakelijk, stelde De Zeeuw verder, maar dit pijnlijke gebeuren vraagt nog wat tijd, met name in de publieke sector. Die is met € 13 miljard aan (ruwe) bouwgrond veruit het grootst.

Bij een vergelijking van de Nederlandse woningmarkt met de Duitse en Franse blijkt de situatie hier helemaal niet afwijkend, aldus De Zeeuw. Indien tenminste geen appels met peren worden vergeleken, wat nog wel eens gebeurt. Kijkend naar de woningprijzen in vergelijkbare regio's in de drie landen, is Nederland eerder goedkoop. De wet van Ricardo, dat hoge grondprijzen voortvloeien uit hoge woningprijzen, geldt voor alle economisch sterke en groeiende regio's evenzeer. Als daarom wordt gesproken over een luchtbel in de woningprijzen, is dát de luchtbel. En die is in dezelfde mate aan te treffen in Hamburg, Lyon en Eindhoven. Ook de grondquote's (20-40%) zijn vergelijkbaar, al kent Nederland wel een kleinere spreiding. Een ander verschil met Frankrijk en Duitsland is dat daar minder (publieke) kosten aan de grondexploitatie worden toegerekend.

Praktische adviezen

De Zeeuw meende dat “de partijen te velde” het gronddossier zelf moeten oplossen en dat er niet te veel van de rijksoverheid verwacht moet worden. Hij stipte een aantal praktische zaken aan om de uitgifteprijzen te kunnen verlagen. i) Maak en reken minder kosten toe als het gaat om onderzoek, overleg, bodemsanering en infrastructuur. ii) Optimaliseer programma en ontwerp, bijvoorbeeld met alternatieven voor ondergronds parkeren. iii) Verkort de *time to market* door goed gebruik te maken van het planologisch instrumentarium.

Naast de grondkosten noemde De Zeeuw marktgerichte programmering en fasering als een manier om opbrengsten te vergroten. Hij adviseerde tevens selectievere *actieve* gemeentelijke grondexploitaties en de opbrengsten definitief niet meer bij de algemene middelen te voegen. Grondexploitatie behoort geen pinautomaat te zijn.

Oppassen voor voodoo

Enige wettelijke vernieuwing is volgens De Zeeuw gewenst. Hij stelde voor het grondexploitatieplan facultatief te stellen. En verder een juridisch kader te scheppen voor stedelijke herverkaveling. Tot slot van zijn ‘conservatieve verhaal’, zoals hij het zelf typeerde, waarschuwde de Delftse hoogleraar voor voodoo-oplossingen. Hij doelde op de modieuze trend om gebiedsontwikkeling zonder grondexploitatie te propageren. Hans Kazan tovert het probleem weg. Ook in het ruimer verhalen van kosten dan wel het afkomen van baten om lastige (binnenstedelijke) gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken ziet hij weinig. Ook in zogenaamde Nieuwe Verdienmodellen had De Zeeuw weinig fiducia: “Die betekenen doorgaans dat de kosten bij de buurman worden gelegd.”

Ongeprijsde baten afkomen

In zijn voordracht benoemde Erwin van der Krabben, hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen, kort de huidige problemen binnen gebiedsontwikkeling: i) uitval van de vraag; ii) overprogrammering; iii) onrendabele projecten. Dit derde punt specificeerde hij

met te wijzen op: a) een verschuiving van bouwen op uitleglocaties naar binnenstedelijke transformaties; b) problemen met de financiering. Van der Krabben toonde een diagram van EIB waaruit bleek dat binnenstedelijk bouwen gemiddeld bijna € 10.000 per woning verlieslatend is, terwijl op uitleglocaties per woning nog ruim € 8.000 winst wordt gemaakt. Een mogelijkheid om het gat te dichten, zou kunnen liggen in het fiscaal afkomen van de waardesprong van de grond die zittende eigenaren op een herontwikkelde locatie genieten. De onrendabele top van binnenstedelijk bouwen bestaat voor een belangrijk deel uit 'ongeprijsde baten' die weglekken naar eigenaren. Hierbij kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen zittende eigenaren binnen de locatie, meeliftende eigenaren in aangrenzend gebied en nieuwe eigenaren op de locatie. De huidige baatbelasting is niet-effectief voor dit doel. Van der Krabben gaf toe dat het belasten van de waardesprong al heel lang politiek heikel is. In 1977 viel het kabinet Den Uyl over een conflict op dit punt. Van der Krabben zei er niet op te rekenen dat er snel een nieuwe baatbelasting komt. In dat licht sprak hij van een tamelijk theoretisch verhaal.

Stedelijke herverkaveling

Als haalbaar alternatief kwam stedelijke herverkaveling ter tafel. De Spoorzone Nijmegen is uitgekozen als een van de met rijks subsidie gesteunde pilotprojecten stedelijke herverkaveling onder begeleiding van TU Delft (De Zeeuw) en Radboud Universiteit Nijmegen (Van der Krabben). Bij stedelijke herverkaveling ligt het initiatief bij de eigenaren in het gebied en zijn er geen verwervingen nodig. Via een gebiedsontwikkelingsmaatschappij, waarin eigenaren aandeelhouders zijn, worden kosten en baten evenredig verdeeld. Onhandige eigendomsverhoudingen worden vermeden en een beter financieel resultaat lonkt. Bij de herverkaveling 'light' worden alleen gronden geruild. Voor een complete gebiedstransformatie is de 'full version' nodig, waarbij een nieuwe verkaveling wordt gemaakt en nieuwe infrastructuur aangelegd. Eigendommen worden ingebracht tegen inbrengwaarde en kosten worden verhaald naar rato van de waardesprong terwijl niet-deelnemende eigenaren baatafoming wacht. Van der Krabben achtte wetgeving nodig om een minderheid van niet-deelnemende eigenaren te kunnen dwingen, zo nodig via onteigening.

Platvloers

Naast de twee hoogleraren kregen een aantal speciale gasten gelegenheid hun licht over het onderwerp te laten schijnen en kritische noten te kraken. Dit gebeurde voornamelijk in de setting van vier achtereenvolgende discussietafels, geënt op het populaire format van 'De wereld draait door'. Gespreksleider Arnoud Leerling vervulde met verve de rol van Matthijs van Nieuwkerk. Paul Brandjes (De Raad Bouw) was de brommende 'sidekick' Jan Mulder. Brandjes vond om te beginnen dat de professoren de plank helemaal missloegen, omdat ze geen enkele aandacht hadden besteed aan de rol van de koper, de klant. Verder draaide het volgens Brandjes allemaal om de verlaging van de gronduitgifteprijs, meer was er over grondbeleid wat hem betreft niet te zeggen. De Zeeuw typeerde deze opmerkingen als "platvloers". Hij was, zei hij, nu eenmaal gevraagd over grondbeleid te spreken en had bovendien wel degelijk het belang van meer marktgericht ontwikkelen aangestipt. Collega-hoogleraar Arjan Bregman merkte op dat het afboeken van grondwaarden wel wat sneller mocht. De Zeeuw: "Dat is misschien zo, maar alleen maar roepen dat de gronduitgifteprijs omlaag moeten is een jij-bak in de richting van de gemeenten. Daar hoort een groter verhaal omheen."

Ruilen doet huilen

Peter Overwater (Overwater Grondbeleid) spuide kritiek op de herverkavelingmethode. Opgegroeid in de Hoeksche Waard wist hij "ruilen doet huilen". Als jurist moest hij niets

hebben van de aantasting van rechtszekerheid en het eigendomsrecht. Ook een baatafoming stuitte hem tegen de borst. Geen juridische en fiscale noviteiten wat hem betreft. “Stedelijke vernieuwing, daar moet altijd belastinggeld bij, het is niet anders.” Van der Krabben merkte op zeker niet te ontkennen dat er een groot probleem ligt aan de vraagzijde van de woningmarkt. “Zonder vraag werkt geen enkele strategie.” De Zeeuw: “We zoeken naar een paar doorwaadbare plaatsen.” Hij bemerkte verder dat gemeenten al uit hun keurslijf komen en meer kijken naar de wensen van de kopers.

Binnenstedelijk bouwen bevorderen?

De Zeeuw deelde niet de opvatting van zijn collega Van der Krabben dat het einde in zicht is van het bouwen in uitleglocaties. “Nederlandse gezinnen houden een voorkeur voor de omgeving van de stad, niet voor binnen de stad.” Van der Krabben vond niettemin dat de overheid daarin een andere keuze moet maken: uitleglocaties ontmoedigen, investeren in binnenstedelijke vernieuwing bevorderen. Gerard Bolk (AM) vond dat Rotterdam die strategie te ver doordrijft. “Welke wijk gaat daar nog goed? Nesselande, helemaal aan de rand. Straks kijken mensen gewoon wat verder dan Rotterdam.”

De Zeeuw merkte op dat in de binnenstedelijke ontwikkeling het laaghangende fruit wel is geplukt. De onrendabele top per woning kan wel eens gaan oplopen naar 40.000 euro. Vooral de woningcorporaties, die voor sociale woningbouw moeten zorgen, krijgen het daar moeilijk mee. “Ze worden wel de Grieken van de grondexploitatie genoemd.”

Van der Krabben kwam tot een verzuchting: “Kunnen we in dit realisme van de markt doorgaan, of moeten we er iets aan doen?” De Zeeuw: “Een beetje CDA-achtig gezegd: we moeten de juiste balans vinden.”

En wat verder ter tafel kwam...

Wethouder Ellen van Tongeren van de gemeente Heemskerk deelde goede ervaring met particulier opdrachtgeverschap (PO). Frank ten Have (Deloitte Real Estate) verwachtte echter dat PO maximaal 10% van de woningproductie zal uitmaken. Almere is er heel actief mee, maar daar stopt het nu ook omdat belangstellenden hun eigen woning niet kwijtraken.

Nico Rietdijk (NVB) rekende voor dat de vraag naar nieuwe woningen de komende tien jaar nog altijd groot blijft: 50.000 woningen voor nieuwe huishoudens en 20.000 vervangende woningen zijn jaarlijks nodig. De huidige bouwstroom van 30 à 40 duizend woningen per jaar blijft daar ruim bij achter. Ten Have tekende bij deze woningbehoefte aan dat 60% daarvan huur betreft en daarvan weer 96% sociale huur. “De corporaties geven aan dat zij dit niet gaan redden.” Hopelijk kunnen nieuwe spelers de vastgoedmarkt betreden, zoals pensioenfondsen, verzekeraars en familiefondsen. “Misschien kunnen de aloude Bouwfondsen terugkomen.”

Wethouder Jeroen Hatzenboer van Enschede zei dat zijn gemeente met te veel grond zit opgescheept. “Ook wij zijn te hebberig geweest.” Voor een groot deel zitten de grondposities ook nog ‘op de verkeerde plekken’. “We hebben veel grond aan de buitenkant en we willen juist veel aan de binnenkant doen.” Enschede gaat voor zo’n € 25 miljoen afboeken en bestemmingsplannen wijzigen. De regio Twente heeft een gezamenlijke woonvisie ontwikkeld die over twee jaar effectief moet worden. De Zeeuw had zijn twijfels en wees op de slechte samenwerkingsreputatie van Twente.

Het probleem sociale woningbouw

De woningcorporaties kunnen niet buiten schot blijven. Benno Oosterom (Trebbe Bouw) beschouwde scheefwonen als een groot probleem. De sociale woningbouw mag wel wat meer van de grondkosten voor zijn rekening krijgen. Ten Have stelde dat een derde van alle

corporatiehuurders graag een bereikbare koopwoning wil. Hatenboer meende dat corporaties een flink deel van hun huurwoningen moeten afstoten. Sidekick Brandjes en Piet Veerman (Radix & Veerman) gewaagden van valse concurrentie. Brandjes: “Ik bouw precies dezelfde woning. Alleen bij mij is het een koopwoning en bij de corporatie een socialehuurwoning. Dat is toch te gek. Geef mij die 30.000 euro subsidie op de grondprijs maar, dan bouw ik die sociale huurwoningen wel en hebben we geen corporaties meer nodig.”

Omslag naar organische planning

Overwater bespeurde realiteitszin bij gemeenten. “De 30% sociale woningbouw zie je overal verwateren.” Hij bepleitte nieuwe arrangementen met grond: pas betalen bij afname van de woning. “Nu kosten grondposities ook geld en vroeger was dit heel normaal.” Hij noemde planvorming voorts een “geld drain”. “Provincies en gemeenten geven tientallen miljoenen uit aan adviesbureaus, zoals het mijne. Dat kan wel een stuk minder.”

René Koning (BVR Groep) merkte op: “Op gemeentelijk niveau worden veel plannen op de markt gegooid die je als ontwikkelaar vervolgens weer moet omkatten.”

Bregman bepleitte een omslag van de blauwdrukplanning naar organische planning. Met nieuwe coalities en de gemeente die faciliteert. “De huidige wetgeving biedt die ruimte, alleen wordt er in de praktijk weinig gebruik van gemaakt.” De Zeeuw sprak van een leemlaag tussen markt en publiek, vooral waar het de kleine gemeenten betreft. Zij laten zich slecht adviseren. Overwater: “Benader als marktpartij gemeenten met voorstellen, zorg zelf voor de kennis.” Oosterom merkte op dat zijn bedrijf dat in praktijk had gebracht. “We hebben de gemeente Oosterhout geholpen met de bestemmingsplanprocedure, binnen een half jaar was dat rond.”

Van der Krabben relativeerde organische planning. “Ik vind het gevaarlijk om te geloven dat alle partijen vanzelf tot overeenstemming komen.” Er spelen altijd conflicterende belangen. Volgens de Nijmeegse hoogleraar kan één partij echt sturen: de provincie. “Alleen dan wel sturen op kwaliteit, niet op kwantiteit.” Koning was niet enthousiast over het functioneren van de provincie. “Op het Provinciehuis moet ik zeven verdiepingen af. Het bestuur mag wel meer integreren naar ondernemers toe.”

Studiebijeenkomst ‘Grondbeleid; nieuwe tijden, nieuwe aanpak’
Woensdag 20 juni 2012 | Kasteel De Hooge Vuursche, Baarn
Organisatie: NVB