

GRONDBEDRIJVEN IN ZWAAR WEER

Acteren in de crisis en anticiperen op de toekomst



September 2012

 **TU Delft**
Praktijkleerstoel
Gebiedsontwikkeling



Kring van Adviseurs

INTRODUCTIE

De praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft plaatst in dit artikel de gemeentelijke grondexploitatie centraal. Deze heeft zwaar te leiden onder de strenge economische en financiële winter die dit najaar vier jaar duurt. Wij schetsen hoe de gemeenten met gerichte, veelal verstrekkende maatregelen deze barre wintertijd door kunnen komen. Dat gaat uiteraard niet zonder kleerscheuren. Het overwinteren moet uiteindelijk leiden tot structurele veranderingen. Om de beeldspraak nog even vol te houden: de bloedhete zomer van voor de crisis komt namelijk niet meer terug. Ons verhaal leidt echter niet tot de conclusie: stop met actief gemeentelijk grondbeleid! Het moet alleen wel op een nieuwe leest worden geschoeid.

BIJ GRONDEXPLOITATIE HOREN RISICO'S

2 In Nederland wordt een actief gemeentelijk grondbeleid breed toegepast. De overheid treedt in die rol op als risicodragende grondexploitant en daarmee feitelijk als risicodragend ondernemer. Daarmee wijken we nadrukkelijk af van de ons omringende landen, waar niet of nauwelijks een publieke betrokkenheid bij grondexploitaties bestaat. De crisis hakt er bij gemeenten dan ook fors in. Middelgrote gemeenten zien zich bij voorbeeld genoodzaakt bedragen tussen de 50 en 100 miljoen euro (gefaseerd) af te boeken op hun exploitaties. Er zijn zelfs uitschieters naar boven, zoals Apeldoorn met 200 miljoen euro. De gemeenteraad stelt kritische vragen en de accountants zitten de gemeente achter de broek. Dit proces is nog niet einde. Dat gemeentelijke grondbedrijven het zwaar voor de kiezen krijgen in een megacrisis is niet verwonderlijk en evenmin te veroordelen. Ook private grondexploitanten ontkomen immers niet aan forse afboekingsoperaties. Zij zetten de tering naar de nering, datzelfde moeten gemeenten nu doen. Automatismen zijn daarbij passé. De opbrengsten uit het grondbedrijf beschouwde men lange tijd als een duurzame, algemene inkomstenbron (waar vaak een relatief laag OZB-tarief tegenover stond). Het besef dat grondexploitatie altijd een risicovolle activiteit blijft, al gaat het lange tijd crescendo, vervaagde. Maar door de crisis is dat besef nu weer helemaal terug.

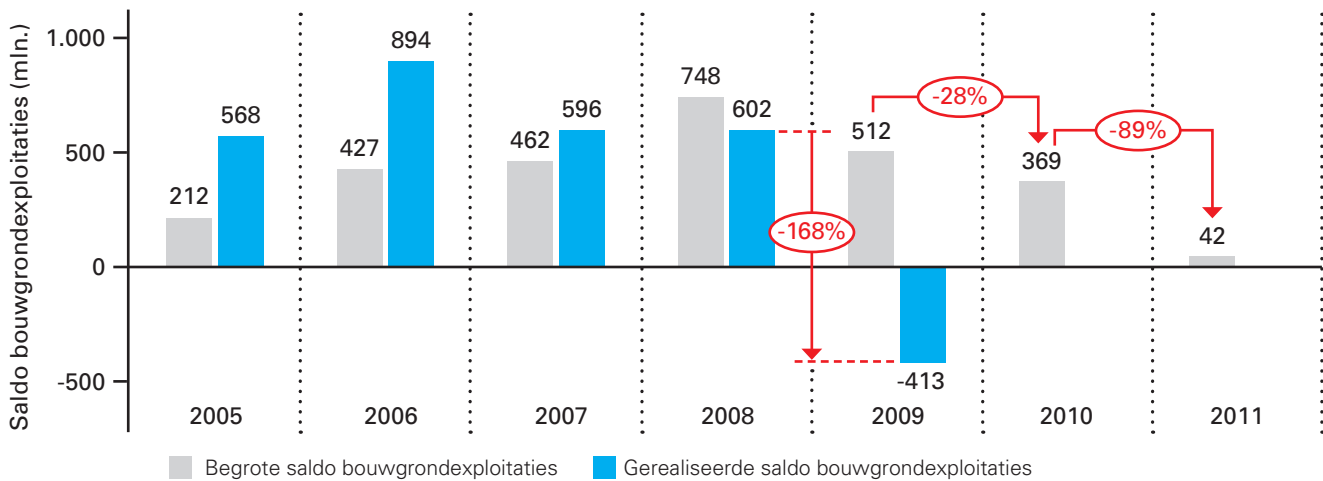
VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTEN

De verschillen in financiële problematiek bij gemeenten hangen samen met drie factoren. Allereerst de in het verleden gemaakte keuze voor een type grondbeleid: actief of faciliterend, dan wel een mengvorm daarvan. Bij de actieve variant bepalen de visie op de (groei)ontwikkeling van de gemeente en de planningsambities de investeringen in grond en – bij transformatielocaties – gebouwen. Bij de faciliterende variant neemt een gemeente aanmerkelijk minder risico's, zij maakt dan vooral ontwikkelingen van anderen mogelijk.

De mate van professionaliteit in sturing en beheersing van het grondexploitatieproces is een tweede belangrijke factor. In de derde plaats speelt de marktsituatie een rol. Gemeenten in krimpgebieden werden al voor het uitbreken van de crisis geconfronteerd met een afnemende vraag, waardoor zij gemiddeld minder risicodragend vermogen in grondposities hebben geïnvesteerd. Deze drie factoren veroorzaken grote verschillen tussen gemeenten in het geïnvesteerde vermogen en in de (te verwachten) verliezen. Niet iedere gemeente heeft overigens last van grote financiële tegenvallers en veel gemeenten hebben er financiële buffers tegenover staan. Ook wordt er nog steeds circa 3,5 miljard euro aan toekomstige winsten verwacht. Zeker in de economisch sterke regio's is herstel van de (woning)markt te verwachten.

INTEGRATIE VAN ECONOMIE, RUIMTE EN DUURZAAMHEID

Naast de crisis en deels samenhangend met die crisis, voltrekken zich structurele veranderingen. Wij zien ons gesteld voor economische structuurveranderingen, demografische verschuivingen, energietransities, mobiliteitsvraagstukken en wateropgaven. Bij project- en gebiedsontwikkeling ontstaat de komende jaren een sterkere relatie tussen het ruimtelijk en economisch domein, met duurzame ontwikkeling als derde pijler. Die relatie is in de periode voor de crisis verslapt. Stadsontwikkeling concentreerde zich op stedenbouwkundige ambities, bij het grondbedrijf kwam 'geld verdienen' centraal te staan en duurzaamheid kreeg zijn eigen hobbyhoek. Het is tijd om deze verkokering te doorbreken. Om dit te bevorderen



Begrote en gerealiseerde saldo bouwgrond-exploitaties. Bron: publicatie ministerie van BZK, Deloitte, 2011.

(mede onder druk van de bezuinigingen) positioneren verschillende gemeentebesturen het grondbedrijf (weer) in een bredere dienst Stadsontwikkeling.

Herstel van de relatie tussen ruimtelijke en economische ontwikkeling betekent verder een aanpak van de overprogrammering. Niet alleen op lokaal, maar ook op regionaal niveau.

Regionale samenwerking en aanpak overprogrammering

Een goed voorbeeld is de gezamenlijke aanleg van een regionaal bedrijventerrein door drie gemeenten in het Land van Heusden en Altena, met steun van de provincie Noord-Brabant. Het open landschap wordt hierdoor gespaard. De drie gemeenten, Aalburg, Werkendam en Woudrichem werken samen naar rato van vermogen. Om op regionaal niveau goed te kunnen sturen is de bestaande ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen aan de samenwerking toegevoegd. Hiervoor is een gezamenlijk ontwikkelingsbedrijf opgezet. Met de rendementen wordt tevens de herstructurering van bestaande terreinen gefinancierd.

KENNIS VAN MARKT EN ECONOMIE

Kennis van de markt en economische expertise komen de gemeente op verschillende schaalniveaus van pas. Die kennis is niet overal, om het eufemistisch uit te drukken, in overvloed

aanwezig. Op regionaal en lokaal niveau gaat het om inzicht in de relevante economische sectoren en hun reële toekomstperspectief. Het gaat om netwerkvorming met bedrijven en kennisinstellingen. Op een lager schaalniveau is het marktperspectief de dominante leidraad bij de selectie van te (her)ontwikkelen locaties. Wat een gemeente kan vragen van, en overlaten aan, marktpartijen, corporaties en particulieren – de zakenpartners van het grondbedrijf – vergt inzicht in de markt en inlevingsvermogen in deze partijen. Dat inlevingsvermogen mag de gemeente op haar beurt van haar partners verwachten.

STRAK STUREN, ZONDER TABOES

Voor de korte termijn moeten gemeenten prioriteit geven aan vakmanschap en ondernemerschap bij de exploitatie van de huidige grondposities. Uiteenlopende vragen kunnen gesteld worden. Aan welke doelstellingen dragen investeringen eigenlijk bij, zijn ze nog wel nodig en kunnen we die niet uitstellen? Waar gaan we nog wel investeren en waar niet? Welke ambities in plannen kunnen we bijstellen of later toevoegen (modulair werken)? Kunnen we looptijden verkorten en plandelen on hold zetten? Welke infrastructuur wordt ten laste van de plannen gebracht en levert het financiële ruimte en tijd op als we die gaan activeren op de begroting (dus bij aanleg rente en afschrijving in de begroting opnemen in plaats van in één keer op voorhand ten laste van het plan brengen)? Kan het aandeel sociale woningbouw – waar doorgaans lage grondprijzen onder liggen – worden verlaagd?

Er zijn verschillende knoppen om aan te draaien:

- Professionaliseer het cashflow- en risico-management. De meeste winst is te boeken in de planning van grondexploitaties, bij de start en gedurende de looptijd. Hier zitten immers vaak de meeste kosten.
- Maak en reken minder kosten toe als het gaat om onderzoek, overleg, bodemsanering en infrastructuur. Grondkosten moeten omlaag, nu de opbrengsten onder druk staan en subsidies ontbreken om de onrendabele top weg te werken.
- Werk kostenbewuster en efficiënter. Vermijd onnodig dure stedenbouwkundige en bouwkundige oplossingen. Ontwerp bijvoorbeeld een alternatief voor kostbare ondergrondse parkeervoorzieningen. Laat het stratenpatroon – met kabels en leidingen – in binnenstedelijk gebied zoveel mogelijk intact. Maak een einde aan het op ruime schaal wegboeken van (vergeefse en vage) plankosten.
- Reduceer de kosten van planvorming en uitvoeringsbegeleiding. Deze zijn in de loop der jaren opgelopen naar 35 procent of meer van de kosten van bouw- en woonrijp maken.

DE GRONDPRIJZEN MOETEN OMLAAG, MAAR...

Tot het begin van de crisis in 2008 was de residuele grondprijsberekening in ons land gebruikelijk. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de verkoopwaarde (marktwaarde) van het gebouw en de bouw- en ontwikkelingskosten. Vaak 'stolde' deze waarde in de vorm van een grondquote: het percentage van de grondprijs in de totale vrij-op-naam-prijs van de woning. Die grondquote ligt gemiddeld rond 30 procent. Wanneer de prijzen van de eindproducten (woningen, kantoren, etcetera) met de trap omhoog gaan, nemen de residuele grondprijzen de lift. Andersom betekent deze methodiek dat in economisch mindere tijden, met prijsdalingen, de grondprijzen in de lift naar beneden stappen. Woningen zijn bijvoorbeeld sinds het begin van de crisis gemiddeld 15 procent in prijs gedaald. De grondprijzen zouden daardoor minimaal met

zo'n 30 procent moeten zakken. Sterk vertraagd en aarzelend slaan gemeenten nu deze weg naar prijsverlaging in. Maar er zijn ook nog gemeenten die de pré-crisisprijzen handhaven of zelfs nog verhogen (indexeren). Aan het tegen de economische stroom en daarmee tegen de rationaliteit van de residuele methodiek inroeien komt vroeger of later een einde, op straffe van te duur geprijste grond die niet wordt afgezet. Wij willen hier uitdrukkelijk niet mee zeggen dat grondprijsverlaging dé sleutel is voor het weer vlottrekken van de vastgoedmarkt. Want alle participanten in de ontwikkelings- en bouwketen moeten hun kosten terugdringen. Alleen zo worden kwalitatief afzetbare producten weer concurrerend ten opzichte van de bestaande voorraad.

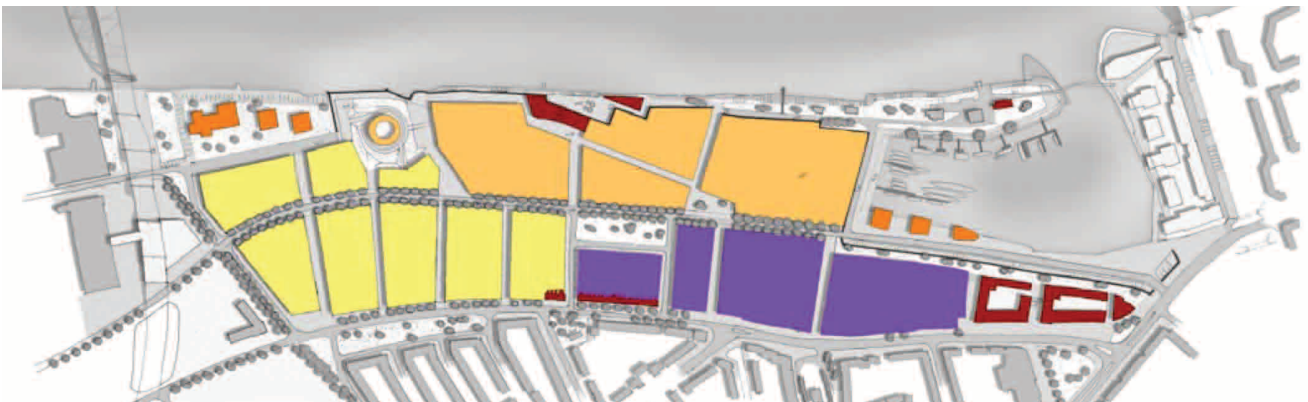
OMKERING VAN HET ONTWIKKELINGSPROCES

In het verleden was het de gewoonte dat stedenbouwkundige plannen vrij snel in het ontwikkelingstraject van een nieuwe locatie in beeld kwamen. Gemeentelijke stedenbouwkundigen gingen aan de slag, of er werden stedenbouwkundige bureaus – al dan niet in competitieverband – aan het werk gezet. Ver uitgewerkte stedenbouwkundige visies kwamen zodoende op tafel, zonder dat goed was nagedacht over doelgroepen, programma, concept en planeconomie. Die slagen moesten daarna nog plaatsvinden. Het gevolg: vertraging en extra kosten.

In een lean and mean-proces draaien we de volgorde om. Eerst een gebied definiëren in termen van de eindgebruikers en het product dat zij vragen. Oftewel het gewenste woon-, werk- of winkelmilieu, met tevens aandacht voor zaken als voorzieningen, de mogelijkheden voor bedrijfsvestiging en de openbare ruimte. Daarbij hoort een eerste beeld van kosten, opbrengsten en realisatietijd. Dit is conceptontwikkeling in de ware betekenis van het woord. Stedenbouwkundigen kunnen daar prima in participeren, maar zonder fijne tekenpen. Met kalkpapier en houtskool verschijnen, al schetsend, de potenties van het gebied. Het eindresultaat van deze fase is een kwalitatief programma van eisen: een beschrijving van het gebied op kwalitatieve hoofdlijnen.



Masterplan (2007).



Ontwikkelingsvisie 1.2 (voorjaar 2012): uit te werken basiskaart.

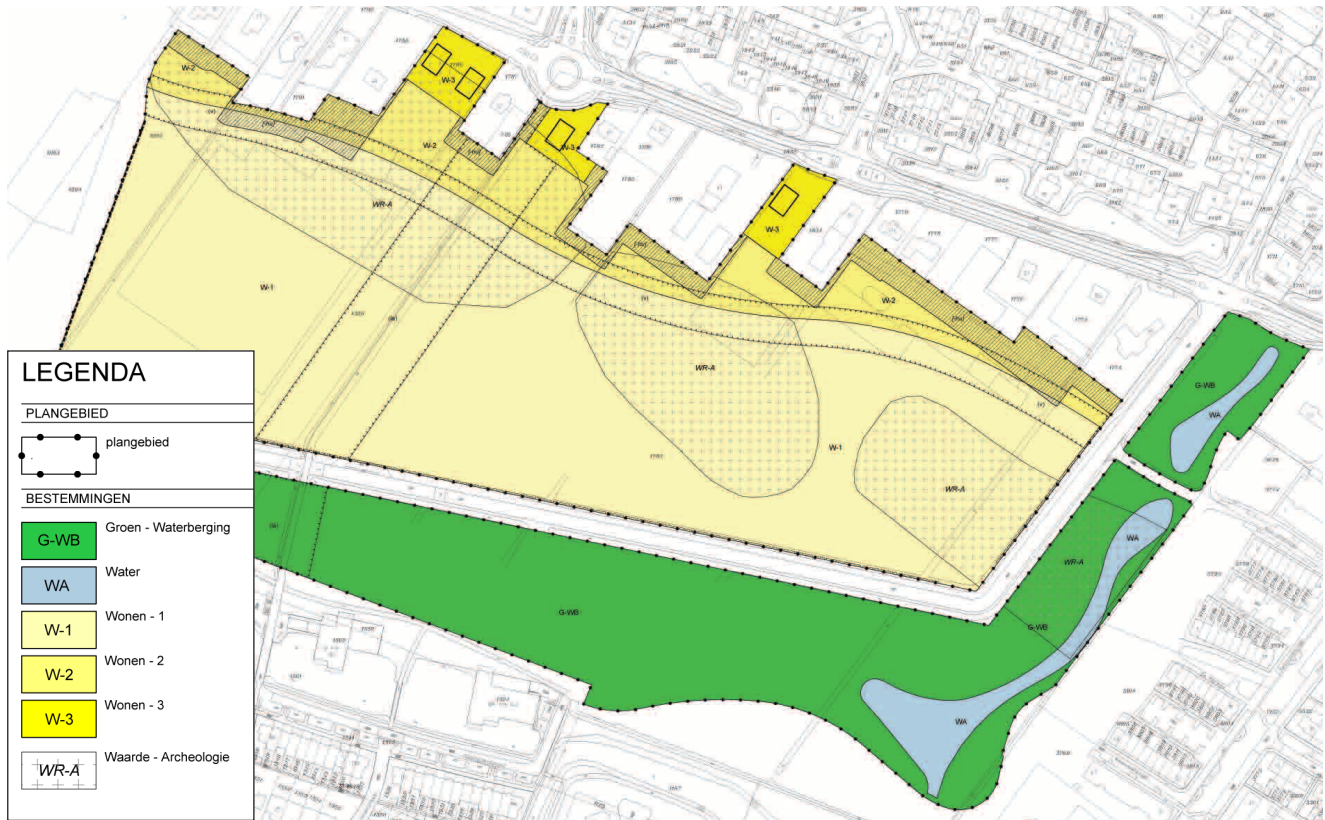
Waalfront Nijmegen: een voorbeeld van het aanpassen van de ontwikkelingsstrategie aan de economische omstandigheden: van een dichtgetekend plan naar een transformatiestrategie. De bestaande kwaliteiten van het gebied en het sturen op cash flow vormen het uitgangspunt.

SELECTIVITEIT IN PUBLIEKE EISEN

In het ontwikkelingsproces is het de kunst het bestemmingsplan zo lang mogelijk globaal en flexibel te houden. Pas als duidelijk is wat er concreet op een bepaalde plek daadwerkelijk gemaakt gaat worden vindt – bijvoorbeeld in het stadium van het voorlopig ontwerp – snel de juridisch-planologische uitwerking plaats. En wel in de vorm van de uitwerking van het bestemmingsplan of een projectbesluit. Bij een globaal plan met eindbestemmingen is geen verdere juridische uitwerking nodig. Een groeiend aantal gemeenten wil deze kant op. De politieke en juridische cultuur van precieze bestemmingen en voorschriften is echter diep ingesleten, gevoed door op rechtszekerheid tamboererende bezwaarmakers.

Voor grotere transformatiegebieden bestaat een andere optie: bevries de huidige bestemmingen op die delen waar je voorlopig niet aan de slag

gaat en maak globale bestemmingen op de terreinen waar je snel wilt ontwikkelen. Voordeel: rechtszekerheid voor die eigenaren waar voorlopig nog niets gebeurt en geen uitlokking van cowboys om speculatief in te kopen. Naast haar publiekrechtelijke arsenaal heeft de gemeente ook de mogelijkheid om privaatrechtelijk voorwaarden te stellen aan grondverkoop en de uitgifte in erfpacht. Van die mogelijkheid maakt men in ruime mate gebruik. Daar is op zich niks mis mee, mits de gemeente hier scherp en selectief acteert in de formulering van de publieke belangen die de voorwaarden beogen te beschermen. Een majeure beperkende wettelijke bepaling is in dit verband art. 122 Woningwet. Dit verbiedt gemeenten privaatrechtelijke zaken te regelen die al in het nationale omgevingsrecht zijn verankerd. Een bekend voorbeeld is het voorschrijven van een strengere energieprestatienorm dan de rijksregeling aangeeft. Zeker in crisistijd is terughoudendheid met beperkende en



6 *Globaal uitwerkingsplan Loovelden, Huissen. De richtlijnen zijn tot het minimale beperkt, maar er is wel gezorgd voor duidelijke rechtszekerheid voor de bestaande bewoners aan de grens van het plangebied. Bron afbeelding: Gemeente Lingewaard.*

kostenverhogende regels op zijn plaats. Temeer omdat de nationale wetgever zich hierover al heeft uitgesproken en met het bedrijfsleven een meerjarig traject is afgesproken om tot een geleidelijke energieprestatieverbetering te komen.

DOE DE TREX!

In de nieuwe realiteit worden projecten vaker in delen ontwikkeld. Gebouwen staan daardoor leeg of terreinen liggen braak, totdat zij aan bod komen. Met een tijdelijke transformatie-exploitatie (trex) kunnen in een vroeg stadium toch opbrengsten worden gegenereerd, vooruitlopend op de definitieve (her) ontwikkeling. Tijdelijke exploitaties voorkomen dat de voorfinanciering te groot wordt en vormen een belangrijk instrument in de gebieds promotie. Bij leegstaande panden kan de aantrekkelijkheid voor tijdelijke functies worden bepaald. Hoe groter het aantal mogelijke functies, hoe hoger de alternatieve aanwendbaarheid en des te lager het leegstandsrisico.

Aandachtspunt bij de trex is een gezonde businesscase. Dat geldt voor het gehele complex, maar ook voor afzonderlijke ondernemers. Maak een goede inschatting van de reële kosten én opbrengsten van de tijdelijke exploitatie en de risico's die erbij horen. En vergelijk dat vervolgens met de kosten van 'niets doen'. De energielasten van oudere, slecht geïsoleerde gebouwen kunnen bijvoorbeeld behoorlijk oplopen. Ook veiligheidsvoorschriften kunnen een onverwacht grote kostenpost vormen. In de exploitatie moet dit mee worden genomen. Maar ook dan blijven trex'en kwetsbaar en liggen onverwachte uitgaven altijd op de loer: 'Als een waterpomp kaduuk gaat zoals laatst, schuift het break-evenpoint zo weer een maandje op.'

Ook naar de opbrengstzijde moet men kritisch kijken. Sommigen vereenzelvigen tijdelijke invulling te gemakkelijk met startende en/of creatieve ondernemingen, die het echter niet redden zonder subsidies. Er kunnen natuurlijk goede redenen zijn om een pand met dergelijke bedrijfjes te vullen, maar er zijn ook alternatieven die wél geld opleveren.

ONTSLAKKEN IN DE SAMENWERKING

Afspraken en contracten bij gebiedsontwikkeling tussen gemeenten en marktpartijen/corporaties zijn nooit simpel. Logisch ook: het gaat om veel aspecten en functies, de financiële risico's lopen in de miljoenen, het eindproduct staat niet bij voorbaat vast en de samenwerking strekt zich uit over een lange periode. De afgelopen jaren leidde het streven naar het 'juridisch volmaakte contract' tot het dichtgroeien van het ontwikkelproces, met een overdosis aan wederzijdse afhankelijkheden tussen publieke en private partijen. In theorie leveren al die 'checks and balances' wellicht een optimaal product op. Maar in de praktijk stuiten we op de nadelen: hoge organisatie- en proceskosten, lange doorlooptijden, een grote afhankelijkheid van externe adviseurs en weinig flexibiliteit. Overheid en markt zoeken inmiddels naar een nieuw evenwicht in de samenwerking. Dat valt vaak niet mee, omdat de crisis de uitvoering van lopende samenwerkingsprojecten onder grote druk zet. De spanningen tussen partijen lopen vaak tot indrukwekkende hoogte op. Toch is de tijd rijp om collectief te gaan 'ontslakken'. De gemeenten houden hun 'publieke programma van eisen' compact. Daar staat transparantie van de kant van marktpartijen en corporaties tegenover. Zij sluiten nieuwe contracten, waarin doelstelling, taakverdeling, risicotoedeling en een efficiënte organisatie en procesverloop een centrale plaats krijgen. De samenwerkingsovereenkomst krijgt daarmee meer het karakter van – vergeef het afschuwelijk jargon – een managementtool dan puur een waarborg voor alles wat mis kan gaan. De nadruk ligt op faseringsmogelijkheden, flexibilisering, een kleinere projectomvang en de bepaling van go/no go-momenten. De overeenkomst 'nieuwe stijl' blijft vanzelfsprekend ook een juridische waarborg voor als er wat fout gaat. Maar dat is wat anders dan het oprichten van een monument voor gestold wantrouwen. Zo verlagen we de planvormings- en uitvoeringskosten, delen de risico's toe aan de partij die erop kan sturen, vergroten de wendbaarheid en verkleinen de 'time to market'. Niet in de laatste plaats spelen we vlotter en beter in op de wensen van eindgebruikers. Deze benadering vergt overigens meer dan een andere inrichting en tekst van het contract. Een

complete mentaliteitsverandering is noodzakelijk. Beter dan het frequent gebezigde 'loslaten' komt de term 'bevrijding van zelf opgelegde beperkingen' hiervoor in aanmerking.

STOPPEN MET ACTIEF GRONDBELEID?

Door de financiële perikelen bij grondbedrijven hoort men wel het pleidooi om radicaal te stoppen met actief gemeentelijk grondbeleid. De kwalitatieve resultaten die de afgelopen 50 jaar zijn behaald met stads- en dorpsontwikkeling pleiten echter niet voor een liquidatie van gemeentelijke grondbedrijven. Zij blijven een instrument voor ruimtelijke kwaliteit en de financiële verevening tussen verlies- en winstgevendende locaties. De keuze voor facilitair gemeentelijk grondbeleid blijft even legitiem en heeft eigen voor- en nadelen. De volgende elementen zijn van belang in de keuze voor het type grondbeleid:

- het formuleren van heldere (publieke) doelstellingen die de gemeente met een actief grondbeleid wil bereiken;
- de financiële armslag die de gemeente heeft om actief te kunnen acteren en daarbij een risicoreserve achter de hand te houden;
- de ambtelijke expertise om het grondbedrijf te runnen. Dit is een voor de gemeente afwijkende tak van sport, waarin zij optreedt als risicodragende ondernemer. Zij moet koopmansgeest en risicobeheersing aan de dag leggen. Het onderzoek van de gemeenteraad van Enschede is in dit opzicht illustratief.

Hier past een relativerende opmerking bij de discussie over actief of faciliterend grondbeleid. Geraamd wordt dat gemeenten voor 13 miljard euro aan (ruwe) bouwgrond in hun grondbedrijven hebben vastgelegd. Marktpartijen en corporaties hebben dat voor drie respectievelijk twee miljard euro gedaan. Bij een gemiddelde verwervingsprijs van 40 euro per vierkante meter gaat het om 45.000 hectare grond. Stel de bruto dichtheid op 18 woningen per hectare, dan hebben deze partijen nog gezamenlijk grond voor 800.000 woningen beschikbaar. Uiteraard is dit een zeer grove berekening. Bovendien ligt een deel van die grond 'verkeerd' – er zal nooit een woning verschijnen – en heeft niet alle grond een woonbestemming. Maar de eerstkomende tien jaar kunnen we prima vooruit...



Partners in de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling

Ministerie van I&M, TU Delft,
AM, Amvest, Bouwfonds Ontwikkeling,
de Alliantie, Dienst Landelijk Gebied, Gemeente
Amsterdam, Gemeente Groningen, Gemeente
Nijmegen, Gemeente Rotterdam, Heijmans
Ontwikkeling, NS Poort, Provincie Gelderland,
Provincie Noord-Brabant, Provincie Noord-Holland,
Synchroon, Waterschap Gooi en Vecht en Ymere.

Kring van Adviseurs

Akro Consult, Berenschot, Brink Groep,
Buck Consultants, Deloitte Real Estate
Advisory, Inbo, Movares en Stibbe

SKG



COLOFON

Uitgave:

Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft
September 2012

Auteur:

prof. mr. Friso de Zeeuw, *praktijkhoogleraar*
Gebiedsontwikkeling TU Delft en *directeur*
Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling

Verantwoording:

De tekst uit deze uitgave is gebaseerd op lopend onderzoek van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft. Ook is geput uit de eerder verschenen publicatie: 'Gemeentelijke grondbedrijven in een andere realiteit'. De aanbevelingen in deze publicatie zijn opgesteld in samenwerking met de aan de praktijkleerstoel verbonden Kring van Adviseurs.

Tekstredactie:

Kees de Graaf, *Studio Platz*

Drukwerkbegeleiding:

Annie Breeuwsma, *praktijkleerstoel*
Gebiedsontwikkeling TU Delft

Vormgeving:

G van Leyden, *Ontwerp-id*

Meer informatie over de praktijkleerstoel
Gebiedsontwikkeling:
<http://gebiedsontwikkeling.tudelft.nl>

Gebiedsontwikkeling.nu: het platform voor
kruisbestuiving tussen wetenschap en praktijk.
Hier vindt u ook de publicatie 'Gemeentelijke
grondbedrijven in een andere realiteit'.
LinkedIn: gebiedsontwikkeling.nu
Twitter: @GEBIEDSONTWnu