



Friso de Zeeuw

Praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft / directeur nieuwe markten Bouwfonds Ontwikkeling
18 December 2013

Grondbeleid: op weg naar loutering en herstel

Grondpolitiek, grondbeleid en grondexploitatie staan weer volop in de belangstelling. Directe aanleiding vormen de gemeentelijke grondbedrijven die onder water staan. Hun omvangrijke verliezen mogen zich in de regelmatige aandacht van de media verheugen. De special grondbeleid, onderaan dit artikel, ontruikt het gemeentelijk grondbeleid aan dit beperkte en eenzijdige publicitaire frame. Wij presenteren een serie artikelen, verslagen van bijeenkomsten en filmpjes die een vrij complete caleidoscoop weerspiegelen van de actuele thema's, onderzoeken en denkrichtingen in dit domein.

Dit krijgt een vervolg in de het januari-nummer van onze mediapartner ROMagazine die als het ware het stokje overneemt (maar dan in print). Daarin zal ik uitvoerig op de materie ingaan. Hier beperk ik mij nu tot een viertal inhoudelijke kanttekeningen.

Herwaardering van het vak

In de rijke oogst van artikelen in deze special spreken de stukken het meest aan die echt over grondbeleid en -exploitatie zèlf gaan. Dat heeft de volgende achtergrond. Om in deze tijd van crisis schoon schip te maken en 'old school'-methodes overboord te zetten heeft een grote aantrekkingskracht.

We lezen boude stellingnames als ‘door grondexploitatie geregeerde planontwikkeling moet plaatsmaken voor nieuwe ontwikkelingsvormen en financieringsconstructies’. Ze doen het als ‘vlucht vooruit’ goed, maar de praktijk wijst uit dat gebieds- en locatieontwikkeling meestal niet zonder een bepaalde vorm van (professioneel) grondbeleid kunnen. Voorbeeld: van de dikke bundel alternatieve financieringsvormen die Agentschap NL verzameld heeft, zijn slechts enkele incidenteel in de praktijk van de gebiedsontwikkeling bruikbaar. Een ander voorbeeld: de hang naar ‘nieuwe verdienmodellen’ lijkt onuitroeibaar. Prima dat incidenteel een energiemaatschappij of een zorginstelling (uit een oogpunt van preventie, ter voorkoming van latere zorgkosten) meebetaalt aan de realisatie van een plan. Maar dat blijven incidentele gevallen die geen nieuw verdienmodel opleveren. Om ‘maatschappelijke baten’ in de plaats te stellen van ‘gewone’ financiële baten en dat een nieuw verdienmodel te noemen, wekt alleen maar verwarring. Het verbinden van de transformatiefase van het vastgoed (dus die van de actieve grondexploitatie) met de beheer- en exploitatiefase van het vastgoed en de omgeving daarna en dat presenteren als ‘nieuw verdienmodel’ is een dwaalweg. Een weg die ook onnodig compliceert. De dwaalwegen en uitwijkmanoeuvres mogen het zicht niet ontnemen op echte veranderingen en vernieuwingen. We zien bijvoorbeeld een opkomst van een ander type masterplan. Maar ook in deze aanpak moet bijvoorbeeld uitgeknoobbeld worden hoe met kostenverhaal wordt omgegaan. Waar vooral behoefte aan bestaat is de combinatie van herontdekt klassiek vakmanschap (retro-innovatie), methodische vernieuwingen (zoals het masterplan nieuwe stijl) en prudent ondernemerschap dat inspeelt op de veranderende marktsituaties.

Marktperspectieven bepalend voor grondexploitatie

Grondexploitatie is een afhankelijke variabele. *Input* en *outcome* worden bepaald door andere factoren: marktontwikkelingen, teruglopende subsidies en veranderend overheidsbeleid, om enkele te noemen. Om die reden richten we de blik eerst op de Nederlandse vastgoedmarkten. Daarbij moeten we proberen om conjuncturele en structurele effecten uit elkaar te trekken, hoe lastig dat ook is. Bij de conjunctuur gaat het om tijdelijke ontwikkelingen, zoals het instorten en nu weer voorzichtig oprabbelen van de woningmarkt. Ook de overheidsbezuinigingen – in reactie op de recessie – zijn voor een deel conjunctureel en misschien voor een ander deel structureel. Daartegenover staan de diepere onderstromen van economie en demografie, die bepalen hoe Nederland er op de langere termijn voor zal staan. Het zijn deze trends die bijvoorbeeld aangeven dat stedelijke gebieden en centraal gelegen regio’s in Nederland aantrekkelijker zullen worden (met hogere grondprijsniveaus), ten koste van meer perifere gebieden. Een vergelijking met de ons omringende landen leert dat een aantal ontwikkelingen in ons land ongelukkigerwijs samenvalt. Het consumentenvertrouwen is hier – hoewel recent groeiend – extreem laag. De overheid hervormt de woningmarkt, wat tot hogere lasten voor huurders en kopers leidt. Bedrijven en particulieren kunnen lastiger aan bankkrediet komen. Er is een overaanbod aan middelmatige kantoorruimte. In de winkelmarkt vindt een enorme uitsortering plaats. Het vertrouwen in vastgoed als beleggingsproduct heeft in Nederland zware averij opgelopen.

In Duitsland, Engeland, Frankrijk en Scandinavië – althans in de economisch sterke stedelijke regio's – kijkt men daar heel anders tegenaan. Vastgoed is daar, zeker op de betere locaties, onverminderd populair. Met een Noordwest-Europa dat onderling steeds meer verbonden raakt, valt niet te verwachten dat de Nederlandse conjunctuur zo zal blijven afwijken van het algemene patroon. Dat betekent niet automatisch dat voor alle vastgoedsectoren de zon weer overal gaat schijnen, maar wel dat een einde komt aan de huidige multi-dip.

Het prijskaartje van binnenstedelijke grondexploitatie

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing stopt in 2015 en de gemeentelijke mogelijkheden om te voorzien in de onrendabele top van binnenstedelijke plannen zijn gering. Dat geldt nu ook voor woningcorporaties. [Recent onderzoek](#) van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) wijst er (opnieuw) op dat binnenstedelijke plannen met een grondexploitatietekort kampen. Gemiddeld bedraagt dat tekort € 16.000 per woning. Op voormalige fabrieks- en bedrijfsterreinen komt het tekort uit op € 27.000 per woning. Het bij herhaling en in alle toonaarden bezingen van de maatschappelijke voordelen van binnenstedelijk bouwen reduceert dat tekort voor geen euro. Tekort-plannen komen in het (bijna) subsidieloze tijdperk niet meer van de grond. In gunstige marktsituaties met hoge opbrengstpotenties en een laag (grond)kostenniveau blijven er natuurlijk kansen voor haalbare binnenstedelijke herontwikkelingen. Het verdient dan aanbeveling de energie daarop te richten, evenals op de herbestemming van bestaande gebouwen.

Het masterplan nieuwe stijl

Een thema dat in verschillende beschouwingen terugkomt is de nieuwe balans tussen (gemeentelijke) visie, kaderstelling en investeringen in verhouding tot de vrije invulling. In de praktijk zien we de opkomst van het masterplan nieuwe stijl. Met een globale visie in plaats van het tot in detail vastleggen van het gewenste eindbeeld. Het masterplan is vooral een verleidelijk verhaal: het schildert de kernkwaliteiten van het gebied die het verschil moeten maken. Het plan verleidt, geeft richting en bindt partijen en is flexibel in programma, parcellering, tempo en fasering. Het maakt realisering van 'complete' deelplannen mogelijk, gaat in op tijdelijke gebruiksmogelijkheden en bevat een procesaanpak.

De onderlegger wordt gevormd door fysieke structurelementen, zoals water en groen. Ook worden indicaties opgenomen over hoe investeringen (uitgaven) zich gaan verhouden tot opbrengsten (cash flow). Uiteenlopende voorbeelden van het nieuwe masterplan: Bloemendalerpolder Weesp/Muiden (essentiekaart), Spoorzone Delft, Laakhaven-West Den Haag (stedenbouwkundig raamwerk), Waalfront Nijmegen (masterplan 1.2), Cruquius Amsterdam (spelregelkaart) en Stadshavens Rotterdam (dashboardsturing).

Tot slot

Wie de komende weken de moeite neemt om even uit de zoetsappige kerstsfeer te stappen en kennisneemt van de inhoud van deze [special](#), begint 2014 met een **intellectuele voorsprong** op dit complexe dossier. Daarin is zeker niet alleen kommer en kwel. Want ook komt in beeld hoe gemeenten met een forse scheur in de broek zoals Apeldoorn, Enschede en Breda megaverliezen verwerken, zich herpakken en de weg naar loutering en herstel inzetten. Deze troostrijke waarneming geeft mij aanleiding om u **namens de** hele ploeg van de **praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft** en het **platform Gebiedsontwikkeling.nu** **fijne dagen** te wensen.