



ROMagazine 1-2, januari-februari 2014

TREND

Grondexploitatie: professionaliteit verhogen zonder uitwijkmanoeuvres

Prof. mr. Friso de Zeeuw

praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling

Grondbeleid is terug op de politieke agenda nu de verliezen bij de gemeentelijke grondexploitaties in de miljarden lopen. Maar nieuwe hemelbestormende visies op andere 'verdienmodellen' zullen niets opleveren. En ook voorstellen voor een fundamentele wijziging in de wetgeving zullen een stille dood sterven, denkt Friso de Zeeuw. De professionaliteit in het vak moet terug, dat is de kern. Daarmee en met een flexibele en tegelijk realistische overheid, samenwerkend met competente marktpartijen, heeft zelfs actief publiek grondbeleid toekomst. Het moet wel selectiever. Een essay.

De verliezen van de grondbedrijven mogen zich verheugen in een levendige belangstelling van de media, met Apeldoorn en Lansingerland als lichtende voorbeelden. Teneur: 'Het is een schande'. Maar ook deskundigen weten er weg mee: 'Gemeenten zijn op kosten van de belastingbetaler naar het grondcasino geweest' zegt Peter van Rooy. En Hugo Priemus stelt dat gemeenten een blinde vlek hebben voor private verliezen die op hun bordje gaan landen. Een uitspraak die inmiddels volkomen in strijd is met de feiten. Het slagveld overziend, geven die feiten geen aanleiding voor dit type pompeuze uitspraken. Het aantal gemeenten dat echt zwaar in de problemen zit, blijft beperkt. Vooral gemeenten die verhoudingsgewijs duur en ruim grond en gebouwen hebben aangekocht, onhandige bouwclaimcontracten hebben afgesloten, vroegtijdig grote kosten hebben gemaakt door bij voorbeeld voortvarend bouw- en woonrijp te maken of het grondbedrijf niet professioneel hebben gerund, komen nu op de koffie.

De actie van de provincie Overijssel om de 'tekorten van gemeenten' over te nemen, krijgt veel aandacht. Het oogt als een ingewikkelde constructie, maar de kern van de zaak is dat de provincie het gemeenten mogelijk maakt om de verliezen op hun grondexploitaties over een langere tijdsperiode te verwerken en tegelijkertijd kansloze bouwbestemmingen te saneren.

Back to basics

Decennia lang leken de risico's van grondexploitatie verwaarloosbaar. Ook accuraat inspelen op de wensen van eindgebruikers verslaptte, zowel bij overheden als bij marktpartijen. In een almaar opgaande (aanbieders)markt kon men oplopende rente- en plankosten altijd weer compenseren. Urgentie ontbrak om scherp te kijken naar kosten en opbrengsten, timing en scenario's voor de toekomstige waardeontwikkeling. Daarmee raakte de discipline van de planeconomie naar de achtergrond.

Het vak van planeconoom bestond in de laatste twee decennia uit niet veel meer dan de financiële vertaalslag maken van wat op de bureaus en tekentafels van bestuurders, opdrachtgevers en ontwerpers werd bedacht. De bekende creatieve wisselwerking tussen tekenen en rekenen raakte uit balans: te groots, grootschalig en meeslepend tekenen en te weinig scherp rekenen.

De tijd van onnodig dure stedenbouwkundige en bouwkundige oplossingen is voorbij. De extreem hoge kosten van voorbereiding, toezicht en uitvoering (vtu) moeten omlaag, evenals overdadige plankosten.

'Back to basics' lijkt mij een rode raad in het verbetertraject voor grondbeleid en grondexploitatie. Met de focus op eindgebruikers en fluctuaties in de markt. Een kritische en strakke blik op kosten, opbrengsten, fasering, parameters voor opbrengstenstijging, kostenstijging, rekenrente, fasering, risicoanalyses.

Het betekent dat het vakmanschap van de 'planeconomie' en slimme engineering herwaardering krijgen, zonder de kwalitatieve aspecten uit het oog te verliezen.

De recent herijkte plannen en grondexploitatie voor Vathorst/Amersfoort laten zien hoe rekenen en tekenen weer hand in hand kunnen gaan. Na lastige onderhandelingen konden de gemeente en de private partijen met kostenreductie en de nodige creativiteit tot resultaat komen.

Op veel locaties wordt gewerkt met de uitgifte van kleine deelplannen en losse kavels aan kleine marktpartijen, ontwikkelende aannemers of particulieren.

In binnenstedelijk gebied wordt in toenemende mate de tijdelijke grondexploitatie ingezet. Deze *t-rex* past bij de tijdelijke herbestemming. Gebieden verschieten langzaam van kleur en in afwachting van hoe het 'eindbeeld' eruit gaat zien, wordt er nog geen dichtgetimmerde grex overheen gelegd. Dit vergt bezinning vooraf. Wat is exact het motief voor tijdelijk gebruik: een bijdrage leveren aan de *placemaking* van het gebied, maatschappelijke functies een kans geven of een eerste kasstroom genereren? Maar ook: wat leveren de tijdelijke bestemmingen op? Het kan verdedigbaar zijn om een tijdelijke 'min' te accepteren, mits men die keuze bewust maakt.

Omgaan met onzekerheid

Met minder vastomlijnde plannen en programma's, met ruime bandbreedtes voor kosten en opbrengsten kunnen accountants en gemeentelijke rekenkamers moeilijk omgaan.

Het willen bieden van zekerheid over getrouwheid van de aangeboden financiële informatie en het precies in beeld brengen en kwantificeren van risico's staat haaks op de veranderde realiteit van gebiedsontwikkeling. Zo hebben verschillende gemeentelijke rekenkamers (Breda, Enschede, Apeldoorn, Lansingerland) zich zeer kritisch uitgelaten over het actieve grondbeleid in hun gemeenten. In Breda wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat het grondbeleid teveel een 'black box' is; het ontbreekt aan een integraal overzicht van ruimtelijke programmering, projecten en de bijbehorende grondexploitaties.

Daardoor hebben de raadsleden te weinig overzicht.

Daarnaast constateert de Bredase rekenkamer dat de ambitieuze ruimtelijke programmering van de gemeente op theoretische aannames en berekeningen berust. 'De gemeente Breda heeft te weinig marktonderzoek laten doen om de planning ook daadwerkelijk te onderbouwen.' Een rapport als dat van de rekenkamer Breda bevat terecht kritische kanttekeningen en nuttige tips. Maar hoe je het ook bekijkt: actieve grondexploitatie houdt per definitie een risicodragend karakter. Lang niet alles is te voorzien en met (nog meer) onderzoek af te dekken. En dat suggereert dit rapport wel een beetje.

Er valt natuurlijk veel te verbeteren aan het onderzoek naar kerndata van de grondexploitatie. Systematisch onderzoek naar kostenopbouw en kostenverloop, verloop van verwervings- en uitgifteprijs, waarderingsgrondslagen ontbreekt. De Vereniging van Grondbedrijven zou daarvan werk moeten maken in het kader van de professionalisering, waar de vereniging nog te weinig aan doet. Meer inzicht, transparantie en eenduidigheid kan helpen bij een meer ontspannen oordeelsvorming en het idee van het grondbedrijf als black box eindelijk wegnemen.

Herpositionering gemeentelijk grondbeleid

Dat grondbedrijven nu onder water staan, geeft sommigen aanleiding om fundamentele vraagtekens te plaatsen bij nut en noodzaak van gemeentelijk actief grondbeleid: te risicovol en vermenging van publieke taken met privaat financieel belang. Dus geen overheidstaak. Ik vind het een typisch Nederlandse reactie: doorslaan naar de andere kant en alles overboord zetten. Het doet geen recht aan de kwalitatieve resultaten die de afgelopen 50 jaar met actief grondbeleid zijn behaald. Grondbedrijven kunnen een instrument blijven voor publieke sturing en - secundair - financiële verevening binnen het domein van grondexploitaties. Maar er moet wel wat veranderen.

Grondbedrijven kunnen een instrument blijven voor publieke sturing

Veel gemeenten zijn financieel afhankelijk geworden van winstafdrachten uit het grondbedrijf aan de 'algemene dienst'. Daar is het fout gegaan. De gezamenlijke baten uit bouwgrondexploitatie ten opzichte van de totale baten van de gemeenten zijn in de afgelopen jaren tot zo'n 13 procent opgelopen. Als het na deze diepe crisis weer wat beter gaat, verdient het aanbeveling dat afdrachten uit de grondbedrijven achterwege blijven. Waren die afdrachten in de lange periode van stijgende gronduitgifteprijs uit gebleven, dan hadden grondbedrijven nu meer vlees op de botten gehad.

In ons land hebben de baten uit de grondexploitatie min of meer de plaats ingenomen van lokale belastingen. Dat is uniek in Europa: de gemeentelijke grondexploitaties hebben in vergelijking met andere landen een ongekend volume. Terwijl de omvang van de gemeentelijke belastingen minimaal is.

Een gemeente die een weloverwogen keuze maakt voor een actief grondbeleid moet naar mijn idee in ieder geval drie elementen bevatten:

- er zijn heldere publieke doelstellingen die de gemeente met het actief grondbeleid wil bereiken;
- de gemeente moet genoeg financiële armslag hebben om actief te acteren op de grondmarkt en om een risicoreserve aan te kunnen houden;
- het grondbedrijf moet voldoende expertise hebben. De gemeente heeft hierbij twee petten op: publieke verantwoordelijkheid én ondernemer. Dat vraagt om koopmansgeest en adequate risicobeheersing.

Faciliteren als volwaardig alternatief

Op het vlak van faciliterend grondbeleid staat voor de komende tijd een aantal knelpunten en voorstellen tot verbetering op de wetgevingsagenda. Ik licht de voornaamste hieronder toe.

- De gemeente moet nu bijna altijd een anterieure overeenkomst maken dan wel een grondexploitatieplan. Het zou veel zinloos corvee schelen als de gemeente daar desgewenst van kan afzien. Met name als zij nauwelijks kosten kan of wil verhalen.
- Introductie van de mogelijkheid om het exploitatieplan (en dus het kostenverhaal) door te schuiven naar een latere fase van de planvorming (later dan het bestemmingsplan). De reden is dat (bestemmings)plannen in de masterplanfase vaak aanmerkelijk globaler zijn dan voorheen en de fasering zich over een langere tijd uitstrekt. Bij echte kleinschalige organische ontwikkeling zijn de mogelijkheden van kostenverhaal beperkt; de relatie met de aanleg van publieke voorzieningen wordt indirect.
- De introductie in de Omgevingswet van de mogelijkheid voor 'bovenplanse verevening' in vorm van een forfaitaire fondsbijdrage. Hierachter gaat ook een principiële punt schuil. Terwijl kostenverhaal voor publieke voorzieningen op een breed draagvlak kan rekenen, beschouwen velen afroeping van winsten als een verkapt belastingheffing, buiten de eigenlijke kaders van de 'zuivere' belastingheffing om. Afschaffen van de bovenplanse bijdragen is dan ook een reëel alternatief.

De relatief hoge inbrengwaarden van binnenstedelijk (gebouwd) vastgoed belemmert in de ogen van gemeenten de mogelijkheden voor kostenverhaal bij de realisering van een vernieuwingsplan. Grof gezegd bepaalt de verwachtingswaarde de inbrengwaarde van het te transformeren (gebouwde) vastgoed. Wie daar aan gaat sleutelen, raakt aan de waarderingsgrondslag van de Onteigeningswet en komt terecht in een politiek hopeloos traject.

Voor de introductie van een - voor Nederland - nieuw instrument groeit de belangstelling.

Met 'stedelijke herverkaveling' beoogt men onhandige eigendomsverhoudingen aan te passen voor het vernieuwingsplan waarover brede overstemming bestaat. Gemeenten hoeven niet meer te interveniëren met aankoop of onteigening. Maar dit werkt alleen als onder de eigenaren groot draagvlak bestaat voor de transformatie en als allen profiteren van een positieve financiële uitkomst. Een kleine minderheid van weigerachtige eigenaren kan met een wettelijke stok achter de deur het 'laatste zetje' krijgen om te participeren.

A continuing story

Steeds weer steken bekende ideeën de kop op voor fundamentele wijziging van de grondslagen bij de vaderlandse grondpolitiek. Ze sterven doorgaans een zachte dood, voor zover ze al echt tot leven komen. Afschaffing van het zelfrealisatierecht - met andere woorden: scheiding van grond en bouwrecht - is zo'n evergreen.

Dit zou grondspeculatie en private monopolyposities uitbannen, de kwaliteit van (woning)projecten verbeteren en het kostenverhaal voor publieke voorzieningen versimpelen. De Tijdelijke Commissie Huizenprijzen die een parlementair onderzoek instelde naar de stijging van de huizenprijzen, zet de traditie onbekommerd voort. In haar advies (2013) veronderstelt zij dat het zelfrealisatierecht de concurrentie op de bouwmarkt zal verminderen. De commissie 'acht het noodzakelijk dat de effecten van zelfrealisatie grondig worden onderzocht'. Het is verwonderlijk dat deze commissie onderzoek dat al lang verricht is (op verzoek van de Tweede Kamer) en de eerdere Kamerbehandelingen van dit dossier (in 2006 en 2009) volstrekt negeert. Minister Stef Blok maakte er in zijn reactie dan ook korte metten mee.

Een andere oude bekende is de discussie over de waarderingsgrondslag bij onteigening. Kortgezegd: het huidige en niet het toekomstige gebruik als uitgangspunt. We kennen het nog van de hoog oplopende politieke strijd tussen links en rechts in 1977 welke de val van het kabinet Den Uyl inluidde. In 2009 waagde de VROM-raad nog een keer een poging met een advies van dezelfde strekking. De reactie van het toenmalige kabinet Balkenende IV was luid en duidelijk. Het is in strijd met de Grondwet die 'volledige schadeloosstelling' eist, het kan vastgoedeigenaren juist ontmoedigen om herontwikkeling te entameren en de garantie ontbreekt dat gemeenten de besparing op verwervingskosten in zullen zetten voor meer ruimtelijke kwaliteit.

Vlucht vooruit

Om in deze tijd van crisis schoon schip te maken en 'old school'-methodes overboord te zetten, heeft een grote aantrekkingskracht. We horen boude stellingnames als 'door grondexploitatie geregeerde planontwikkeling moet plaats maken voor nieuwe ontwikkelingsvormen en financieringsconstructies'. Ze doen het als 'vlucht vooruit' goed op het vakdebat, maar de praktijk wijst uit dat gebiedsontwikkeling meestal niet zonder een bepaalde vorm van professioneel grondbeleid kan.

Van de dikke bundel alternatieve financieringsvormen van Agentschap NL zijn er slechts enkele incidenteel in de praktijk van de gebiedsontwikkeling bruikbaar. 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 het plan. Maar dat blijven incidentele gevallen, die geen nieuw verdienmodel opleveren. Ook de neiging 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 daarna van het vastgoed en de omgeving en dat presenteren als 'nieuw verdienmodel' is een dwaalweg. Complexiteit is vaak onvermijdelijk, maar de-compliceren, ontslakken, een gezond-verstand-aanpak zou ik als leidraad willen nemen bij gebiedsontwikkeling, grondbeleid en grondexploitatie.

Expertise en krachtenbundeling

Waar vooral behoefte aan bestaat, is de combinatie van herontdekt klassiek vakmanschap, methodische vernieuwingen zoals het masterplan nieuwe stijl en prudent ondernemerschap dat inspeelt op de veranderde marktsituaties.

Expertise en krachtenbundeling zullen we ook om een andere reden in de komende tijd hard nodig hebben. De mega-decentralisatie van zorgtaken van het rijk naar de gemeenten staat voor deur. Die gaat zonder twijfel een enorme impact hebben. Veel tijd, energie en geld gaat zich op de nieuwe taakvelden richten. Het zwaartepunt bij gemeenten verschuift onvermijdelijk naar het sociale domein. Dat gaat ten koste van het fysieke domein, waar ruimtelijke investeringen en grondbeleid toe behoren. Dat vraagt meer dan ooit om een robuuste, professionele sector die zijn economische en maatschappelijke meerwaarde adequaat weet aan te tonen, die de relatie met de relevante buitenwereld weet te leggen en die zich niet laat verleiden tot uitwijkmanoeuvres.