

Grondbeleid: resetten en met mate innoveren

prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling schreef op verzoek van de vaste commissie Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer een beschouwing over grondbeleid en grondexploitatie. De commissie hield op 3 april 2014 een rondetafelgesprek over (onder meer) dit onderwerp.

Samenvatting

Gemeentelijk grondbeleid en grondexploitaties staan in de schijnwerper. Meestal gaat het dan om de huidige belabberde financiële situatie van de grondbedrijven. In deze notitie zet ik het thema breder neer. Met een schets van actuele kwesties en duiding daarvan.

Dit zijn mijn belangrijkste conclusies :

1. Als gevolg van de economische en vastgoed-crisis is het logisch dat ook gemeentelijke grondbedrijven forse klappen krijgen.
2. Het aantal gemeenten dat echt in de gevarenzone terecht komt blijft echter beperkt. Wel kunnen in de komende tijd nog additionele afboekingen worden verwacht.
3. Sommige gemeenten hebben echt fouten gemaakt, maar in het algemeen is een sterke (morele) verontwaardiging over het acteren van gemeenten met actieve grondexploitaties misplaatst.
4. Voor het beoordelen van de perspectieven van grondexploitaties op de langere termijn, moet men kijken naar de ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Een blik over de grenzen relateert de typisch Nederlandse problematiek van dit moment.
5. Veelal bewegen de gronduitgifteprijsen zich nog op een te hoog niveau. Het verdient aanbeveling de residuele methode te volgen, in goede en in slechte tijden. Algemene uitspraken dat de grondprijzen met 40 a 50 % omlaag moeten, zijn te grof.
6. Er moet weer meer oog komen voor de kostenkant van grondexploitatie, want die zijn in de afgelopen decennia verwaarloosd.
7. De professionaliteit in de grondexploitatie behoeft (weer) opwaardering; prudent ondernemerschap en adequate risicobeheersing zijn daarbij enkele kernbegrippen.

8. Daarmee hangt implementatie samen met verschillende (retro)innovaties, zoals het selectief gebruik van erfpacht, de inzet van tijdelijk gebruik, modernisering van het masterplan (met veel meer flexibiliteit en faseringsmogelijkheden) en verkorting van de 'time to market' bij concrete plannen.
9. In de vakwereld wordt wel gefantaseerd over 'nieuwe verdienmodellen' en 'alternatieve financiering, zoals 'crowdfunding'. Enkele niches daargelaten, behoren deze oplossingsrichtingen meer in het repertoire van Hans Kazan thuis.
10. De realiseringsmogelijkheden van binnenstedelijke locaties vragen bijzondere aandacht. In het 'subsidieloze tijdperk' zal de her-ontwikkeling van een groot aantal (maar lang niet alle) locaties niet haalbaar blijken.
11. Grondexploitatie en accountancy verdragen elkaar steeds moeizamer, omdat bij de eerste onzekerheid en variatie in uitkomsten onvermijdelijk toenemen en bij de laatste zich een tegenstelde tendens manifesteert. Het verdient aanbeveling deze kloof te overbruggen.
12. Regelmatig komt de vraag naar voren of regionalisering van grondbedrijven zou kunnen helpen, onder meer om plussen en minnen te verevenen. Het is beter geen tijd aan dit onhaalbare idee te spenderen.
13. Het verdient aanbeveling dat de sector (Vereniging van Grondbedrijven) zelf meer systematisch, vergelijkend onderzoek naar aspecten van grondbeleid en -exploitaties. Dat zou de transparantie kunnen verhogen.
14. Gemeenten doen er goed aan hun grondbeleid over de volle breedte kritisch tegen het licht te houden; vele doen dat al.
15. Daarbij kan (handhaving van) selectief actief gemeentelijk grondbeleid best een uitkomst zijn. Mits aan bepaalde randvoorwaarden (helder doel; buffer; expertise) is voldaan. Afdrachten aan de 'algemene dienst' passen in de toekomst niet meer in een gemoderniseerd grondbeleid.
16. Nu faciliterend grondbeleid een grotere rol gaat spelen, is het zinvol naar het wettelijk kader te kijken. Tot de verbeteringsopties van het 'kostenverhaal' behoren: facultatiever maken, meer faseringsmogelijkheden en kritische blik op de 'bovenplanse bijdragen'.
17. Daarnaast verdient een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling aanbeveling.
18. In het algemeen is de wettelijke regeling van het actief en faciliterend grondbeleid in ons land effectief, evenwichtig en robuust. Periodieke pogingen om daar verandering in te brengen stranden stelselmatig. Ook aan het door de Tweede Kamer gevraagde onderzoek naar het

zelfrealisatierecht, zal uitsluitend het te selecteren externe onderzoeksbureau plezier beleven.

Grondbedrijven vormen onderdeel van vastgoedketen

De hele keten van de vastgoedontwikkeling heeft met de gevolgen van de crisis te maken. De klappen kwamen aanvankelijk het hardst aan bij architecten en stedenbouwkundigen; zij zitten voorin de pijplijn en merken als eerste wanneer opdrachtgevers hun plannen uit- of afstellen. Na hen kwamen de projectontwikkelaars aan de beurt en inmiddels regent het faillissementen in de bouwsector.

Qua timing zaten de grondbedrijven enigszins achter de eerste golf van alarmerende crisisberichten aan. We hebben het zowel over grondposities in uitbreidingsgebieden als om binnenstedelijke projecten. Bij dat laatste gaat het vaak ook om waardedaling van aangekochte gebouwen.

Toen rond 2010 eenmaal duidelijk werd dat deze crisis niet een-twee-drie voorbij zou gaan, brak het inzicht pas goed door dat ook het grondbeleid een forse beuk meekrijgt. Inmiddels zijn we vier jaar verder en het besef dat grondexploitatie per definitie een risicodragende activiteit is weer helemaal terug. Private partijen, met name de beursgenoteerde, waardeerden als eerste grootschalig af op de grondportefeuilles en namen voorzieningen. Bij publieke grondexploitanten, primair gemeenten, kwam dit proces doorgaans iets later op gang en loopt nog steeds door. Middelgrote gemeenten zien zich genoodzaakt (gefaseerd) bedragen af te boeken die vaak de € 100 miljoen te boven gaan. Naast de afwaardering van de gronden in de boeken verlagen veel overheidspartijen in een slow-motion-beweging en in kleine stappen de uitgifteprijzen.

Overdreven beoordelingen

De verliezen van de grondbedrijven mogen zich verheugen in een levendige belangstelling van de media, met Apeldoorn en Lansingerland als iconen. Teneur: 'het is een schande' en dat geeft een eenzijdig beeld. Het slagveld overziend is er geen reden voor paniek; 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 (bouw)claimcontracten 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.

Het uitgebreide onderzoek van Deloitte Real Estate Advisory dat rond de jaarwisseling verscheen, laat een bestendinging van de situatie zien: het is niet mis, maar het aantal gemeenten dat werkelijk in de gevarenzone terecht komt, blijft beperkt. Ik verwacht dan ook dat slechts enkele gemeenten zullen vervallen tot de artikel 12-status. Daarvoor gelden strenge voorwaarden, mede ingegeven door het feit dat andere gemeenten artikel 12-steun opbrengen.

Het valt niet uit te sluiten dat na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 de nieuwe colleges van Burgemeester en Wethouders een nieuwe reeks afboekingen zal moeten voorstellen. Het politieke krediet van de wethouder die de gemeenteraad verzekerde dat 'hier nu echt de laatste afboeking voorligt', is immers op.

Marktperspectieven bepalend voor uitkomsten grondexploitatie

Grondexploitatie is een afhankelijke variabele. *Input* en *outcome* worden bepaald door uiteenlopende factoren: marktontwikkelingen, teruglopende subsidies, 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 opkrabbelen van de woningmarkt. Ook de overheidsbezuinigingen - in reactie op de recessie - zijn voor een deel conjunctureel en misschien voor een ander deel structureel. Daar tegenover 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.

Grond-uitgifteprijs: de residuele methode

Tot het begin van de crisis, eind 2008, was de residuele grondprijsberekening in ons land usance. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de verkoopwaarde van het gebouw (marktwaarde) en de bouw- en ontwikkelingskosten. Vaak 'stolde' deze waarde in vorm van een grondquote: het percentage van de grondprijs in de totale vrij-op-naam-prijs van de woning. Die grondquote ligt in ons land gemiddeld rond de 30 % voor grondgebonden woningen.

In wezen legde David Ricardo in 1841 de basis voor de residuele methodiek. Hij beredeneerde dat de prijs van het graan niet hoog was omdat de

landbouwgrond duur was. Nee, de grond was duur omdat de vraag naar graan groot was en het aanbod klein. Toepassing van het residueel rekenen kreeg in 2001 een officieel tintje met het afsluiten van het Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid tussen het Ministerie van VROM, de VNG, de Neprom en de NVB. Het convenant beoogde vooral uitwassen van het residuele systeem tegen te gaan. Bij voorbeeld: de grondprijs gaat omhoog als een woningkoper er voor kiest om bij de koop gelijk een aanbouw toe te voegen. In de brief van minister Schultz aan de Tweede Kamer over het grondbeleid van 14 maart 2014 wordt terecht gesteld dat deze methode zo voor de hand ligt dat herbevestigen van deze lijn weinig meerwaarde heeft.

Met de lift omhoog en met de trap omlaag

De residuele methodiek brengt met zich mee dat in tijden dat de prijzen van de eindproducten (woningen, winkels, kantoren, etc.) met de trap omhoog gaan, de residuele grondwaarden de lift nemen. Het moet ook betekenen dat in economisch mindere tijden, met prijsdalingen, de grondprijzen de lift naar beneden betreden. Een daling van de VON-prijs heeft procentueel immers een groter effect op de grondprijs, omdat de prijsdaling residueel volledig neerslaat in de residuele grondwaarde. Aan het tegen de economische stroom in roeien en daarmee tegen de rationaliteit van de residuele methodiek, komt vroeger of later een einde. In de zoeven geciteerde brief van minister Schultz staat: "residueel rekenen in goede en in slechte tijden". Op straffe van de niet-afzetbaarheid van de te duur geprijsde grond. Ik wil hier uitdrukkelijk niet mee zeggen dat grondprijnsverlaging dé exclusieve sleutel is tot het weer vlot trekken van de vastgoedmarkt. Alle participanten in de ontwikkelings- en bouwketen moeten hun kosten terugdringen om kwalitatief afzetbare producten weer concurrerend te maken ten opzichte van de fors lager geprijsde bestaande voorraad.

In het kader van de gemeenteraadsverkiezingen, voerde Bouwend Nederland campagne voor 'verlaging van de gronduitgiftepunten met 40 a 50%'. Dat is een te grove benadering die zijn doel dan ook mist.

Internationaal perspectief

Een vergelijking met de ons omringende landen leert dat een aantal ontwikkelingen in ons land ongelukkigerwijs samen valt. 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 A-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.

Back to basics, vakmanschap en kostenreductie

Decennia lang leken de risico's van grondexploitatie verwaarloosbaar. Ook accuraat inspelen op de wensen van eindgebruikers verslapte, niet alleen bij de overheden, ook 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. De gedachte zou kunnen postvatten dat het vak van planeconoom in de laatste twee decennia uit niet veel meer bestond dan de financiële vertaalslag maken van wat men op de bureaus en tekentafels van bestuurders, opdrachtgevers en ontwerpers bedacht. De bekende creatieve wisselwerking tussen tekenen en rekenen raakte uit balans: te groots, grootschalig, meeslepend tekenen en te weinig scherp rekenen. De tijd van onnodig dure stedenbouwkundige en bouwkundige oplossingen is voorbij. Voorbeeld: bij herontwikkeling in bestaand stedelijk gebied, is het raadzaam bestaande stratenpatronen zoveel mogelijk intact te laten. Dat scheelt dure operaties voor verplaatsing van kabels en leidingen.

Ditzelfde geldt voor extreem hoge kosten van voorbereiding, toezicht en uitvoering (vtu): schrappen. Ook moet een einde gemaakt worden aan het op ruime schaal wegboeken van overdadige plankosten op de grondexploitatie. '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 planeconoom herwaardering krijgt, 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. Een voorbeeld hoe de gemeente en de private partijen met creativiteit en na lastige onderhandelingen tot resultaat hebben bereikt.

Prudent ondernemerschap en innovaties

Naast de kostenkant komt uiteraard verbetering van opbrengstpotenties in beeld, zoals het consumentgericht maken van de plannen en creatief aanboren van nieuwe marktsegmenten. Dat kan betrekking hebben op concepten en producten maar ook zaken die dicht bij de grondexploitatie zelf liggen. Zo kan gronduitgifte in erfpacht de financieringslast van afnemers verlichten. Op veel locaties wordt gewerkt met de uitgifte van kleine deelplannen en losse kavels aan kleine marktpartijen, ontwikkelende aannemers of particulieren.

Een instrument dat men vooral in binnenstedelijk gebied in toenemende mate wordt inzet is de tijdelijke grondexploitatie. Deze *t-rex* past bij de tijdelijke herbestemming. Gebieden verschromp langzaam van kleur en in afwachting van hoe het 'eindbeeld' eruit gaat zien, wordt er nog geen dichtgetimmerde grex overheen gelegd. Deze begrijpelijke keuze, vraagt 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.

Hang naar uitwijkmanoeuvres

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 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 - in welke vorm dan ook - kan. Van de dikke bundel alternatieve financieringsvormen van Agentschap NL zijn er slechts enkele incidenteel in de praktijk van de gebiedsontwikkeling bruikbaar.

Dat alles mag het zicht niet ontnemen op echte veranderingen en vernieuwingen. We zien bijvoorbeeld een opkomst van een ander type masterplan.

Met een globale visie in plaats van het tot in detail vastleggen van het gewenste eindbeeld. Het masterplan is vooral een 'verleidelijk verhaal': het geeft de

kernkwaliteiten aan 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).

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 uit dat veel 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 het in het (bijna) subsidie-loze 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.

Regionale grondbedrijven: die komen er niet

"Moeten we niet toe naar regionale grondbedrijven?". De vraag verscheen de afgelopen decennia met de regelmaat van de klok op de agenda. Ook nu weer. Het meest recente onderzoek naar deze optie - uitgevoerd in het kader van de Actieagenda Bouw - kwam in 2014. De gedachte lijkt sympathiek: probeer op regionaal niveau tot verevening van kosten en opbrengsten te komen, met een 'regionale programmering' als onderlegger. Daarmee schakel je belangen van verschillende (elkaar beconcurrerende) gemeenten parallel. Conclusie van onderzoeksrapport: alleen bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen liggen kansen voor echte regionale afstemming en iets wat lijkt op een regionaal grondbedrijf. Bij andere functies, zoals wonen, is dit veel minder het geval. Dat is toch veel sterker een lokale markt en het lokale interessegebied. Dat gemeenten die weinig schade lijden als gevolg van de crisis, geen animo hebben op hun burens met een scheur in de broek bij te staan, is een nog belangrijker

reden dat het er niet van komt. Een vluchtige verkenning in bij voorbeeld regio Haaglanden wees dat zonneklaar uit. Actueel inzicht en monitoring van ruimtelijke plannen lijkt zeker nuttig, ingewikkelde bestuurlijke overeenkomsten op regionaal niveau lijken dat minder. De enige manier om op een hoger schaalniveau effectief belangen parallel te schakelen en plussen en minnen in exploitaties te verevenen, is gemeentelijke herindeling. Uiteraard moet er dan meer aan de hand zijn om tot zo'n zware ingreep over te gaan.

Groeiend spanningsveld tussen grondexploitatie en accountancy

Publieke en private grondeigenaren hebben te maken met accountants die de waarde van de grondposities en exploitatie-perspectieven moeten beoordelen. Dat blijkt een steeds lastiger opgave te zijn. Aan de ene kant hebben gebiedsontwikkelingen (en daarmee verbonden grondexploitaties) een langere doorlooptijd; planning en programma zijn minder vastomlijnd, met ruime bandbreedtes voor kosten en opbrengsten. Met deze onzekerheden en uiteenlopende scenario's kunnen accountants en ook gemeentelijke rekenkamers moeilijk omgaan. In dat domein gaat de tendens in tegenovergestelde richting. 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. Wie kan er met zekerheid voorspellen hoeveel grond er over drie jaar wordt verkocht, voor welke prijs?

Verschillende gemeentelijke rekenkamers (Breda, Enschede, Apeldoorn, Lansingerland) hebben 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, ruimtelijke projecten en de bijbehorende grondexploitaties. Het leidt ertoe dat raadsleden te weinig overzicht hebben. Daarnaast constateert de Bredase rekenkamer dat de (ambitieuze) ruimtelijke programmering van de gemeente alleen op theoretische aannamen en berekeningen berust, zo constateert de Rekenkamer. 'De gemeente Breda heeft te weinig marktonderzoek laten doen om de planning ook daadwerkelijk te onderbouwen.' Over de nog lopende grondexploitaties stelt het rapport dat overwogen moet worden 'in hoeverre stoppen en afboeken mogelijk goedkoper en verstandiger is dan voortgaan.' Een rapport als dat van de rekenkamer Breda bevat terecht kritische kanttekeningen en nuttige tips. Maar hoe je het ook bekijkt: actief grondexploitatie houdt per definitie een risicodragend karakter.

Lang niet alles is te voorzien en met (nog meer) onderzoek en rapportages af te dekken.

Weinig stelselmatig onderzoek

In dit kader volstaat het echter niet om accountants en rekenkamers onvoldoende kennis van zaken en angsthazerij te verwijten. Gemeentebesturen en grondbedrijven - en breder: ook professionele private grondexploitanten - moeten ook kritisch naar zichzelf kijken. Het valt op dat alleen fragmentarisch empirisch materiaal openbaar beschikbaar is over de kerndata van de grondexploitatie. Ik denk dan aan kostenopbouw en kostenverloop, verloop van verwervings- en uitgifteprijs, waarderingsgrondslagen etc. Systematisch onderzoek hiernaar ontbreekt. Het lijkt mij een schone taak voor de Vereniging van Grondbedrijven om hier werk van te maken. Het hoort bij de door mij eerdere bepleite professionalisering. Meer inzicht, transparantie en eenduidigheid kan helpen bij een meer ontspannen oordeelsvorming en het aloude 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 en 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.

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% 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 de bedrijven nu meer (reserve-)vles op de botten gehad. Wij raken hier een fundamenteel punt. 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. Voor structurele vergroting van het belastinggebied ontbreekt echter een politieke meerderheid.

Randvoorwaarden voor actief gemeentelijk grondbeleid

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.

De komende tijd zal het actief gemeentelijk grondbeleid een minder prominente plaats gaan innemen, ten gunste van faciliterend grondbeleid. Hierbij past de relativiserende kanttekening dat de enorme grondvoorraad (en gebouwd vastgoed) die gemeenten bezitten - goed voor zo'n € 13 miljard - een radicaal afscheid van het actief beleid voorshands tot een theoretische beschouwing reduceert.

Faciliterend grondbeleid: volwaardig alternatief

Voor het instrumentarium voor het faciliterend grondbeleid bestaat dus meer belangstelling dan voor de crisis. Private partijen die plannen realiseren en de grondexploitatie voor hun eigen rekening nemen moeten zich binnen vastgestelde publieke kaders bewegen, zoals het bestemmingsplan. Aparte aandacht vraagt het 'verhaal' van kosten voor publieke voorzieningen. Sinds 2008 kent het kostenverhaal ingeval van private grondexploitatie een nieuw publiekrechtelijk kader: de afdeling grondexploitatie van de Wet op de ruimtelijke ordening, in de wandeling aangeduid met de Grondexploitatiewet. De wet de beoogde primair free-riders (private grondbezitters die niet mee wilden betalen aan publieke voorzieningen) in het gareel te brengen. Het effect van de wet reikt echter aanmerkelijk verder. De bij de wet behorende 'kostensoortenlijst' disciplineert partijen bij de vraag welke publieke kosten wel en niet voor verhaal in aanmerking komen. De lijst is vrij terughoudend geformuleerd en dat is zeker in deze crisistijd, waarin grondexploitaties krap in

hun financieel–economische jasje zitten, een voordeel. De lijst is ook voor de gemeente zelf, bij haar eigen grondexploitaties, een nuttige leidraad. De initiatiefnemers van de wet beoogden de werkwijze te continueren waarin publiek en privaat op vrijwillige privaatrechtelijke basis overstemming komen. Dat is gelukt, want bij 95% van het aantal plannen sluiten partijen een anterieure overeenkomst. Dat is maar goed ook, want de weg van het (publiekrechtelijke) exploitatieplan blijkt vol juridische voerangels en klemmen te zitten.

Knelpunten in de wetgeving

Op het vlak van faciliterend grondbeleid staat 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. Dat kan men eenvoudig wettelijk regelen.
- 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 het kostenverhaal beperkt; de relatie met de aanleg van publieke voorzieningen wordt indirect.
- De introductie in de concept-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 afroming 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 dat serieuze overweging verdient.
- 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 inbrengwaarde van het te transformeren (gebouwde) vastgoed. Wie daar aan gaat sleutelen, raakt aan de waarderingsgrondslag

van de Ontheffingswet en komt in een politiek hopeloos traject terecht.
Niet aan beginnen dus, waarmee dit knelpunt niet makkelijk is op te lossen.

Stedelijke herverkaveling

De genoemde punten bewegen zich binnen het bestaande kader van kostenverhaal. Voor de introductie van een - voor Nederland - nieuw instrument groeit de belangstelling. Het gaat om stedelijke herverkaveling. Het is te beschouwen als een combinatie van het landinrichtingsinstrument dat wij kennen (voorheen: ruilverkaveling) en de Duitse 'Umliegung'. Met stedelijke herverkaveling beoogt men, kort gezegd, onhandige eigendomsverhoudingen aan te passen aan het vernieuwingsplan waarover brede overstemming bestaat. Gemeenten hoeven niet meer te interveniëren met aankoop of ontheffing. Het werkt alleen als onder de eigenaren groot draagvlak bestaat voor de transitie en de transitie voor allen resulteert in een positieve financiële uitkomst (eventueel dankzij de inzet van een overheidsbijdrage). Een kleine minderheid van weigerachtige eigenaren kan met een wettelijke stok achter de deur het 'laatste zetje' krijgen om te participeren.

Zelfrealisatierecht

Wie het discours over de hoofdlijnen van de vaderlandse grondpolitiek wat langer volgt, merkt dat steeds weer ideeën voor fundamentele wijziging de kop opsteken. Deze voorstellen 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. In 2006 ging het kabinet uitvoerig op dit voorstel in. Aan de hand van onderzoek beargumenteerde het kabinet dat de gemeente met publieke instrumenten de (veronderstelde) nadelen kan tegen gaan, dat niet is aangetoond dat publiek aangestuurde gebiedsontwikkelingen tot betere kwaliteit leiden en dat doorbreking van het zelfrealisatiebeginsel haaks staat op Europees recht. Naar aanleiding van een advies van de VROM-Raad over het grondbeleid, gaat het kabinet in 2009 op herhalingsoefening. 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 volstrekt negeert. De Tweede Kamer heeft deze maand in een motie toch weer de noodzaak uitgesproken dat de "effecten van zelfrealisatie grondig worden onderzocht ". Alleen het te selecteren externe onderzoeksbureau gaat hier plezier aan beleven.

Waarderingsgrondslag bij onteigening

Een andere oude bekende is de discussie over de waarderingsgrondslag bij onteigening. Kortgezegd willen de voorstanders van wetswijziging de verwachting omtrent de nieuwe, lucratievere bestemming uitsluiten van de waardering en die louter te baseren op het huidige gebruik. Dit voorstel was de kern van een hoog oplopende politieke strijd tussen links en rechts in 1977 welke de val van het kabinet den Uyl inluide. Deze traumatische gebeurtenis komt regelmatig ter sprake om de vruchteloosheid van de discussie te illustreren. Het eerder aangehaalde advies van VROM-raad uit 2009 geeft niettemin invoering van de gebruikswaarde in overweging. De kabinetsreactie maakt er terecht korte metten mee. In de eerste plaats is het in strijd met de Grondwet die 'volledige schadeloosstelling' eist; ten tweede kan het vastgoedeigenaren juist ontmoedigen om herontwikkeling te entameren en in de derde plaats ontbreekt een garantie dat gemeenten de besparing op verwervingskosten in zullen zetten voor meer ruimtelijke kwaliteit.

Het wettelijk stelsel voor het grondbeleid blijkt robuust, flexibel en behoorlijk crisisbestendig. De crisis legt bloot dat vooral de *toepassing* van het wettelijk repertoire 'het verschil maakt'. Op de agenda staan enkele modernisering, vnl. op het terrein van het faciliterend grondbeleid en enkele pragmatische aanpassingen op het vlak van het actief grondbeleid (Onteigeningwet en Wet voorkeursrecht gemeenten).

'Nieuwe verdienmodellen': gebakken lucht

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 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 transitiefase 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. In de laatste vergadering van de Vereniging van Grondbedrijven poneerde prof. dr. Geert Teisman de stelling: "complexiteit is mooi". Ik ben de tegenovergestelde opvatting toegedaan. Complexiteit is vaak onvermijdelijk. Maar de-compliceren, 'ontslakken', meer gezond-verstand-aanpak zou ik als leidraad willen nemen, ook bij gebiedsontwikkeling, grondbeleid en grondexploitatie.

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.

Expertise en krachtenbundeling zullen we in de komende tijd nog 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 verlaat verleiden tot uitwijkmanoeuvres.