



*“De gemeentelijke grondbedrijven hebben mensen nodig met verstand van zaken”*

# REVIVAL VAN HET GEMEENTELIJK GRONDBEDRIJF – OF TOCH MAAR NIET?

*Aan het gemeentelijk grondbeleid werd vóór de crisis weinig aandacht besteed. Dat was niet nodig – en ook niet altijd wenselijk voor de betrokkenen. Want het ging prima met de gemeentelijke grondbedrijven: ze floreerden sinds het midden van de jaren '80. De grondprijzen gingen sinds 1985 zeven keer over de kop, waar de woningprijzen dat vier-en-een-halve keer deden. De meeste gemeenten profiteerden stevig van de hoge grondopbrengsten: allerlei voorzieningen werden gefinancierd, en de inwoners waren tevreden. Echter: anno 2014 lopen de verliezen op grondexploitaties in de miljarden, en sommige gemeenten zouden gebaat zijn bij een artikel 12-status. Wat nu? Twee deskundigen geven hun mening: prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft én directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling, en drs. Jan Fokkema, directeur van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM).*

“**G**rondbedrijven moeten ‘back to basics’”, stelt Friso de Zeeuw. “Dat betekent: kijken naar de wensen van de eindgebruikers en scherp rekenen en tekenen. Dat zou de normale gang van zaken moeten zijn, maar de recente geschiedenis laat zien dat dit helaas niet het geval is. Er is niets tegen een actief grondbeleid van gemeenten, als maar wordt voldaan aan een paar belangrijke voorwaarden: heldere publieke doelstellingen, genoeg financiële armslag (wat dus betekent dat de opbrengsten uit het grondbedrijf binnen die organisatie moeten blijven) én voldoende expertise.”

*Friso de Zeeuw: “Grondbedrijven moeten ‘back to basics’. Dat betekent: kijken naar de wensen van de eindgebruikers en scherp rekenen en tekenen”*

Dat doet onmiddellijk de vraag rijzen: hoe komt het grondbedrijf aan die expertise? De Zeeuw: “Fase één is bewust-

wording van het politieke bestuur en de ambtelijke top dat grondexploitatie een vak is, waar een beetje de klad in is gekomen. Je moet ‘bovenop de bal zitten’, met een strakke discipline en risicosturing. En een halt toeroepen aan bestedingen die niet thuishoren in de grondexploitatie. Fase twee is het aanpassen van de organisatie zelf.”

#### ‘GEMEENTE PAST TERUGHOUDENDHEID’

“Het probleem zit voornamelijk in de hoofden van wethouders, gemeenteambtenaren én van projectontwikkelaars”, vindt Jan Fokkema. “We zijn allemaal zó gewend om automatisch te denken vanuit het publieke belang. Dat is op zichzelf ook niet slecht: we hebben er in het verleden goede resultaten mee bereikt. Maar de tijden zijn veranderd. We zullen veel meer vanuit de consument moeten denken. De minister is het daarmee eens: die wil ook dat bijvoorbeeld het Bouwbesluit wordt aangepast, zodat er meer vrijheid voor de consument ontstaat. Je ziet steeds weer de oude reflex: alles moet worden dichtgetimmerd. Daarom willen gemeenten ook gronden eerst in eigendom krijgen (en natuurlijk ook om financiële redenen!).



van het huis waren allemaal overbelicht. Viseur moest nog veel leren: hij droeg het verkeerde merk schoenen, de verkeerde kleur das en hij moest zijn nagels vaker knippen. 'Met u kun je de oorlog niet winnen', zo wist meneer Bruggejan. Net toen Viseur op het punt stond om de opdracht terug te geven, meldde zich een koper. 760.000 euro en geen stuiver meer. Ook hierop reageerde het echtpaar met een hoop misbaar. Uiteindelijk ging het echtpaar akkoord en tekende de koopakte. Enkele dagen vóór de geplande overdracht meldden de kopers zich bij Viseur. Zij hadden een praatje gemaakt met de buurman en waren gewaarschuwd voor het verkopend echtpaar. Had dit echtpaar de kopers gewezen op hun lekkende kelder? Neen, dat dachten ze al. De buurman vertelde dat de muren poreus waren, Bruggejan wilde de reparatie van 35.000 euro niet uitvoeren. Nu begrepen de kopers ook meteen waarom die muren zo oogverblindend wit waren; recent geschilderd. Bruggejan ontkende aanvankelijk de aantijging van de kopers. De kopers hadden echter de aannemer gevonden die een offerte had gemaakt. Deze vertelde dat hij de klus 'mocht' doen voor 1/3<sup>e</sup> van de prijs. Nadat de aannemer beleefd had bedankt, had hij verder niets meer vernomen. Uiteindelijk moest Bruggejan erkennen dat het gebrek was verzwegen. Maar daarvoor een vergoeding betalen? Nooit. Bruggejan vroeg een advocaat om een gratis advies: 'het verzwijgen van een verborgen gebrek door de verkoper levert een wanprestatie op. Een verloren zaak. Vervolgens werd Viseur gevraagd om de zaak te regelen. Na veel onderhandelen kon Viseur de zaak afdoen en werd afgesproken dat 20.000 euro in mindering werd gebracht op de koopprijs.

#### HOEZO COURTAGES?

Uiteindelijk kostte Viseur dat vele uren. De notaris berichtte dat Bruggejan weigerde de courtagenota te betalen; Viseur had een 'enorme wanprestatie' geleverd. Bruggejan klaagde over van alles en nog wat en Viseur had ook enorm geblunderd door een bepaling in de koopakte niet op te nemen. Dan was de claim van de kopers over de natte kelder onmogelijk geweest. Viseur had het echtpaar moeten adviseren om het allereerste, zeer hoge bod, te aanvaarden. Met desastreuze gevolgen: vruchteloze verkoop pogingen en uiteindelijk een beduidend lagere opbrengst! Bij een professioneel makelaar was dat nooit gebeurd. Mevrouw Bruggejan keek met afkeurende blik Viseur lang aan.

#### KORTE METTEN

Viseur ging de discussie niet aan. Hij liet een dagvaarding opstellen. Het echtpaar diende een forse tegeneis in. Viseur zou een ton schadevergoeding moeten betalen. Viseur vond het plots om heel veel geld gaan. De rechter bepaalde een datum voor zitting. Viseur vroeg zich af waar dit nu goed voor was. Kon de rechter niet gewoon uitspraak doen op basis van de stukken? De zitting bleek een verlossing: de rechter maakte binnen 15 minuten duidelijk dat Bruggejan zijn hand ernstig had overspeeld en de courtage met rente en kosten moest worden betaald. De tegeneis werd afgewezen. Bruggejan was des duivels en kondigde meteen hoger beroep aan. Daarvan werd echter nooit meer vernomen. En Viseur? Die had natuurlijk meteen al door dat dit stel lastig was, maar hij had gelukkig zoveel sociale vaardigheden dat hij dergelijke lastposten met gemak had weten te 'managen'. *(De namen zijn gefingeerd)* ■

Tekst: Mr. J.A.M. van de Sande,  
advocaat te Rotterdam  
[www.vandesandeadvocaten.nl](http://www.vandesandeadvocaten.nl)



## WAAROM DALEN DE GRONDPRIJZEN ZO LANGZAAM?

Deloitte GREXpert ziet zes redenen waarom de gemeentelijke gronduitgifteprijsen maar langzaam zakken:

- Verlaging van de grondprijzen leidt niet direct tot aantrekken van de bouwproductie. Gemeenten richten zich daarom eerder op financieringsarrangementen e.d. dan op verlaging van de grondprijs.
- Op voorhand verlagen van de grondprijs leidt tot verzwakking van de onderhandelingspositie richting projectontwikkelaars en bouwers.
- Er is geen regionale regie over grondprijzen en grondprijsystematiek, met als risico een 'race to the bottom' tussen grondbedrijven.
- Financiële prikkels die een verminderde grondopbrengst compenseren, ontbreken.
- Neerwaartse bijstelling kan forse financiële consequenties hebben. Niet alle gemeenten kunnen de verliezen opvangen.
- De EU ziet grondprijzverlaging al snel als staatssteun. Dat kan leiden tot flinke boetes.

Bron: [www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu)

Ik pleit overigens beslist niet voor revolutie: we moeten zeker niet doorschieten naar de andere kant waarbij alles aan de markt wordt overgelaten. Wij zouden wél graag zien dat de gemeenten een minder actief grondbeleid gaan voeren. Alleen in gevallen waarin projecten niet van de grond komen, zouden gemeenten actief moeten zijn. In alle andere gevallen past de gemeente terughoudendheid. Ze mag haar publieke bevoegdheden niet misbruiken om het grondbedrijf als geldmachine te runnen. Dat leidt tot onwenselijke situaties waarin bepaalde projecten voorrang krijgen omdat die de gemeente winst opleveren. Transparantie en een open discussie; daar gaat het wat ons betreft om."

### DESKUNDIGHEID

Fokkema en De Zeeuw zijn het in elk geval over één punt roerend eens: "De gemeentelijke grondbedrijven hebben mensen nodig met verstand van zaken", zegt Fokkema. "Mee eens", vindt De Zeeuw: "Je moet het grondbedrijf zien in zijn context: het is een marktgerichte, risicodragende en bedrijfsmatige tak van sport. Daarmee is het ook een beetje een vreemde eend in de bijt van de totale gemeentelijke organisatie. Dat vergt dus specifieke deskundigheden en een dito cultuur. Die moet je echt in eigen huis hebben; die kun je niet inhuren, want dan word je afhankelijk van adviesbureaus en interim-managers. Daarmee bouw je geen collectief geheugen op."

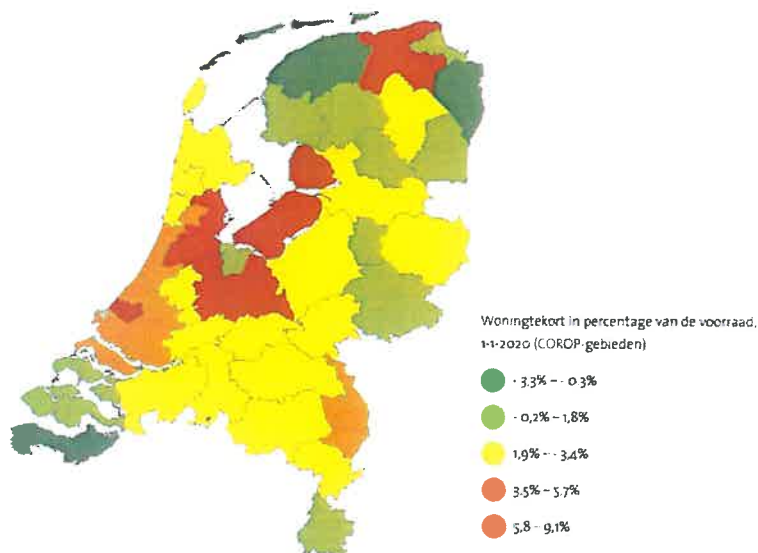
Als het de gemeente onvoldoende lukt om het grondbedrijf adequaat te bemensen, dan kun je het alleen al om die reden beter afbouwen.

Let wel: ik pleit – net als Jan Fokkema – niet voor het rücksichtslos en overal stoppen met actief gemeentelijk grondbeleid. Dat is zo'n typisch Nederlandse, hyperventilerende reactie: 'Grondbedrijven hebben zeperds? Afschaffen en alles naar de markt!' Dat moeten we niet doen."

### GRONDPRIJS VERLAGEN?

Maar toch: "Veel initiatieven komen niet van de grond door de sterke positie van de gemeentelijke grondbedrijven", vindt Fokkema. "Die machtspositie zit een verlaging van de grondprijzen in de weg. In een open, transparante markt zouden de grondprijzen al lang gedaald zijn. Die prijsdaling wordt nu – ook door onderlinge gemeentelijke afstemming – gefrustreerd, en dat is een slechte zaak. Op deze manier beïnvloeden de gemeenten de grondmarkt. De grondprijzen moeten in een sneller tempo dalen dan nu het geval is. En grondbedrijven moeten veel transparanter gaan werken: ze moeten inzichtelijk maken waar risico's liggen."

## Regionale woningtekorten in percentage van de voorraad in 2020



Bron: Primos 2013

*Jan Fokkema: "Die machtspositie van gemeenten zit een verlaging van de grondprijzen in de weg. In een open, transparante markt zouden de grondprijzen al lang zijn gedaald"*

De Zeeuw: "De uitgifteprijzen moeten hier en daar zakken, maar een verlaging van 40 à 50% over de hele linie, zoals Bouwend Nederland voorstelt, is veel te grof. Je moet de grondprijs residueel bekijken (residueel = het verschil tussen de marktwaarde van het gebouw en de bouw- en ontwikkelingskosten). Als een projectontwikkelaar van een gemeente eist dat de grondprijzen zo fors dalen, zal de gemeente terecht vragen: 'En wat doen jullie?' Alle partijen moeten 'ontslakken': hun kosten terugdringen, zodat hun producten en diensten weer concurrerend worden ten opzichte van de bestaande voorraad. Wat kan de markt hebben? Die vraag moet het uitgangspunt zijn. Ik hoop overigens wel dat de lessen die nu geleerd zijn, niet snel vergeten worden als het weer beter gaat in de sector."

### 'VERRASSINGEN?'

De Zeeuw verwacht geen 'grote verrassingen' meer als het gaat om verliezen op de grondexploitaties. Hoezo? In Apeldoorn werd in 2011 rekening gehouden met een tegenvaller van 13 miljoen euro. De teller stopte uiteindelijk bij 198 miljoen euro. Staat dat andere gemeenten ook te wachten? "Dat denk ik niet. Deloitte heeft uitvoerig onderzoek verricht, en op grond daarvan moeten we rekening houden met een bedrag van anderhalf miljard dat nog moet worden afgeboekt. Daarbij kan ik me wel aansluiten. Misschien wordt het bedrag nog wel wat hoger, ook gezien het feit dat een aantal publiek-private projecten nog niet in de berekeningen zijn meegenomen."

Nu de verkiezingen achter de rug zijn en de formatie overal rond is, krijgen we daarover meer duidelijkheid: wethouders Grondzaken zijn niet geneigd om nog een 'rondje





## VERLIES NEMEN EN NAAR DE TOEKOMST KIJKEN

Nog niet alle gemeenten durven het aan: het verlies op de grondexploitaties nemen en met open vizier (en met gevoel voor realisme) naar de toekomst kijken. Dat gebeurde wél in Apeldoorn, dat voor de crisis grond had gekocht voor de bouw van 14.000 woningen, en er maar 7.000 kon wegzetten. Er was ook nog 105 hectare grond die bestemd was voor bedrijven, en ook die bleek totaal overbodig.

Apeldoorn werd als eerste met de gevolgen van de crisis geconfronteerd. Het was ook de eerste gemeente die schoon schip maakte, en in één keer 198 miljoen euro afboekte. De gemeente besloot onder andere om een stap terug te doen met actief grondbeleid. "Het grondbedrijf dient voor maatschappelijk rendement, maar dat moet wel financieel te behappen zijn", stelde verantwoordelijk wethouder Olaf Prinsen. Daarom schrapte Apeldoorn een aantal plannen zowel binnenstedelijk als buiten de stad, maar worden sommige locaties juist wel ontwikkeld omdat dat dit goed is voor de stad.

### Nijmegen

De gemeente Nijmegen maakte onlangs bekend eveneens een fors verlies op grondexploitaties te nemen. De afgelopen jaren zijn al maatregelen genomen, maar dat bleek niet voldoende. Nu de crisis aanhoudt, moet op de grondexploitaties 70 miljoen verlies worden genomen. Daarnaast wil Nijmegen een reserve van zo'n 76 miljoen euro opbouwen voor eventuele toekomstige tegenvallers. Verschillende projecten zullen het met minder geld moeten doen; andere kosten worden over een lange tijd uitgesmeerd.

Dat heeft consequenties voor het meest aansprekende project van Nijmegen: de Waalsprong. Volgens de plannen komen aan de overkant van de Waal, direct tegenover het stadscentrum, bijna 12.000 woningen plus een groot aantal voorzieningen. Het project is niet langer zelfvoorzienend, en er moet dekking worden gevonden buiten de grondexploitatie. Elk jaar wordt daarvoor drie miljoen euro buiten het project om gereserveerd. Bijna 12 miljoen wordt afgeboekt van de reserves van het gemeentelijk grondbedrijf.

Het samenwerkingsverband van publieke en private partijen is 'ontvlochten', zodat de gemeente enig participant is en zelfstandig kan beslissen over de verdere ontwikkeling van de Waalsprong. Mede vanwege het vertrek van de marktpartijen zijn de grondprijzen aangepast: ze zijn structureel met 10% verlaagd. Het percentage dure woningen, dat op 440% lag, is gehalveerd. Maar er wordt wél gebouwd in Nijmegen: ook aan de Waal, waar een begin is gemaakt met de realisatie van de nieuwe Handelskade. Hiermee wordt tevens een start gemaakt met de realisatie van de gebiedsontwikkeling Waalfront.

afwaarderen' te doen in campagnetijd. Maar ik verwacht geen echt imponerende bedragen."

### ANDERE INKOMSTENBRONNEN

Fokkema: "Er moeten andere inkomstenbronnen voor gemeenten beschikbaar komen. Ook bouwleges, planbegeleidingskosten en kostenverhaal worden nu vaak misbruikt door gemeenten om inkomsten te genereren. Omdat gemeenten weinig andere inkomstenbronnen hebben, komen ze vaak in de verleiding om bouwactiviteiten te

misbruiken als verkapte bron van belastingheffing. De consument is daarvan uiteindelijk de dupe. Daarom moeten de mogelijkheden voor gemeenten om belasting te heffen (bijvoorbeeld op inkomen) worden verruimd. Dan kunnen plannen die nu problematisch zijn doordat ze onevenredig worden belast, wellicht toch worden gerealiseerd. Aan de andere kant zullen er ook plannen moeten worden geschrapt, bijvoorbeeld op plaatsen waar aantoonbaar weinig vraag is naar woningen. In alle gevallen moet goed worden gekeken naar de woningmarkt ter plaatse." ■

Tekst: Carola Peters

Beeld: o.a. Bouwfonds

Ontwikkeling en Roger Wouters