

bron: Vastgoedmarkt, november 2015

door: Prof. mr. Friso de Zeeuw (praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten BPD)

Welke ruimte moet er in de toekomst nog zijn voor actief, risicodragend gemeentelijk grondbeleid? Dat bleek het belangrijkste onderwerp van een rondetafelgesprek dat de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft recentelijk organiseerde met beslissers en deskundigen. Het thema was Grond, geld en gemeenten. Aanleiding was het recent verschenen, gelijknamige rapport van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

Een aantal hoekvlaggen moet terug op het spelveld

Actief gemeentelijk grondbeleid blijft nodig

De belangrijkste aanbeveling van de Raad is dat gemeenten bij voorkeur afzien van actief grondbeleid. Het voor eigen risico aankopen en exploiteren van grond zouden gemeenten alleen moeten doen wanneer de private sector (projectontwikkelaars, corporaties, beleggers) een ruimtelijke ontwikkeling niet oppakt die voor het publiek belang noodzakelijk of wenselijk wordt gevonden. In dat geval is een bedrijfsmatig solide aanpak van de grondexploitatie geboden, waarbij risico's met buffers worden afgedekt. In geen geval mag een grondexploitatie nog dienen om winst te maken, om daarmee de gemeentekas te vullen of om een andere, verliesgevende grondexploitatie mee te verevenen.

Belangrijkste basis vormen uiteraard de ruimtelijk-economische en demografische ontwikkeling. Het groeiscenario voor stedelijke regio's geldt vooral binnen het zogenoemde 'rompertje' van Nederland. Groei betreft hier overigens hoofdzakelijk woningbouw. Aan nieuwe winkels en kantoren bestaat voorlopig weinig behoefte. Hier zal de ver-nieuwbouw-vraag vooral kwalitatief zijn, gericht op vernieuwing, verduurzaming en transformatie. Wat betreft bedrijventerreinen, gaat het deels om herstructurering en in bepaalde regio's om selectieve uitbreiding.

In stedelijke regio's als Utrecht, Amsterdam en Den Haag dreigt in 2018 alweer een tekort aan woningbouwlocaties. Andere steden en stedelijke regio's zullen volgen. In deze drukgebieden zou de gemeenten en provincies het voortouw moeten nemen met de planvorming. In beginsel kunnen marktpartijen de grondexploitatie ter hand nemen. Maar voor complexe, langlopende exploitaties - vooral in binnenstedelijke locaties - kan de 'klassieke' publiek-private samenwerking (PPS), een goede aanpak zijn.

De bekritiseerde dubbelrol als marktpartij en marktmeester moet men niet te principieel duiden, met erkenning van het spanningsveld tussen beide rollen. Actief grondbeleid heeft echter het voordeel dat een gemeente zich voor tien à vijftien jaar financieel-economisch aan een gebiedsontwikkeling verbindt; dat zorgt voor continuïteit. De politiek-bestuurlijke dynamiek, waardoor plannen en eisen vrij plotseling kunnen veranderen, blijft hiermee binnen de perken. De aanbeveling van de Raad om opbrengsten van grondexploitaties binnen het gemeentelijk grondbedrijf te houden en niet af te dragen aan de algemene dienst kreeg brede ondersteuning.

Vinex-plannen

De situatie in Engeland passeerde de revue, waar gemeenten geen actief grondbeleid mogen voeren. Private partijen bezitten grote grondbanken, dicteren de planning en houden zo regionaal controle over de uitgifte en de prijzen. Die Engelse situatie is verre van ideaal en er gaan daar dan ook stemmen op voor actief gemeentelijk grondbeleid.

De huidige situatie vertoont een parallel met de eerste helft van de jaren tachtig toen dezelfde discussie over actief grondbeleid is gevoerd. Na de toenmalige crisis trokken de gemeenten zich ook uit terug uit de grondexploitatie. De lancering van Vinex-plannen in de jaren negentig leidde tot grondwaardestijging waarvan de revenuen aanvankelijk vooral naar de private sector gingen. Zij hadden het grondaankooprisico genomen, soms op verzoek van gemeenten. Met de terugkeer naar actief grondbeleid wilden de gemeenten een graantje meepikken, en het bood de mogelijkheid tot verevening: het compenseren van verlieslatende, binnenstedelijke ontwikkelingen.

Hierbij past de kanttekening: “We zullen wel weer opnieuw op ons bek gaan, want het leervermogen van de mensheid is niet indrukwekkend.” Actief grondbeleid moet niettemin een keuze binnen het domein van de afzonderlijke gemeenten blijven. Verbetering van bedrijfsmatige en boekhoudkundige discipline (op basis van de aangescherpte eisen van de commissie BBV) zal de drempel wel verhogen.

Objectivering

Er bleek behoefte aan objectivering van de criteria waaronder actief gemeentelijk grondbeleid de aangewezen weg is. Hoe moeten we het ‘tenzij’ bij de aanbeveling ‘Geen actief grondbeleid’ precies invullen? Een toetsingskader is nodig. “Als de markt weer *booming* wordt, waar het naar uit ziet, zoekt iedereen weer de mazen in het tenzij-verhaal.”

Het is noodzakelijk om enkele basisspelregels voor het gemeentelijk grondbedrijf niet zozeer in te voeren als wel te handhaven. Een voorbeeld uit de praktijk: een groot binnenstedelijk terrein van een voormalige suikerfabriek kwam vrij waarop de gemeente snel besloot tot aankoop voor een bedrag van € 35 miljoen. Diepgaande kritische afweging en doorrekening is er niet aan te pas gekomen. Terwijl de gemeente elders al een grote buitenstedelijke woningbouwlocatie ontwikkelde, waarmee het binnenstedelijke terrein niet mocht concurreren. Een aantal hoekvlagen moet terug op het speelveld, maar actief grondbeleid blijft nodig.

Het blijft een gemeentelijke keuze om weloverwogen positie en strategie te kiezen in het domein van grondbeleid en grondexploitatie. De (verplichte) vijfjaarlijkse nota grondbeleid biedt daartoe het geëigende kader.

Complexe exploitaties

Samengevat: er is ruimte voor actief grondbeleid indien:

- een publiek belang bij de gewenste ruimtelijke ontwikkeling aan de orde is en marktpartijen het laten afweten;
- het gaat voor de gemeente om belangrijke, langlopende, complexe exploitaties, met een hoog procesrisico; daar kan worden samengewerkt met marktpartijen
- met selectieve, strategische aankopen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling kan worden veilig gesteld.

Tussen zuiver faciliterend grondbeleid en zelf de grondexploitatie volledig ter hand nemen, bestaan tussenvormen die overweging kunnen verdienen: veilig stellen van gronden, financiering, joint venture, subsidiëring.

Indien een gemeente kiest voor (een vorm van) actief grondbeleid, gelden de volgende randvoorwaarden:

- gemeentelijke grondexploitatie is een instrument om ruimtelijke (her-)ontwikkeling te bevorderen en geen middel om geld te verdienen; opdrachten van het grondbedrijf aan de algemene dienst zijn dus ongewenst;
- het grondbedrijf vergt een zuiver bedrijfsmatige opzet; een discussiepunt is een nog verder verzelfstandigde positie van het grondbedrijf;
- de gemeente moet de nodige expertise en competenties in eigen huis hebben om Het grondbedrijf professioneel te runnen;
- financiële buffers moeten beschikbaar zijn om tegenvallers op te vangen

Geen optie

Actief grondbeleid afzweren is voor veel gemeenten voorlopig geen optie omdat ze nog voor vele jaren in lopende gebiedsontwikkelingen zitten. Afgezien daarvan blijft financiële betrokkenheid noodzakelijk voor complexe binnenstedelijke transformaties. Die betrokkenheid kan verschillende modaliteiten aannemen: a. aankopen en veilig stellen van grond; b. financiering in de rol van bank; c. risicodragend in een echte joint-venture; d. via subsidie bij voorbeeld vanuit een revolverend fonds. De rijke provincies Gelderland en Overijssel hebben revolverende fondsen met honderden miljoenen die in ontwikkelings- en herstructureringsmaatschappijen worden ingezet. Ook een idee voor de rijksoverheid?

Private projectontwikkelaars hebben ook enorme verliezen geboekt op hun grondexploitaties. Veel samenwerkingsverbanden in de vorm van gezamenlijke grondexploitatiemaatschappijen zijn ontvlochten. Andere pps-en zijn juist versterkt uit de crisis gekomen. Projectwikkelaars moeten de hand ook in eigen boezem steken, want ze hebben in sommige situaties het vertrouwen van gemeenten geschonden. De traditie van het polderen blijft de enige weg: bij vastgelopen ontwikkelingen elkaar vasthouden en eventueel heronderhandelen.

Wat de omvang van de plannen betreft, zal het op de meeste plaatsen op een bescheidener schaal gebeuren, ook nu de woningmarkt weer aantrekt. Minder en ook minder grote uitleglocaties, die minder grote investeringen vergen. Het 'oude model' van publiek-private samenwerking zal terugkeren. Voor zover het beleid voor binnenstedelijk (her)ontwikkelen doorzet, zullen de gemeenten de onrendabele toppen moeten bijpassen, anders gebeurt er niets. Het valt te betwijfelen of de gemeenten wel de investeringsruimte hebben voor binnenstedelijke ontwikkeling, gezien de grote opgaven en de politieke prioriteit in het sociale domein. Daarnaast betekent het wegvallen van de corporaties als grote investeerders een forse aderlating.

Eindconclusie van het rondtafelgesprek is dat de deelnemers en de analyse en aanbevelingen van het rapport *Grond, geld, gemeenten* op hoofdlijnen onderschrijven, maar men wil - onder randvoorwaarden - meer ruimte geven aan actief gemeentelijk grondbeleid.

Het volledige verslag van het rondtafelgesprek is te vinden op <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/32695-rondtafelgesprek-over-grond-geld-en-gemeenten>

*Deelnemers aan het rondetafelgesprek waren:

- Prof. ir. H. (Hans) de Jonge, hoogleraar Vastgoed TU Delft en directeur Brink Groep
- Prof. drs. J. (Jacques) Wallage, voorzitter Raad voor het openbaar bestuur
- Mr. M.A.P. (Michiel) van Haersma Buma, voorzitter Raad voor de financiële verhoudingen en dijkgraaf hoogheemraadschap Delfland
- Drs. F.H. (Rik) Buddenberg, lid Raad voor de financiële verhoudingen en zelfstandig adviseur
- Prof. mr. W.C.T.F (Friso) de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten BPD
- Prof. dr. W.K. (Willem) Korthals Altes, hoogleraar Grondbeleid TU Delft
- J. (Jan) Engels, wethouder Economische zaken en plattelandsontwikkeling, gemeente Bronckhorst
- Prof. dr. E. (Erwin) van de Krabben, hoogleraar Vastgoed- en locatie-ontwikkeling, Radboud Universiteit
- Drs. ing. J. (Jan) Fokkema, directeur Neprom
- Drs. F.J.M. (Frank) ten Have, partner bij Deloitte Real Estate
- R. (Rob) Timmers, hoofd financieel toezicht van Noord-Holland, voorzitter Vakberaad financieel toezichthouders
- Drs. N.E. (Nathalie) Harrems, projectleider Aanvullingswet Grondeigendom en herverkaveling, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Mr. G.A. (Gerber) van Nijendaal, plv. secretaris Raad voor het openbaar bestuur/Raad voor de financiële verhoudingen