

Voorjaarscongres Vereniging van Grondbedrijven

54. 'Slagkracht in roerige tijden'

Zeker nu de economische omstandigheden zijn verslechterd, is duidelijk dat de enorme woningbouwopgave alleen haalbaar is als het Rijk en de lagere overheden een veel actievere rol spelen. Actief grondbeleid is na het debacle van een decennium geleden weer nadrukkelijker in beeld. Het voorkeursrecht zou daarbij vaker strategisch ingezet kunnen worden. Naast de financiële impulsen van het Rijk is zelfs ingrijpen in de grondwaardesystematiek geen taboe meer.

KEES HAGENDIJK

Nijmegen ontving op 7 juni het VvG Voorjaarscongres 'Slagkracht in roerige tijden' in de voormalige Vasim-fabriek die is ingericht als congres- en evenementencentrum. Het gehele omringende NYMA-terrein met verschillende oude fabriekspanden is een langjarige transformatie begonnen. Er zijn al vele nieuwe bedrijfjes gestart. Pal ernaast maakt de spectaculaire brug De Oversteek de 'Waal sprong' naar Lent. En tussen deze nieuwe brug en de oude spoorbrug ligt aan de zuidoever van de Waal het Waalfront waar oude bedrijvigheid eveneens het veld heeft geruimd voor vooral woningbouw.

Wethouder Noël Vergunst belicht kort hoe de gemeente Nijmegen de afgelopen decennia met grondbeleid is omgegaan. Zo werd twintig jaar geleden vanwege de aanleg van de nieuwe stadsbrug de Vasim-fabriek aangekocht en vervolgens ook het gehele omliggende fabrieksterrein met opstellen. 'Er was nog geen idee wat we ermee zouden gaan doen en dat heet formeel een strategische aankoop. Later zijn we daar door de Rekenkamer voor op de vingers getikt: zonder plan grond aankopen, dat moet niet kunnen! Uiteraard deden we al nooit zomaar iets, maar sindsdien moeten we grondaankopen wel beter onderbouwen en ter goedkeuring voorleggen aan de gemeenteraad. Formeel heet het nu dat wij situationeel grondbeleid voeren.' Grondeigendom kan een gemeente wel eens onbedoeld in de maag worden gesplitst, illustreert Vergunst met de gebiedsontwikkeling Waal sprong. 'Een Vinex-locatie die we samen met marktpartijen zouden uitvoeren. Maar in de crisis klapte de PPS en bleven we als gemeente met alle grond zitten.' Het Waalfront (1e fase) is eveneens een PPS, die de vastgoedcrisis van de eerste helft jaren tien wél overleefde. 'Maar een cash cow is het niet, we schrij-

ven rode cijfers.' Wat de verdichting van het centrum en het stationsgebied betreft, hebben vooral marktpartijen grondposities ingenomen. Eén locatie wacht al sinds 2006 op herontwikkeling; de keerzijde wanneer de gemeente niet de grond heeft. In de gebiedsontwikkeling Winkelsteeg worden zes- à zeventuizend woningen ingepast in dit tweehonderd hectare metende bedrijfengebied. In deelgebied Stationsomgeving Goffert-NTC is de gemeente de grote grondeigenaar en kan er dus snel gestart worden.

Nijmegen heeft nog heel wat grond in bezit. En inmiddels worden de voordelen van grondeigendom weer meer gezien. Vergunst signaleert een golfbeweging: 'Tien jaar geleden hoorde je: waarom heeft de gemeente zoveel grond; het kost immers veel rente? Nu is het: waarom zo weinig; dan zouden we namelijk beter kunnen sturen? Het komt erop neer dat we er eigenlijk altijd te vroeg of te laat mee zijn.' Wel meent hij dat grondeigendom voor een gemeente niet bedoeld moet zijn om geld te verdienen maar om de regie te kunnen nemen over een maatschappelijke ontwikkeling. Dan kun je dus ook net te laat zijn. Of te vroeg, wat weer andere treurnis geeft.

Te duur en te traag

Chris Kuijpers, directeur-generaal Volkshuisvesting en Bouwen op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, krijgt de zaal aan het lachen (van herkenning) met de mededeling lange dagen in touw te zijn met minister Hugo de Jonge. 'Het is dynamisch, zeg ik als iemand die al heel wat bewindslieden heeft meegemaakt. Deze minister wil wat en op heel veel fronten.' Helaas kan Kuijpers nog niet de inhoud onthullen van de lang

verwachte Kamerbrief over grondbeleid. Hij constateert dat het onderwerp erg technisch, divers en fundamenteel is. Dat laatste – politieke, ideologische – aspect houdt de publicatie van de Kamerbrief op. De topambtenaar tekent wel aan dat het beleidsdocument gebaseerd is op uitgebreide consultaties met het hele veld van private en publieke belanghebbenden (onder wie ook de VvG).

Over de opgave (ongeveer 1 miljoen woningen) en de problemen die de realisatie bemoeilijken bestaat consensus. 'Plat geslagen is het probleem: gebiedsontwikkeling gaat te traag en is te duur.' Over de oplossingen bestaat nog geen eenstemmigheid en die zal er met de Kamerbrief ook niet meteen komen, tempert Kuijpers de verwachtingen. Een deel van de oplossing wordt gezocht in de modernisering van het grondbeleid. Dat zal zich op enkele hoofdlijnen richten: 1) Beter gebruikmaken van bestaande instrumenten, kostenverhaal en actief grondbeleid. Gebrek aan kennis en capaciteit bij gemeenten is hier debet aan. Kennisuitwisseling en investeren in capaciteit is de oplossingsrichting. Met het vestigen van het voorkeursrecht kan grondspeculatie worden doorbroken. Bij het kostenverhaal is meer transparantie over de regels nodig, om een argwanende sfeer tussen publieke en private partijen te voorkomen. 2) Een andere manier van waarderen van ingebrachte gronden. Werken met de verwachtingswaarde leidt tot hoge verwervingskosten en daarmee tot onrendabele toppen, die vervolgens vanuit de Woningbouwimpuls (WBI) gecompenseerd moeten worden. 'Eigenlijk een heel raar systeem.' Een groot deel van de waardevermindering van grond gaat verloren voor de gebiedsontwikkeling. Een zekere mate van afroaming ('waardevangst') is nodig. 3) Aanpassing van de regels voor grondbezit. Corporaties mogen grond voortaan 10 jaar in bezit houden in plaats van 5 jaar. Ook voor gemeenten zou die versoepeling (van de BBV) wenselijk zijn.

Niche

Kuijpers merkt op dat de betekenis van de Kamerbrief in eerste instantie vooral ligt in het stevig neerzetten van wat grondbeleid inhoudt en welke opties er zijn. 'In Den Haag is het slechts een niche die begrijpt wat hierbij speelt. Daarom zal de brief ook verder onderzoek agenderen. Dat is nodig om mensen in het Haagse ervan te overtuigen dat een stelselwijziging een goed idee is.' In ieder geval is het effect van beter kostenverhaal en een andere grondwaardering pas op de langere termijn merkbaar. Kennis en capaciteit versterken, beter gebruikmaken van bestaande instrumenten en verbetering van procedures leveren op korte termijn versnelling op. Over het overschakelen op gebruikswaarde (zoals een aantal landen doet in plaats van verwachtingswaarde, merkt Kuijpers op dat dit 'wel een hele fundamentele verandering' zou zijn.

Voorkeursrecht

Het instrument van het voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten, Wvg) wordt landelijk gezien weinig gebruikt. Toch kan het bij gebiedsontwikkeling een handig middel zijn, laat

Jolande de Vries (De Lorijn raadgevers o.g.) zien aan de hand van de casus Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Zuid heeft te maken met meervoudige problemen. Naast de sociale en economische achterstanden kampt het stadsdeel met een eenzijdige, kwalitatief laagwaardige woningvoorraad. Binnen het programma voor integrale woningverbetering en -differentiatie zijn intussen 18.000 woningen aangepakt: renovatie, of sloop-nieuwbouw, of samenvoegen van twee kleine woningen tot een grotere. Hierbij is vanaf 2019 het voorkeursrecht door de gemeente ingezet voor sloop-nieuwbouw van 350 woningen op 5 locaties en samenvoegen en vergroten van 870 woningen op 6 locaties.

Een belangrijk criterium voor de toepassing van het voorkeursrecht is het beoogde 'afwijkend gebruik' van de grond en/of het vastgoed. In de memorie van toelichting op de wet wordt 'vergelijkbaar maar beter of intensiever gebruik' ook als afwijkend opgevat. Vervolgens zijn in de jurisprudentie uitspraken te vinden die 'beter en intensiever' als criterium noemen maar ook uitspraken die alleen 'intensiever' al als voldoende opvatten. In Rotterdam Zuid is gebleken dat sloop-nieuwbouw en samenvoegen van woningen binnen het criterium van het voorkeursrecht vallen. De Rechtbank Rotterdam (14-10-2021) formuleerde 'dat ook bij een beter gebruik dan het bestaande gebruik van een 'afwijkend gebruik' zal kunnen worden gesproken.' In het vonnis werd dit zelfs nader aangeduid als een 'kwaliteitssprong' in termen van 'nieuwbouw van kwalitatief hoogwaardige en meer gedifferentieerde (gezins)woningen'. Ook de 'aandacht besteed aan de kwaliteit van de buitenruimte en de woonomgeving, waaronder de kwaliteit van scholen, veilige wijken en voorzieningen' telde mee. Een tweede grondslag naast afwijkend gebruik kan de aanwijzing tot moderniseringsgebied (art. 3.5 Wro) in de structuurvisie zijn, maar dit gebeurt nog zelden.

Grondslag in plandocumenten

Tot nu toe is het mogelijk om de toepassing van het voorkeursrecht te motiveren op basis van het bestemmingsplan, maar ook al op een structuurvisie of zelfs maar een beleidsvoornemen, legt De Vries uit. Ook kan het college een besluit tot voorbescherming nemen. Met de inwerking-treding van de Omgevingswet in januari 2024 verandert er ook iets aan de plandocumenten. Het omgevingsplan en de omgevingsvisie zijn veel globaler dan de huidige plandocumenten en dat maakt het lastiger om daar een voorkeursrecht op te vestigen, aangezien zonder meer een specifieke functie genoemd moet zijn. Bedenk daarom vroegtijdig of je het voorkeursrecht of andere instrumenten (onteigeningsrecht) eventueel wil gaan inzetten en zie erop toe dat de omgevingsvisie daarop ingericht wordt en dat er daarnaast gedetailleerde programma's worden opgesteld, adviseert De Vries. 'Schurk tegen de RO-mensen aan om je beoogde instrumenten in de plandocumenten te krijgen.'

Doodvonnis

Het voorkeursrecht is niet dé oplossing maar het helpt wel en kan als een vliegwieltje werken, dat bewijst de casus NPRZ

overtuigend. Het instrument biedt geen zekerheid, want een eigenaar kan gewoon blijven zitten en aan zijn zelfrealisatierecht vasthouden. Het kan ook gebeuren dat meteen een volledige schadeloosstelling wordt geëist – hoe daar mee om te gaan? ‘Men vindt de vestiging van het voorkeursrecht in het algemeen dramatisch, een doodvonnis. Het middel is negatief geframed als een straf.’ Daarom is het verstandig een eigenaar goed voor te bereiden op de inzet van het instrument. Ten slotte wijst De Vries erop dat het voorkeursrecht ook bij faciliterend grondbeleid nuttig kan zijn. Zelfs als je niet van plan bent systematisch te gaan verwerven en ontwikkelen, doorbreek je er in ieder geval speculatie mee en krijg je een zekere grip op het plangebied.

Torens die omvallen

Vragen deze ‘roerige tijden’ om een revival van actief grondbeleid door gemeenten? Hielke Bos, adviseur bij Deloitte, gaat op deze vraag in na een schets van de verslechterde omstandigheden op de vastgoedmarkt. De oplopende bouwkosten zijn een bekende factor, maar in de afgelopen zeven jaar waren de bouwkostenstijgingen elk jaar lager dan de VON-prijsstijgingen. Het probleem was in de praktijk dus niet desastreus, de marges werden in veel projecten elk jaar beter. Wat het vermeende probleem van de ‘bouwcapaciteit’ betreft geven bouwers te kennen dat zij kunnen opschalen, mits er duidelijkheid komt over wat er aan opdrachten de pijlpijn instroomt. Gemeenten kampen wel met veel vacatures en landelijk onderzoek laat zien dat het vakgebied van de ruimtelijke ordening de ranglijst van meeste vacatures aanvoert. Verder signaleert de Deloitte-adviseur dat door de opgelopen rente niet alleen kopers afhaken, maar ook beleggers (huurwoningen) afhaken of hun biedingen neerwaarts bijstellen. De uitbreiding van het woningwaardingsstelsel (WWS) maakt het beleggers nog minder aantrekkelijk. Een en ander leidt ertoe dat ‘torens omvallen’ wegens te weinig voorverkoop, bijvoorbeeld de Glashaventoren in Rotterdam. Voor de komende jaren vallen nog meer moeilijkheden te verwachten, met name van de Kaderrichtlijn water en mogelijk ook van een natuurverslechteringsverbod en een *Net land take*-beleid van de EU. Ook de aanhoudende bevolkingsgroei, huishoudensverdunding en instroom blijven de vraag opstuwten.

Robuustere businesscases

Bos legt uit dat de verwervingskosten een zware last zijn gaan leggen op publiek en private binnenstedelijke grondexploitaties en in combinatie met (met name) betaalbaarheidseisen onrendabele toppen veroorzaken. Zijn gemeenten in staat een veer te laten in hun huidige grondexploitaties (voor zover ze die nog hebben) of te investeren in nieuwe locaties? In de financiële positie van gemeenten zitten grote verschillen. In 2020 hadden 149 gemeenten een solvabiliteit van minder dan 30% en 49 minder dan 20%, welke laatste categorie de VNG aanmerkt als meest risicovol (terwijl 16 gemeenten zelfs onder de 10% uitkomen). Een lage solvabiliteit verhindert niet altijd dat gemeenten veel investeren in grondexploitaties, zo laat bijvoorbeeld Nijmegen zien met het plan Winkelsteeg, in

een financiële context van een lage solvabiliteit en relatief veel bouwgrond op de balans. De wenselijkheid om betere, robuustere businesscases te maken is evident. Te denken valt aan minder stapeling van eisen (betaalbaarheid, duurzaamheid, binnenstedelijkheid), meer uitleglocaties en goedkoper, industrieel bouwen. Ook moet allicht iets veranderen aan de bepaling van de inbrengwaarde van grond om de waardeontwikkeling in te kunnen zetten voor het project en niet bij (bijvoorbeeld) speculanten terecht te laten komen. Dit speelt echter vooral in uitleggebieden en ligt anders bij de grote binnenstedelijke bouwopgave.

Wat de Woningbouwimpuls betreft werkt de betaalbaarheidseis (60% van het woningbouwprogramma) bekneld. Overigens rekent Bos voor dat 1 miljard WBI-subsidie resulteert in een slordige 8 miljard Btw-opbrengst, dus zo bezien is het zeker te verantwoorden. Ook gemeenten zouden de afweging kunnen maken wat verkieslijker is: stilstand van de woningbouwopgave of wat financiële pijn lijden met het absorberen van onrendabele toppen?

Toch weer actiever?

Volgens een onderzoek van de Stec Groep heeft 70% van de gemeenten de laatste twee jaar grond aangekocht en nog eens 15% verwacht dat te gaan doen. Er bestaat historisch gezien een ‘zwak maar significant verband’ tussen grondverwerving door gemeenten en woningbouwproductie, blijkt uit Deloitte onderzoek uit 2021 in opdracht van BZK. Herintroduceren en intensiveren van actief grondbeleid door gemeenten biedt op korte termijn echter geen soelaas gezien de doorlooptijd van verwerving tot oplevering, tekent Bos aan. Er zijn voor- en tegenargumenten, waarbij de voors wel talrijker zijn. Een rondgang onder directeuren van grote gemeenten en ontwikkelaars leidde (in 2021) ook tot een positieve houding ten opzichte van een actiever grondbeleid door gemeenten.

Bos waarschuwt dat situationeel grondbeleid inhoudt dat gemeenten strategisch en vroeg moeten nadenken of ze zelf gronden willen aankopen. Als je te lang wacht, dan zijn grondposities vaak al ingenomen en is faciliteren van de ontwikkelende grondeigenaar nog de enige mogelijkheid, of de gemeente betaalt de hoofdprijs. Wie kiest voor een actiever grondbeleid zal moeten zorgen voor een goede interactie tussen het grondbedrijf en de ruimtelijke planners van de gemeente en duidelijke spelregels moeten afspreken met de gemeenteraad bijvoorbeeld door een strategisch verwervingsbudget met bijbehorende criteria vast te stellen.

Een Kamerbrief die er nog niet was, verhinderde niet dat de denkrichtingen ervan al volop de revue passeerden tijdens het VvG Voorjaarscongres. Als een van de conclusies verwelkomde dagvoorzitter Geert-Jan Put (penningmeester VvG) vooral dat het Rijk de regie weer heeft genomen en zich weer voor langere tijd actief gaat bezighouden met volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.



Najaarscongres Vereniging van Grondbedrijven 1 november 2023

Het congres heeft als thema: Investeren in de ruimtelijke ontwikkeling: het spel en de spelers. Elke speler vertelt vanuit zijn perspectief over zijn eigen investeringsstrategie (niet alleen financieel). Waarom handelt een speler, zoals hij handelt? Wat zijn de overeenkomsten en verschillen? En hoe is de samenwerking in de gebiedsontwikkeling? Hoe vind je elkaar als spelers?

We hebben verschillende spelers als spreker uitgenodigd: overheden (rijk, provincie en gemeenten) en marktpartij en (ontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties). Demissionair minister **Hugo de Jonge** (VRO en BZK), **Sjoerd Lubbers** van de provincie Zuid-Holland en wethouder **Jan Pieter van der Schans** van de gemeente Ede zullen de overheidskant belichten. **Ronald Huikeshoven** (AM), **Leonore Reijnen** (Amvest) en **Martin van Rijn** (Aedes)

zullen het thema uitdiepen vanuit het perspectief van de markt en corporaties.

PROGRAMMA

09.15 – 10.00 u: inloop
 10.00 – 10.15 u: welkom door Adrian Los, voorzitter VvG
 10.15 – 12.15 u: sprekers
 12.15 – 13.45 u: lunch met excursie
 13.45 – 16.00 u: sprekers
 16.00 – 17.00 u: borrel

PRAKTISCHE INFORMATIE

Het najaarscongres vindt plaats in het congrescentrum 'De Reehorst' aan de Bennekomseweg 24 te Ede. U kunt zich aanmelden via www.vvg.nl.

De redactie van Grondzaken en gebiedsontwikkeling zoekt versterking!

Profiel

De redactie is op zoek naar een nieuw redactielid met de specialisatie planeconomie in de sector gebiedsontwikkeling / grondzaken en een projectleider grondzaken, bij voorkeur werkzaam bij een gemeente.

Kerntaak redactielid

Vanuit eigen deskundigheid en netwerk actuele onderwerpen aangeven voor artikelen in het tijdschrift, auteurs enthousiast maken om hun kennis via een artikel te delen met de lezers, het beoordelen van artikelen, meedenken over de verdere ontwikkeling van het Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling.

Investering in tijd

Zes redactievergaderingen per jaar, waarvan vijf vergaderingen via Teams (op dinsdagen van 9.00 – 10.00 uur) en één vergadering op een locatie in Utrecht, het beoordelen van gemiddeld twee artikelen per editie, het vinden en begeleiden van auteurs. Optioneel: zelf schrijven van artikelen en/of columnns.

Wat levert het op?

Als redactielid verbreed je je netwerk in interactie met andere redactieleden en auteurs en word je nog meer betrokken bij ontwikkelingen in het vakgebied. En uiteraard krijgt een redactielid een abonnement op het Grondzaken en gebiedsontwikkeling naast een bescheiden jaarlijkse redactievergoeding.

Belangstelling?

Stuur uiterlijk 15 november 2023 een e-mail met korte motivering en cv naar grondzaken@sdu.nl. We gaan het gesprek graag aan!

