

## Interview met Frank ten Have

## Slow development is de toekomst

**Bijna alle gemeenten kampen op dit moment met problemen met hun grond-exploitatie, alleen de mate waarin verschilt sterk. In enkele tientallen gevallen is de situatie echt problematisch en het ziet ernaar uit dat op korte termijn dit aantal verder zal toenemen. Frank ten Have, partner bij Deloitte Real Estate Advisory, is een autoriteit op het gebied van grondpolitiek en volgt de ontwikkelingen op de voet. Hij verwacht dat zo'n 35 gemeenten serieus in de problemen zullen komen (8 procent van het totaal).**

door Marcel Migo

De omvang van de problematiek is goed zichtbaar als je kijkt naar de gemeentelijke jaarrekeningen over 2010. Ten opzichte van 2009 zien we dat de voorzieningen van het grondbedrijf (van alle gemeenten samen) zijn toegenomen met 20 procent, oftewel 760 miljoen euro. Tegelijkertijd zijn de reserves van alle grondbedrijven niet navenant gedaald; ze zijn met maar liefst 40 procent afgenomen. In 2010 is voor het eerst sinds vele jaren circa 900 miljoen euro verlies zichtbaar geworden. Ten Have ziet dat deze trend zich doorzet voor 2011 en 2012 en verwacht dat er nog circa 2 miljard euro meer verlies zal (moeten) worden genomen. Ten Have: 'De periode daarna is op dit moment nog erg moeilijk in te schatten. Het hangt voor een groot deel af van hoe de woningmarkt zich zal herstellen. De relatie tussen grond- en woningprijs is namelijk zeer belangrijk. Als de behoefte aan nieuwe woningen stijgt, zal dat de verkoop van gronden uiteraard gunstig beïnvloeden. Natuurlijk zou het ook helpen als de economie de komende jaren weer gaat aantrekken.'

### Niet zwartepieten

Ten Have: 'Als je een willekeurig gemeenteraadslid in het verleden vroeg of hij een actief of passief grondbeleid wilde, dan koos hij zeer waarschijnlijk voor het eerste. Dat is op zich logisch, maar het gevolg van die keuze zou moeten zijn dat het

**'Als je een willekeurig gemeenteraadslid vroeg of hij een actief of passief grondbeleid wil, dan koos hij zeer waarschijnlijk voor het eerste'**

risicoprofiel dat daaruit voortvloeit helder is. Op dat punt zijn gemeenteraden in hun controlerende taak soms tekortgeschoten.' Hij vindt het echter te simpel om de schuld voor de financiële problemen ten gevolge van negatieve grondexploitaties helemaal bij de betreffende gemeenten te leggen. 'Het ligt een stuk genuanceerder. Veel gemeenten hebben gronden aangekocht, omdat ze daartoe van rijks- en provinciewege werden aangespoord. En we mogen ook niet vergeten dat het

heel lang wel goed is gegaan. Ook hebben we geen van allen de economische crises aan zien komen. Voor veel gemeenten was er sprake van bittere noodzaak om andere investeringen te kunnen doen en regie te houden op gebiedsontwikkelingen.'

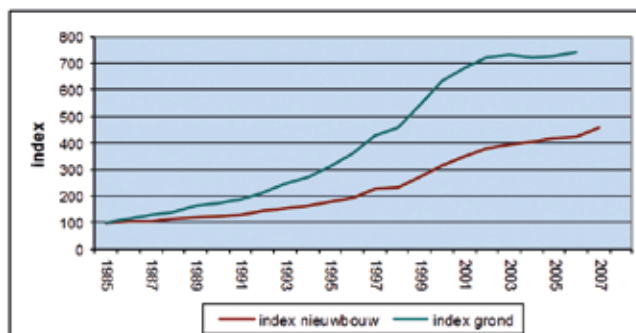
### Maatschappelijke optimalisatie

Ten Have: 'Je zou je als CDA-bestuurder of CDA-raadslid naar mijn mening altijd moeten afvragen: wat is nu je doelstelling ten aanzien van een programma? Winstmaximalisatie zou nooit het doel mogen zijn, het gaat om de achterliggende maatschappelijke optimalisatie.' Hij snapt de verleiding natuurlijk wel. 'Met verstandig en ambitieus grondbeleid hebben veel gemeenten in de afgelopen decennia veel opbrengsten binnengehaald. De grondexploitatie leek in die tijd wel een flappentap.' Niet zelden was de omvang van de grondexploitatie zelfs groter dan de gemeentelijke begroting.

De problematiek is overigens typisch Nederlands. 'Het is wel opmerkelijk dat er nauwelijks landen zijn waar gemeentes zulke omvangrijke grondportefeuilles hebben.'

### Oplossingen

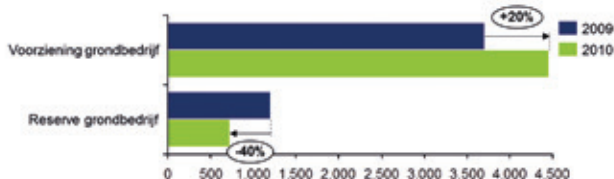
'Ik verwacht in de toekomst meer *slow development*, minder mega-aankopen en minder megabouwprojecten. Dat zal heel wat gevolgen hebben; het gaat mogelijk ten koste van een integrale aanpak. Maar het lijkt me onvermijdelijk. Ik verwacht dat er meer flexibiliteit zal worden ingebouwd. Dat zou althans verstandig zijn. Zorg dat je zo veel mogelijk kunt bijsturen; stem jaarlijks af. Je ziet overigens nu al dat op veel plekken grote plannen worden omgezet naar meer behapbare deelplannen.'



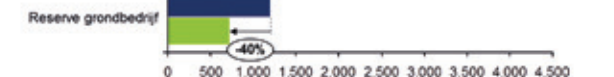
Woningprijzen nieuwbouw koop versus grondprijzen (bron: NIROV)

### Wat zien we in de jaarrekeningen 2010

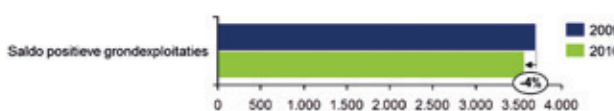
- Voorziening grondbedrijf toegenomen met € 760 miljoen:



- Reserve grondbedrijf niet navenant gedaald



- Saldo positieve grondexploitaties gedaald met € 130 miljoen; nog steeds ca. € 3,5 mrd winstraming



- Conclusie: in 2010 is circa € 900 miljoen verlies zichtbaar geworden

© Deloitte Touche Tohmatsu

Ten Have verwacht dat gemeenten nieuwe samenwerkingsvormen gaan ontwikkelen, waarvan de gemene deler is dat ze de financiële risico's voor gemeenten verkleinen. 'Dit is een logisch moment om na te denken hoe je in de toekomst wilt gaan met grote investeringen.' Samenwerking tussen overheden, zowel tussen gemeenten onderling, als tussen gemeente en provincie is wat Ten Have betreft verstandig. Maar daar hoeft het niet bij te blijven. Eén van de samenwerkingsvormen zou

### 'Winstmaximalisatie zou nooit het doel mogen zijn, het gaat om de achterliggende maatschappelijke optimalisatie'

een joint venture kunnen zijn, waarbij de gemeente en een marktpartij samen een project ontwikkelen. In dat model is de gemeente verantwoordelijk voor de grondverwerving, het bouw- en woonrijp maken van de gronden en de gronduitgifte en neemt de marktpartij de gronden af. De marktpartij ontwikkelt vervolgens de (deel)plangebieden voor eigen winst én risico. Ook betaalt de marktpartij een evenredig deel van de plankosten. Voordelen van zo'n joint venture zijn dat de kennis van de marktpartijen op het gebied van afzet en duurzaamheid optimaal worden ingezet. Het vraagt minder investeringsvermogen van ontwikkelaars dan in een concessiemodel. Last but not least houdt de gemeente gedurende de rit meer regie en zeggenschap dan in een concessiemodel.

#### In eigen hand

Voor een geheel andere aanpak is gekozen door de gemeente Edam-Volendam. Daar heeft de gemeente in het project 'De

Broeckgouw' juist gekozen om de volledige grond- en vastgoedexploitatie voor eigen rekening en risico te nemen. Het gaat om een woonwijk met 1100 woningen, een school, een supermarkt, een natuurpark en een evenemententerrein. Ontwikkelaars wilden alleen met een steeds hoger voorverkooppercentage afnemen zonder afnamegarantie.

Het risico bleef dan dus bij de gemeente. Daarom ging de gemeente zich de vraag stellen: waarom gaan we dan niet zelf ontwikkelen? Gekozen is voor inhuur van ontwikkel expertise op fee-basis. Interessant is dat de gronduitgifte in de grondexploitatie heel voorspoedig verloopt. Sterker nog: men loopt zelfs twee jaar voor op de planning. Jaarlijks wordt marktonderzoek gedaan en wordt de planning daarop aangepast. Ook is het uitgangspunt dat er geen winst wordt gemaakt op de grond- en vastgoedexploitatie.

Ten Have merkt dat grondpolitiek meer in de belangstelling staat dan ooit. Met grote regelmaat verzorgt hij presentaties en voordrachten voor politieke partijen die na willen denken over de vraag hoe in de toekomst weer in gronden geïnvesteerd zou moeten worden. Voor meer informatie kunt u terecht op <http://www.deloitte.nl/realestate>. Frank ten Have is per e-mail te bereiken via [ftenhave@deloitte.nl](mailto:ftenhave@deloitte.nl).



Reageren? [migo.bsv@cda.nl](mailto:migo.bsv@cda.nl)

# Interview met CDA-fractievoorzitter in Apeldoorn

## Gerhard Bos

### Grip op grond

**Misschien wel het meest dramatische voorbeeld van een gemeente die in problemen kwam door een negatieve grondexploitatie is Apeldoorn. Het leidde tot een financieel debacle, de aftocht van het college en tot het instellen van preventief toezicht door de provincie. Wat valt er te leren van de casus Apeldoorn?**

door Marcel Migo

Tientallen gemeenten kampen met tekorten op hun grondaankopen, maar in Apeldoorn gaat het wel om heel grote bedragen. Er wordt rekening mee gehouden dat het tekort zelfs zou kunnen oplopen tot 200 miljoen euro. De raad stelde een raadsenquête in om na te gaan welke oorzaken hieraan ten grondslag lagen. De conclusies waren niet mals: geconstateerd werd dat de plannen voor woningbouw in Apeldoorn onrealistisch waren en dat de gemeenteraad onvolledig en onjuist werd geïnformeerd. De conclusie uit het rapport dat de raad welbewust niet goed zou zijn geïnformeerd werd overigens niet gedeeld door de raad. De conclusies uit het rapport die door de gemeenteraad werden gedeeld, waren voor het college reden om af te treden.

Gerhard Bos is, sinds oktober 2011, fractievoorzitter van het CDA in Apeldoorn. Hij leidde de formatie van een nieuw college dat welbewust breed is samengesteld. Hij was en is van mening dat een cultuurverandering hard nodig is. Bos: 'Vanuit drie kernbegrippen heb ik als formateur gehandeld: werken aan verbinding, vertrouwen en vooruitgang. Vanwege de enorme opgaven waar we nu voor staan, hebben we ervoor gekozen om geen uitgebreid dichtgetimmerd akkoord te presenteren, maar vooral in te zetten op draagvlak en vertrouwen. Het collegeakkoord van zes partijen is daarom maar ongeveer een half A4'tje lang. Daarnaast is er gewerkt aan het opstellen van een raadsopdracht waarin feitelijk de inhoudelijke opdracht voor het nieuwe college is opgenomen. We zijn ertoe gekomen op basis van de inhoudelijke inbreng van alle twaalf partijen in de raad. De uitkomst van het formatieproces is een breed samengesteld college en een raadsopdracht die door een zeer ruime meerderheid van de raad wordt gesteund.'

#### Broekriem

Apeldoorn is geen artikel 12-gemeente, maar staat inmiddels wel onder verscherpt toezicht van de provincie. Ook maakt het ministerie van Binnenlandse Zaken momenteel een begrotingscan, waarin de inkomsten en uitgaven van de gemeente worden vergeleken met vergelijkbare gemeenten. Uit die scan volgen aanbevelingen waar de raad zich vervolgens over zal moeten buigen. Bos: 'Als we beschikken over de door het ministerie geleverde begrotingsscan kunnen we aan de slag met het nemen van verdere concrete maatregelen. De verwachting is dat die snel komt en dat in augustus al een zomernota verschijnt met daarin plannen om de financiën weer verder onder controle te krijgen. Maar de eerste keuze is in feite al gemaakt: "alle

projecten stoppen tenzij". We moeten echt onorthodoxe maatregelen durven nemen, maar wel met oog voor de kwetsbaren in de samenleving.' Bos realiseert zich dat draagvlak van de Apeldoornse inwoners cruciaal is en niet vanzelfsprekend. 'Grondpolitiek is ingewikkeld en dat vraagt dan ook om kennis en uitleg.'

#### Lessen

Hoe kun je als gemeenteraadslid grip krijgen op de grondexploitatie? Bos: 'Het begint met kennis. Toen de aankoop en ontwikkeling van gronden jarenlang succesvol verliep, want veel geld opleverde, werd de urgentie om de grondexploitatie kritisch door te lichten niet – door iedereen – gevoeld. Dat geldt overigens niet alleen voor Apeldoorn. Veel gemeenteraadsliden begrepen en begripen onvoldoende wat een grondexploitatie eigenlijk is. Het is géén document waarin beleidsbeslissingen

**'Veel gemeenteraadsliden begrepen en begripen onvoldoende wat een grondexploitatie eigenlijk is'**

staan! Als gemeenteraadslid moet je alert zijn, de informatie moet compleet zijn. Duidelijk moet zijn welke programma's erbij horen en welke niet.' Bos bemerkt echter een zekere schroom bij veel gemeenteraadsliden om de grondexploitatie van hun gemeente eens kritisch door te laten lichten. Alsof men bang is te argwanen over te komen. 'Dat zou niet moeten. Bekijk het vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid. Omdat de problematiek breed speelt, en zeer ernstig kan uitpakken, kan het heel raadzaam zijn als gemeentelijke rekenkamers de grondexploitatie onder de loep nemen. Weet men nu eigenlijk wat de informatie die men aangereikt krijgt voor zeggingskracht heeft? Zolang de uitkomst positief is wordt niet zo kritisch gekeken. Welke uitgangspunten zijn voor de berekeningen gehanteerd? Kloppen de bouwprogramma's wel? Zijn ze reëel? Kunnen de bedachte woningen, kantoren en winkels echt in de markt aan de man worden gebracht of zit er lucht in de programma's?'

'Maar misschien begint het wel met signaleren. Ook de provincie zou in de preventieve sfeer meer kunnen betekenen. Nu wordt vooral invulling gegeven aan de toezichthoudende



rol. Daarbij ligt de focus vooral op de financiën, maar het zou verstandig zijn als meer wordt ingezoomd op de parameters die erachter zitten, de programmeringen. Hoe eerder gesignaleerd wordt dat zich problemen kunnen voordoen hoe beter. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het afstemmen van programma's. De provincie kan ook vanuit haar rol die ze heeft vanuit de Wro actiever kijken naar de realiteit van ruimtelijke plannen.'

Maar ook van rijkswege kan een bijdrage geleverd worden. 'Het is nog altijd zo dat leegstand te weinig ontmoedigd wordt. Het zou zo moeten zijn dat als je iets nieuws bouwt, je eerst je oude boeltje verwijdt. Dat zou zorgen voor een evenwichtiger, voorspelbaarder en gezondere markt. Fiscaal zou van rijkswege ook gekeken kunnen worden naar een meer ontmoedigende aanpak. Je krijgt het gevoel dat leegstand fiscaal loont. Ook vanuit duurzaamheidsoogpunt kun je en moet je meer kijken naar: wat is nodig?'

**'Ruimtelijke ordening is niet alleen een materieel proces; het is ook een terrein waar de kwaliteit van de samenleving bewaakt moet worden'**

### Terugblik

Bos: 'Achteraf terugkijkend waren de eerste signalen er al in 2007, maar we konden er toen onvoldoende vat op krijgen. Signalen kwamen niet bij de raad op tafel. Bij tegenwind bleef men denken dat het wel goed zou komen. Er werd niet gekeken naar de echte oorzaken zoals de overprogrammering maar naar kortetermijnverklaringen. De crisis die in 2008 over ons heen kwam in Nederland, daar zou het aan liggen.' In die periode

bleek dat diverse partijen (bedrijven) vrij plotseling geen belangstelling meer hadden om zich op door de gemeente verworven terreinen te vestigen. Lang werd de situatie te rooskleurig ingeschat. Pas in 2010 werd echt duidelijk dat er iets grondig mis was. Dat bleek uit de Meerjaren Perspectief Grondexploitaties. Het leidde tot een interpellatiedebat in februari 2011, waarna het balletje echt aan het rollen is gegaan. Gedurende het jaar werd steeds duidelijker hoe nijpend de situatie in feite was geworden.'

**'Van grond moet je niet af, je moet er een passende bestemming voor vinden'**

### Rentmeesters

'Ruimtelijke ordening is niet alleen een materieel proces; het is ook een terrein waar de kwaliteit van de samenleving bewaakt moet worden. Dat zou je misschien nog als een positief gevolg kunnen zien van alle gebeurtenissen: in de toekomst zullen grondexploitaties waarschijnlijk niet meer zo snel als 'geld-machines' worden gezien. Onze taak als gemeentebestuurders is breder. Je geeft niet alleen gronden uit om daar financieel beter van te worden, je doet dat op de eerste plaats om kansen te creëren, om het gebied waar je verantwoording voor draagt te helpen ontwikkelen. Ten dienste van de samenleving, als goede rentmeesters.' •

Negen tips van Gerhard Bos aan collega's die in hetzelfde schuitje zitten of dreigen te raken:

1. Kijk kritisch naar je ruimtelijk-juridische instrumentarium: wat kun je daarmee doen? Wat wil je doen?
2. Gooi je verworven gronden niet in de aanbidding. Dan zou je instemmen met een groot verlies. Wat je hebt is niet verkeerd.
3. Hamer erop dat de informatievoorziening compleet is. Check dat ook actief als raad!
4. Stel kritische vragen: welke programma's zijn wel opgenomen en welke niet? Waarom is daarvoor gekozen? Hoe wordt er gestuurd? Op welke wijze wordt de raad op de hoogte gesteld van nieuwe ontwikkelingen?
5. Zorg voor een goede tijdelijke bestemming. Denk daarbij bijvoorbeeld aan zonne-energieparken of plekken waar biomassa gekweekt kan worden.
6. Deel je plangebieden op in overzichtelijke deelgebieden. Probeer zo veel mogelijk gronden toch te ontwikkelen.
7. Ga na of je een deel van de verworven gronden kunt inzetten als ruilobjecten. Denk daarbij breed in de regio.
8. Laat de grondexploitatie preventief doorlichten door de rekenkamer.
9. Investeer in kennis.

Reageren? [migo.bsv@cda.nl](mailto:migo.bsv@cda.nl)



# Flevoland rekende onterecht op een rijksbijdrage van 240 miljoen voor het Oostvaarderswold

## Een kwestie van vertrouwen?

Voorlopig is natuur- en recreatiegebied Oostvaarderswold van de baan. Op 7 maart 2012 vernietigde de Raad van State het inpassingsplan Oostvaarderswold, dat Provinciale Staten in december 2010 hadden vastgesteld. De belangrijkste overweging van de Raad van State was dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan onvoldoende was onderbouwd. De volgende klap volgde enkele weken later toen de bestuursrechter in Zwolle oordeelde dat de provincie Flevoland onterecht rekende op 240 miljoen euro van het rijk. Maar de provincie Flevoland had al 108 miljoen euro uitgegeven aan grondverwerving, in de veronderstelling dat dit door het rijk vergoed zou worden. Dat is een forse tegenvaller voor de provincie en het roept de vraag op hoe het mogelijk is dat bestuurlijke afspraken zó uiteenlopend worden geïnterpreteerd.

door Roderik Bin  
*drs. R.F.F. Bin is  
 bestuurskundige en  
 medewerker van  
 de Statenfractie in Zeeland*

Het Oostvaarderswold zou een natuur- en recreatiegebied moeten worden van zo'n 1800 hectare, zogenoemde integrale gebiedsontwikkeling. De voornaamste gebiedsfunctie binnen het project zou bestaan uit natuur binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) met 1125 hectare. Het Oostvaarderswold zou onderdeel uit gaan maken van de robuuste verbinding Oostvaardersplassen-Reichswald (Duitsland) en de Oostvaardersplassen verbinden met het Hosterwold nabij Zeewolde. De totale kosten werden in de samenwerkingsovereenkomst Oostvaarderswold (2006) geraamd op 400 miljoen euro. De provincie Flevoland had eind 2010 al zo'n 62 procent van het plangebied verworven, waarvoor ongeveer 108 miljoen is uitgegeven.

### Regeerakkoord

Het regeerakkoord tussen VVD en CDA gooide roet in het eten. De partijen spraken af dat de robuuste verbindingen vooruitlopend op de herijking van de EHS zouden worden geschrapt. Op 20 oktober 2010 stuurde Staatssecretaris Bleker de provincies een brief, waarin hij het nieuwe beleid uiteenzette. Uitgaven die ná de datum van deze brief in robuuste verbindingzones

### Het regeerakkoord tussen VVD en CDA gooide roet in het eten

gedaan zouden worden, komen niet meer in aanmerking voor financiering uit het verleende budget. Toch stelde Provinciale Staten op 2 december 2010 het Inpassingsplan Oostvaarderswold vast, waarin gerekend werd met een rijksbijdrage van 241 miljoen. Want, zo staat er in het plan: *'Het feit dat de staatssecretaris een nieuw beleidsvoornemen bekend heeft gemaakt, betekent niet dat eerdere afspraken/verplichtingen jegens Flevoland niet meer geldig zijn. De huidige Bestuursovereenkomst en de gemaakte afspraken gelden nog steeds.'*

### Bestuursovereenkomst

Het draait allemaal om de ILG-bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het rijk en de provincie Flevoland. Deze bestuurs-overeenkomst, gesloten met alle provincies, vormt de uitwerking van de Wet Investerings Landelijk Gebied. In de oorspronkelijke bestuursovereenkomst uit 2006 staat dat het aantal hectares en de budgetten voor het Flevolandse deel van de robuuste verbinding Oostvaarderplassen-Reichswald nog voorlopig zijn en na onderzoek definitief worden vastgesteld. In 2009 vraagt het rijk de provincie Flevoland in te stemmen met een aanpassing van de bestuursovereenkomst, waarmee het rijk



Op 7 maart vernietigde de Raad van State het inpassingsplan Oostvaarderswold. De tekst van de uitspraak is na te lezen op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).



een bijdrage van 27 miljoen aanvullend beschikbaar stelt voor de aanleg van het Oostvaarderswold. De provincie stemt in met deze wijziging van de bestuursovereenkomst omdat met de toenmalig minister werd afgesproken dat aanvullende financiën in de tussentijdse evaluatie van de bestuursovereenkomst in 2010 geregeld zouden worden, zo betoogt Gedeputeerde Staten. De bestuursrechter oordeelde echter op basis van de bestuursovereenkomst dat deze afspraken pas rechtskracht hebben als ze verwoord zijn in een schriftelijke verklaring die is ondertekend door beide partijen.

## Kan van de rechter in deze zaak anders worden verwacht?

In een persbericht naar aanleiding van de uitspraak van de bestuursrechter noemt de provincie Flevoland de uitspraak een 'technische beoordeling'. Kan van de rechter in deze zaak echter anders worden verwacht? Deze zaak gaat dus meer over de mate van vertrouwen die overheden onderling kunnen hebben. Kunnen we spreken van een vertrouwenscrisis? De robuuste verbinding was immers een initiatief van het rijk en werd door opeenvolgende kabinetten gestand gedaan. Maar was de provincie Flevoland anderzijds niet al te goed van vertrouwen door vooruitlopend op de wijziging van de bestuursovereenkomst vele miljoenen te investeren? De EHS had al jaren een 'hoog politiek profiel' en rigoureuze beleidswijzigingen waren

ook in 2009 niet ondenkbaar. De besluitvorming rond het Oostvaarderswold leert bestuurders een eenvoudige doch belangrijke les: loop niet vooruit op wijzigingen van een bestuursovereenkomst.

### Onderzoek

Provinciale Staten besloten op 28 maart 2012 unaniem dat er een onderzoek moet komen naar de gang van zaken rond het Oostvaarderswold. Het initiatief voor dit onderzoek kwam van de fractie van het CDA en de CHRISTENUNIE. Het onderzoek moet met name helderheid verschaffen over welke afspraken er nu precies zijn gemaakt met het rijk en of Provinciale Staten op cruciale beslismomenten over de juiste en volledige informatie beschikte. Informeerde Gedeputeerde Staten de statenleden correct toen herhaaldelijk werd aangegeven dat er 'harde financiële afspraken' zouden zijn met het rijk? Verantwoordelijk gedeputeerde Witteman heeft aangegeven het onderzoek met vertrouwen tegemoet te zien en heeft ook al een aantal scenario's uitgewerkt voor een aangepast Oostvaarderswold. Die toekomstplannen zullen voorlopig nog wel overschaduwd worden door het onderzoek van Provinciale Staten, waarvan de uitkomsten in september 2012 worden verwacht. Tot die tijd blijven de huidige gebruikers van de 1148 reeds verworven hectare in onzekerheid. Staatsbosbeheer heeft in ieder geval besloten haar 540 hectare grond die bestemd was voor het Oostvaarderswold voorlopig weer gewoon aan de boeren te verpachten. •

Reageren? [roderikbin@hotmail.com](mailto:roderikbin@hotmail.com)