

De koeien kunnen een hoop grond terugkrijgen

TEKST TJERK GUALTHÉRIE VAN WEEZEL – 09/03/13, 00:00

Gretig kochten gemeenten goedkope grond om te bebouwen. Het leverde miljarden op. Nu is die geldstroom opgedroogd. Samenwerking kan helpen, maar elke wethouder heeft liever dat de collega verderop 'de bibliotheek moet sluiten'.

Nog geen vijf jaar geleden werden de ruime gezinswoningen in de Westpolder-Bolwerk zo van de tekening gekocht. De wijk, aan de rand van Berkel en Rodenrijs, heeft een eigen stationnetje. Binnen een half uur ben je in het centrum van Den Haag of Rotterdam. 'Buitenleven in de Randstad', luidt de slagzin.

En aan een nieuwbouwhuis, zo was toen nog de gedachte, kon je je geen buil vallen. Dat werd alleen maar meer waard. Er waren zelfs wachtlijsten. 'We hebben nog een luchtfoto uit die tijd', zegt Mirko Buining. Hij is door de gemeente ingehuurd om het project Westpolder-Bolwerk te begeleiden. 'Op die foto zie je een kavel landbouwgrond, naast een kavel in voorbelasting, naast een kavel waar de riolering wordt gelegd en daarnaast zijn de huizen al in aanbouw.'

Het was een geoliede machine. In 2007 werden er geheel volgens schema nog 350 woningen per jaar in de wijk verkocht. In 2012 waren dat er nog maar 25. In dit tempo zijn de drieduizend geplande woningen er pas over twintig jaar.

Op het bouwland waarover Bruining uitkijkt, staat het onkruid hoog. Miljoenen euro's die de grond had moeten opbrengen, blijven vooralsnog uit. Het is een grote financiële tegenslag voor de fusiegemeente Lansingerland, de gemeente waar Berkel en Rodenrijs onderdeel van uitmaakt. De afgelopen jaren heeft het college van burgemeester en wethouders voor ruim 100 miljoen aan voorzieningen getroffen op de verwachte opbrengsten. Per inwoner zou dat ongeveer 2.600 euro minder betekenen.

Het voorbeeld van Lansingerland is extreem, maar in het klein kampen bijna alle gemeenten met hetzelfde probleem. Decennialang hebben ze relatief goedkope landbouwgrond ingekocht. Eenmaal omgedoopt tot bouwgrond voor woonwijken of - helemaal lucratief - bedrijventerreinen, was het land het veelvuldige waard. Miljarden hebben ze ermee verdiend. Een geldstroom waar menig wethouder 'leuke dingen voor de mensen' uit betaalde.

Sinds de crisis is die bron nagenoeg opgedroogd. Dat probleem speelt dus al enkele jaren, maar nu de crisis aanhoudt en huizenprijzen verder dalen is de grote vraag: hoe groot gaat deze strop nog worden? En kunnen de gemeenten die rekening betalen?

Gezamenlijk bezitten de vierhonderd Nederlandse gemeenten zo'n 20 duizend hectare bouwgrond, zo blijkt uit een recent onderzoek van het Kadaster en ingenieurs- en adviesbureau Royal HaskoningDHV. Opgeteld is dat een gebied twee keer zo groot als het eiland Terschelling.

Die lap grond stond in 2011 in de boeken van de Nederlandse gemeenten voor een bedrag van zo'n 13 miljard euro. In de rapportage die adviesbureau Deloitte eind vorig jaar in opdracht van onder andere de Vereniging Nederlandse Gemeenten publiceerde, wordt het waardeverlies van de bouwlocaties sinds het uitbreken van de crisis geraamd op 3,9- tot 4,4 miljard euro.

En dat gaat alleen nog om de grondposities die volledig in handen zijn van de gemeenten. Ze hebben ook nog samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld met woningbouwcorporaties of projectontwikkelaars. Onderzoeksbureau Fakton stelt dat de gemeenten zo'n 5,7 miljard euro aan verwachte inkomsten mislopen.

Wat die bedragen precies betekenen voor de gemeenten, is niet in zijn algemeenheid te zeggen. Het hangt er sterk vanaf hoe zij hun grond gewaardeerd hebben en wat zij met de meevallers deden. Sommige gemeenten zijn altijd zeer conservatief geweest, meevallers gebruikten ze niet om te verjubelen maar om de reserve van het grondbedrijf aan te vullen.

Zoals in Amsterdam, waar alle mee- en tegenvallers altijd binnen het grondbedrijf worden verrekend. In de praktijk betekende dat vooral dat winstgevende ontwikkelingen zoals kantoren en hotels de verliesgevende ontwikkeling van woningen binnen de stad moesten compenseren. Nu de vraag naar commercieel vastgoed nagenoeg is opgedroogd, moeten ook veel woningbouwprojecten eraan geloven. Maar voor de lopende begroting van de gemeente, waaruit bijvoorbeeld de vuilnismannen en de daklozenopvang wordt betaald, heeft dat tot nu toe geen grote gevolgen.

Er zijn ook gemeenten die zich rijk hebben gerekend. Daar betekenen de tegenvallers serieuze problemen voor de overige uitgaven van de gemeente. Zoals in Apeldoorn. Daar was het grondbedrijf de afgelopen decennia zeer kwistig met het aankopen van nieuwe grond. Maar de exploitatie viel zo tegen dat de gemeente nu een verlies van 122 miljoen euro moet opvangen. Het leidde vorig jaar tot het vertrek van alle wethouders.

Apeldoorn heeft de belastingen permanent verhoogd, een kaartje voor het zwembad is duurder geworden en door de bezuiniging op de groenvoorziening wordt het gemeentelijke gras minder vaak gemaaid. De gemeente kan zich niet langer de sociaalste stad van Nederland noemen. Er is stevig gesneden in de regelingen voor minima en de subsidies voor peuterspeelzalen en leerlingvervoer en jeugdzorg zijn ook gekort.

In Lansingerland staan de tegenvallers ook allang niet meer alleen als 'voorziening' in de boeken. Over de afgelopen jaren heeft de gemeente zo'n 47 miljoen verlies moeten nemen. Intussen tikt ook de rente door op de leningen die de gemeente heeft moeten sluiten om de bouwgrond aan te kopen. Dat merken burgers nu ook. Want hoewel een deel van de schade is opgelost door in te teren op de reserve, snijdt de gemeente ook in de uitgaven. Er is minder geld voor subsidies voor clubs en cultuur en de investeringen in schoolgebouwen en het openbaar vervoer gaan omlaag. Ook de eigen organisatie van de gemeente moet het ontzien.

Vooruitschuiven

'In Westpolder-Bolwerk proberen we zo min mogelijk af te boeken', zegt Mirko Buining, terwijl hij voor een van de weinige huizen staat die dit jaar nog wel in de wijk worden neergezet. Mannen met stevig schoeisel en helmen banjeren over de bouwplaats. Bruining: 'Overdreven afboeken is niet handig. Welke waarde moet je het geven? Binnen een paar jaar kan de grondprijs weer stijgen.'

De potentiële vraag naar de huizen in de Randstad is volgens de projectmanager nog altijd groot. 'Het aantal huishoudens groeit in Nederland nog tot 2025 en die groei komt vooral in de Randstad terecht. Neem daarbij dat mensen graag ruimer willen wonen, in een rustige buurt met goede scholen.' Dat kan allemaal in Lansingerland, wil hij maar zeggen. Als de woningprijzen stabiliseren en de economie zich wat herstelt, kan de verkoop zo maar weer aantrekken.

Uit de cijfers van Deloitte blijkt dat dit nog lang niet het geval is. In zijn rapport schrijft Frank ten Have van Deloitte dat er nog zo'n 1- tot 1,5 miljard meer afgewaardeerd zou moeten worden dan nu in de

boeken staat.

Tegenvallers voor je uitschuiven en hopen dat ze in de toekomst blijken mee te vallen. Dat is nog steeds bij veel gemeenten de tactiek, stelt Arjan Bakkeren van Royal HaskoningDHV vast. 'Op zich is dat ook niet vreemd, gezien de toekomstige vraag zal de helft van alle grond die Nederlandse gemeenten bezitten waarschijnlijk nog wel bebouwd worden.'

Maar ja, tegen welke prijs. En, belangrijker, die andere helft wordt dus helemaal niet meer bebouwd. Zo bezien is er zo'n 10 duizend hectare dat weer teruggegeven kan worden aan de koe. En dat is nog afgezien van alle grond die woningcorporaties en projectontwikkelaars samen met gemeenten bezitten.

Uit het onderzoek van Bakkeren blijkt dat het met het grondbezit in de Randstad niet zo problematisch is, op vinexlocaties als Lansingerland en Leidsche Rijn bij Utrecht na. Het slechtst is de situatie op het platteland rond Groningen, in Noord-Friesland en Noord-Overijssel. Landelijke gebieden waar de bevolking al wegtrekt en de bedrijvigheid afneemt. Met name die gemeenten zouden samen moeten kijken hoe realistisch het nog is om te denken dat al die grond nog verkocht zal worden.

En daar zit hem het probleem. Uit een steekproef van de Volkskrant blijkt dat gemeenten bij de waardering van hun grond amper rekening houden met de plannen van omliggende gemeenten. Van de twintig ondervraagde gemeenten antwoordt de helft dat zij hun waarderings niet bespreken met de burens. Alleen als twee gemeenten samen een bouwlocatie bezitten, is er overleg. Het ligt ook gevoelig omdat het gezien kan worden als verboden prijsafpraak.

'Het gebrek aan communicatie is representatief voor de situatie waar we nu in zitten', zegt Adriaan Visser. Hij is voorzitter van de Vereniging van Grondbedrijven.

'Wanneer je een wethouder vraagt: vindt u dat gemeenten moeten samenwerken in hun grondbeleid? Dan zeggen ze allemaal ja. In de praktijk zullen ze er alles aan doen om de grond in hun gemeente nog bebouwd te krijgen. In de hoop dat niet zichzelf, maar de collegawethouder in de buurgemeente de bibliotheek moet sluiten.' Visser vreest dat de gemeenteraadsverkiezingen over een jaar de regionale samenwerking die zo hard nodig is nog moeilijker maken. 'Het is natuurlijk begrijpelijk dat men niet vlak voor de verkiezingen gaat aankondigen het zwembad dicht te gooien.'

Hogere overheden

Maar ook daarna blijft het principe werken. Als gemeente dupeer je jezelf wanneer jij als eerste besluit om je bouwgrond terug te geven aan de natuur. Het is voor jou een verlies, terwijl de bouwgrond in omliggende gemeenten meer waard wordt. En zo wordt een rekening die zeker betaald zal moeten worden vooruit geschoven. Terwijl het overschot aan grond de prijzen alleen maar verder drukt.

De regio Eindhoven is volgens Arjan Bakkeren een goed voorbeeld. Een aantal gemeenten heeft daar op termijn ruimtetekort voor woningbouw. Intussen hebben de omliggende gemeenten allemaal grond liggen waarop zo gebouwd kan worden. Dit biedt mogelijkheden om de grondposities in gemeenten met een overschot te benutten voor tekorten bij buurgemeenten. 'Het zou veel beter zijn als de beste plek voor die woningen wordt aangewezen en de grondinkomsten voor een deel op regionaal niveau worden verevend. Zodat gemeenten met overschotten hun bezit afwaarderen zonder dat zij de bibliotheek hoeven te sluiten.'

Om de schade van het grondoverschot tot een minimum te beperken, moeten hogere overheden ingrijpen, vinden daarom alle deskundigen. Het is te veel gevraagd van gemeenten om hen er samen uit te laten komen.

Dan weten de gemeenten die niet kunnen bouwen ook dat ze voor hun grond een andere bestemming moeten zoeken. Bakkeren: 'Maak er bijvoorbeeld een park van. Ook natuur heeft waarde, al lost de gemeente daar niet haar financiële tekorten mee op. Of verpacht het definitief aan boeren zodat je er nog iets aan verdient en de koeien er nog voordeel van hebben.'

ANGST VOOR EEN DOMINO-EFFECT

Ook voor de schatkist in Den Haag is de enorme grondvoorraad van de Nederlandse gemeenten een bedreiging. Zodra gemeenten tegenvallers uit de grondexploitatie niet meer binnen de eigen begroting op kunnen vangen, kloppen ze aan bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Daar kunnen gemeenten de zogenoemde 'artikel-12-status' krijgen. Ze komen onder toezicht van het Rijk en moeten voor elke grote uitgave toestemming vragen. In ruil daarvoor krijgen ze meer geld uit het Gemeentefonds zolang er orde op zaken wordt gesteld. Dat betekent ook dat er minder rijksgeld is te verdelen onder de andere gemeenten, die zelf ook al met bezuinigingen en tegenvallende grondinkomsten te kampen hebben.

'Zo kan er een soort domino-effect ontstaan', vreest de Groningse hoogleraar gemeentebestuur Maarten Allers. 'Als er steeds minder geld uit in het Gemeentefonds overblijft, zullen vervolgens ook gezonde gemeenten in financiële problemen komen.' Iets dergelijks gebeurde in de jaren negentig toen Den Haag zich verslikte in een groot herstructureringsproject en artikel-12 werd. De stad deed uiteindelijk een beroep van 1,2 miljard euro op het fonds waardoor andere gemeenten op een houtje moesten bijten.

Het valt Allers mee dat tot nu toe geen enkele gemeente wegens grondproblemen bij het Rijk heeft aangeklopt. Er zijn op dit moment vier gemeenten met artikel-12-status, maar hun penarie is niet te wijten aan grondbezit. 'Zelfs Apeldoorn, waar de strop toch enorm is, staat nog op eigen benen. Blijkbaar schrikken de gemeenten toch terug voor de strenge eisen die er dan aan je gesteld worden.'

De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft in overleg met het Rijk besloten de eisen voor artikel-12 sinds dit jaar nog te verscherpen. Alleen gemeenten die hun tekorten zelf niet binnen vier jaar kunnen oplossen, komen nog in aanmerking.

Het onderzoek werd uitgevoerd door Suzanne Ruwaard.