

# Faciliterend Grondbeleid in de praktijk

## Opbrengst van de leerkring Faciliterend Grondbeleid



### Inleiding

In 2014 heeft Platform31 in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Milieu de leerkring faciliterend grondbeleid georganiseerd. Er is veel veranderd in gebiedsontwikkeling sinds de start van de crisis in 2008. De woningmarkt is ingestort en gebiedsontwikkelingen komen nauwelijks van de grond. Gemeenten hebben te maken gekregen met flinke afboekingen en financiële problemen door verliezen op de grondposities. Gemeentelijke grondbedrijven zijn niet langer de 'economische motor' van veel gemeenten en het voeren van actief grondbeleid staat onder druk. Ook ontwikkelaars hebben niet meer de investeringskracht die ze voorheen hadden of gaan zelfs failliet. Het speelveld van gebiedsontwikkeling is sterk veranderd. Kleinschalige initiatieven ontstaan, nieuwe partijen staan op en particuliere investeerders worden steeds belangrijker. Naast deze veranderende werkwijze zien we ook een verschuiving van de opgave: van uitleg naar binnenstedelijke herontwikkeling. En van aanbodgericht naar vraaggericht ontwikkelen. Dit vraagt een hele andere benadering van gebiedsontwikkeling en grondbeleid.

Gemeenten zijn zich vanuit deze financiële situatie en veranderende opgave aan het herbezinnen op hun taken, werkwijze en instrumentarium. Waar voorheen vooral in gezet werd op ontwikkelingsplanologie zien we nu steeds meer een verschuiving naar uitnodigingsplanologie. Maar hoe doe je dat? En wat betekent dat voor je gemeentelijke grondbeleid? Dat is waar de leerkring faciliterend grondbeleid oplossingen voor heeft gezocht. Aan de leerkring deden 11 gemeenten mee en zijn in 2014 vier tweedaagse bijeenkomsten georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten is nieuwe

kennis gedeeld, praktijkervaring uitgewisseld en is aan de hand van casussen de kennis toepasbaar gemaakt voor de eigen praktijk. Drie thema's zijn daarbij als rode draden te herkennen:

1. Het wat en waarom van *faciliterend grondbeleid*;
2. *Proces en partijen*: samenwerking binnen de gemeente, maar vooral ook met externe partijen;
3. *Financiering*: het zoeken naar financieringsmogelijkheden bij organische gebiedsontwikkeling.

In de vier bijeenkomsten is veel kennis opgedaan en uitgewisseld op deze thema's. De kennis, praktijklessen en inzichten zijn gebundeld in deze beknopte eindpublicatie, waarmee we hopen ook andere gemeenten te inspireren bij het nadenken over en vormgeven van hun grondbeleid.

## 1 Faciliterend grondbeleid: wat en waarom?

Veel gemeenten hebben in de afgelopen decennia vooral gewerkt met actief grondbeleid. Door actief grondbeleid te voeren kunnen gemeenten zelf volop sturen in gewenste ontwikkelingen en het bereiken van doelstellingen. De crisis op de woningmarkt heeft dit model echter flink onder druk gezet. Gemeenten kampen met te veel gronden die niet of nauwelijks nog waard zijn waarvoor ze in de boeken staan. Deze financiële druk, maar ook de veranderende opgave, maakt dat het actief grondbeleid en gehanteerde instrumentarium ter discussie staan. Gemeenten zijn daardoor op zoek naar nieuwe manieren van acteren in gebiedsontwikkeling, waarbij de term *faciliterend grondbeleid* steeds meer gemeengoed wordt. Belangrijkste voordeel van een meer *faciliterend grondbeleid* is dat gemeenten veel minder (financieel) risico lopen. Maar wat is eigenlijk *faciliterend grondbeleid*? En wat vraagt dat van de inzet van de gemeenten? Een eenduidige definitie is niet te geven. Gemeenten doen er daarom goed aan om intern duidelijk te benoemen en afbakenen wat verstaan wordt onder *faciliterend grondbeleid* en de houding en rol bepalen die daar bij past. Vooral omdat faciliteren verschillende benaderingen kan hebben. De ene keer kan de gemeente een meer actieve houding aan nemen, de andere keer een meer passieve houding.

### Casus Almere - Oosterwold

Oosterwold wordt op een organische manier ontwikkeld de komende jaren. De gemeente kiest daarbij voor een faciliterende houding. Daarvoor heeft de gemeente een aantal principes vastgesteld. Bijvoorbeeld dat de initiatiefnemers zelf de gebiedsontwikkeling doen, dus ook de openbare ruimte. Er is daarbij sprake van een taakverschuiving tussen overheid en initiatiefnemers. Ook heeft de gemeente 10 spelregels vastgesteld, die leidend zijn voor de initiatiefnemers. Tevens heeft de gemeente een gebiedsregisseur aangesteld, die initiatiefnemers faciliteert en in de gaten houdt of de spelregels worden gehanteerd.



**Het bieden van ruimte en stimuleren van initiatiefnemers is essentieel. Blijf bij je eigen, faciliterende rol. Laat initiatiefnemers zelf oplossingen zoeken, ook wanneer dit moeizaam gaat.**

Deze vergaande vorm van faciliteren zorgt ook voor een worsteling: hoever kun je gaan in het loslaten? En hoe houd je dat vol wanneer er problemen ontstaan? Wie is verantwoordelijk? Dit zal ook in Oosterwold, wanneer de ontwikkeling start, een worsteling worden.

Met faciliterend grondbeleid is er echter geen eind gekomen aan actief grondbeleid. Gemeenten zullen, afhankelijk van de situatie en context, telkens moeten bezien welke manier van handelen past bij de opgave. Het Watertorenberaad<sup>1</sup> pleit in haar essay '[Naar een nota grondbeleid nieuwe stijl](#)' voor *situationeel grondbeleid*. Situationeel grondbeleid vraagt echter wel scherpe afwegingskaders en – criteria om te komen tot goede keuzes over welke manier van grondbeleid past bij de opgave. De keuze voor actief grondbeleid dan wel actief of passief faciliterend grondbeleid is afhankelijk van een aantal factoren. Uiteraard is het al dan niet hebben van grondposities een belangrijk criterium, maar zeker niet de enige afweging. De gemeente zal veel meer moeten kijken naar gewenste ontwikkelingen in het licht van haar maatschappelijke doelstelling en visie op de stad. Actief grondbeleid kan een middel zijn om, wanneer de gemeente grondposities heeft of kan verkrijgen, vastgelopen ontwikkelingen met een groot maatschappelijk belang van de grond te krijgen. Wel moeten daarbij een aantal randvoorwaarden gesteld worden om risico's te beperken. Bijvoorbeeld door het instellen van een vereveningsfonds of risicoreserve. Is er sprake van weinig maatschappelijk belang en geen grond kan de gemeente er voor kiezen een meer passief faciliterend grondbeleid te voeren. Wanneer een initiatiefnemer zich meldt zal de gemeente toetsen op wenselijkheid en haalbaarheid om te bepalen of een initiatief ruimte krijgt. Zonder grondposities, maar met een hoge mate van maatschappelijk belang en passend binnen de visie op de stad is actief faciliteren een goede manier om ontwikkelingen te stimuleren. Actief faciliteren betekent dan ook dat de gemeente actief uitnodigt en openstaat voor initiatief.

Uiteraard spelen in de keuze voor handelen ook de economische en politieke invloeden gedurende de looptijd van een ontwikkeling een rol. Deze moeten, voor zover dat mogelijk is, meegewogen worden. Dat betekent ook dat er altijd sprake is van onzekerheid. Vooral in organische gebiedsontwikkeling, waarbij niet vaststaat wanneer de ontwikkeling 'klaar' is en het veel langjarige ontwikkelingen zijn. Deze onzekerheid vraagt om flexibiliteit. Flexibiliteit in het proces en de samenwerking, maar ook flexibiliteit in de ontwikkeling. Een goede afstemming van korte termijn handelen en lange termijn visie is daarbij noodzakelijk.

## **2 Proces & Partijen**

Gebiedsontwikkeling is veel meer een samenspel van allerlei initiatieven en partijen geworden. Kleinschalige, binnenstedelijke en organische ontwikkelingen waarbij veel partijen betrokken zijn. Partijen kunnen het ook niet meer alleen. Dit vraagt een hele nieuwe manier van samenwerken, zowel met de traditionele partijen als met allerlei nieuwe initiatiefnemers. Het betekent tegelijkertijd ook dat partijen moeten doen waar ze goed in zijn. Voor de gemeente is dat vooral het kaderstellen, visie bepalen en toetsen op maatschappelijke waarde. Marktpartijen en particulieren zijn vervolgens aan zet om met hun kennis en kunde ontwikkelingen vorm te geven. Dit vraagt vertrouwen in elkaars kwaliteiten en openheid in doelen en belangen. En transparantie en openheid naar elkaar toe in kennis en informatie.

Dit betekent ook een cultuuromslag in het denken over grondbeleid en gebiedsontwikkeling. Een interne cultuuromslag bij gemeenten, maar ook een cultuuromslag in de samenwerking met partijen. Intern zullen gemeenten veel meer moeten leren om te denken vanuit 'willen we het' in plaats van 'mag het'. Wat betreft de samenwerking met partijen is veel meer sprake van 'informele interactie' en is gebaseerd op vertrouwen en gedeelde belangen.

---

<sup>1</sup> Het Watertorenberaad is een samenwerkingsverband tussen een groot aantal publieke, publiekprivate en private partijen. In dit verband wordt op verschillende niveaus gezocht naar nieuwe wegen in gebiedsontwikkeling.

## Casus Weesp – Spoorzone

In Weesp wordt de Spoorzone de komende periode herontwikkeld (door het Rijk en de grondeigenaren). De gemeente heeft geen grond en heeft gekozen voor een actief faciliterende houding. Dit omdat ze een aantal doelen nastreeft, om een kwaliteitsimpuls te geven aan het gebied en de stad. Deze actieve faciliterende houding vertaalt zich in het opzoeken van partijen en het open staan voor initiatief.



**De gemeente zou zich nog meer op kunnen stellen als ‘verbindingsofficier’, waarbij open en transparant de wensen en belangen in kaart worden gebracht en gezocht wordt naar de gezamenlijke doelstelling.**

Bijkomend voordeel voor de gemeente Weesp is dat investeringen in capaciteit betaald worden vanuit de algemene dienst. Dit maakt faciliteren een stuk makkelijker. Ook het opereren in een kleine gemeente, met korte lijnen intern en extern werkt snel en efficiënt.

De verschillende manieren van grondbeleid voeren en omgaan met ontwikkelingen in de stad maakt dat de gemeenten telkens een goede afweging moeten maken, passend binnen de afgesproken grondhouding. Bij elke vorm van grondbeleid hoort vervolgens een werkwijze en houding. Deze grondhouding, de afgesproken kaders en manier van werken, moeten in alle lagen van de gemeentelijke organisatie gedeeld worden. Ook op bestuurlijk niveau. Faciliteren botst nogal eens met de bestuurlijke wens om regie te voeren en te sturen. Faciliterend grondbeleid is hard werken, en bovenal, samenwerken. Het beruchte ‘op de handen zitten’ is geen optie: niets doen bestaat niet. Het vraagt ook hele andere competenties van gemeenten, die voorheen misschien minder van belang waren. Ambtenaren moeten veel meer in staat zijn om te kunnen ‘wheelen en dealen’ met de (markt)partijen. Kennis van de markt, het kunnen verbinden van partijen en initiatieven en het intern kunnen organiseren van processen worden steeds belangrijker. Daarin zien we ook dat in veel kleine gemeenten deze manier van werken al meer eigen is, vaak zonder daar actief in te sturen. Kleine gemeenten werken veelal al meer domeinoverstijgend en met kortere lijnen richting bestuur en de buitenwereld. In Amsterdam wordt geëxperimenteerd met de nieuwe manier van werken, in de praktijkleergang [‘De Nieuwe Wibaut’](#).

### 3 Financiering

Financiering wordt vaak genoemd als één van de grootste bottlenecks van gebiedsontwikkeling in deze tijd. Overigens is gebleken dat in 70% van de vastgelopen gebiedsontwikkelingen niet de financiering het probleem was, maar knelpunten veel meer in het proces zitten. Organische gebiedsontwikkeling vraagt echter wel een hele andere manier van financiering en misschien ook wel een ander financieel instrumentarium.

Kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling kent een aantal mogelijkheden. In het rapport [‘Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling’](#) van het PBL worden hiervoor een zestal ontkoppelingen geïntroduceerd, waarmee het kostenverhaal waar mogelijk wordt losgekoppeld van de daadwerkelijke vastgoed- of gebiedsontwikkeling. Ook in het essay van [‘Kostenverhaal bij organische transformatie’](#) worden hiervoor handreikingen gedaan. Belangrijk bij

organische gebiedsontwikkeling is om de grondexploitatie af te stemmen op de organische groei. Maak een (minimum) investeringsmodel en een (maximum) groeimodel. Knip de exploitatie hierin op. Stel daarbij ook randvoorwaarden aan fasering en investeringen. Periodieke actualisatie van de grondexploitatie maakt groei en ontwikkeling mogelijk.

### **Casus Amsterdam – Stadswerf Oostenburg**

Stadswerf Oostenburg is voor de gemeente Amsterdam een unieke manier van ontwikkelen, doordat de gemeente geen grond heeft in het gebied. De gemeente kiest voor een faciliterende houding, waarbij ze de grondeigenaren daar waar nodig ondersteunt. In een open en transparant proces worden met de eigenaren afspraken gemaakt over kostenverhaal. De gemeente heeft hiervoor een stappenplan gehanteerd waaruit een verdeelschema en betalingsafspraken voort komen.



**Juist de open en transparante houding van de gemeente zorgt ervoor dat er met op maat gemaakte anterieure overeenkomsten gewerkt kan worden, waar initiatiefnemers mee uit de voeten kunnen.**

De gemeente loopt op deze minimale risico's en plankosten kan verhalen bij de eigenaren. Verder is ingezet op het vermijden van publieke investeringen en worden alle investeringen in het gebied (zoals de openbare ruimte) door de eigenaren zelf gedaan.

Een probleem bij faciliterend grondbeleid waar gemeenten tegenaan lopen is de financiering en kostenverhaal van inzet van gemeentelijke capaciteit. Vooral wanneer de gemeente nog in de voorbereidingsfase zit met initiatiefnemers, of zelf actief initiatiefnemers wil opzoeken, is de financiering van deze inzet lastig. Kostenverhaal is op zo'n moment vaak nog niet aan de orde, omdat er nog geen concrete ontwikkelingen zijn. Ook schrikt het initiatiefnemers vaak af, wanneer in een heel vroeg stadium deze kosten al worden opgevoerd richting de initiatiefnemer. Een oplossing hiervoor kan zijn om het grondbedrijf onderdeel te maken van de algemene diensten van de gemeente. Op deze manier kan capaciteit gedekt worden uit de algemene middelen vanuit publiek belang, en hoeft er geen directe grondexploitatie en opbrengsten tegenover te staan.

Vooral in binnenstedelijke herontwikkeling is vaak sprake van een onrendabele top, en daarmee een niet-sluitende businesscase. De financiële instrumenten die ingezet kunnen worden zijn veelal bedoeld om financiering mogelijk te maken, het levert echter geen 'extra' geld op. Een sluitende businesscase is dus wel het uitgangspunt en onrendabel blijft dus onrendabel. Een oplossing daarvoor zou kunnen zijn om te werken met een maatschappelijke businesscase. Hierin wordt maatschappelijke meerwaarde gekapitaliseerd, om zo een betere businesscase te creëren. Dit vertaalt zich in het verbinden van verschillende geldstromen binnen de gemeente en het vertalen van maatschappelijke effecten als werkgelegenheid, zorg, leefbaarheid en veiligheid om te zetten in opbrengsten of besparingen. Dit vraagt wel een domeinoverstijgende aanpak.

In organische gebiedsontwikkeling is sprake van veel kleinschalige ontwikkelingen en partijen. Dit maakt ook dat vaak niet gewerkt kan worden met één financieel model. Er zal daarom gezocht moeten worden naar een combinatie van financiële instrumenten. Veel van deze instrumenten zijn beschreven in de [Toolbox Financieringsconstructies](#) van de RVO.

Een aantal '[nieuwe](#)' instrumenten die mogelijk zijn in gebiedsontwikkeling, zoals [Stedelijke Herverkaveling](#), crowdfunding en fondsvorming, worden nog maar weinig toegepast. In potentie kan het oplossingen bieden voor financieringsproblemen. De waarde van deze instrumenten zal in de praktijk echter nog moeten blijken. Ook instrumenten als 'Tax increment Financing', waarbij toekomstige OZB-opbrengsten worden teruggebracht voor investeringen in het gebied, zijn in Nederland nog weinig beproefd maar bieden mogelijk wel kansen.

### **Casus Enschede – Stadsweide**

Enschede heeft in haar visie op de stad bepaald om alleen binnenstedelijk te ontwikkelen. Echter gaat binnenstedelijke herontwikkeling vaak gepaard met een onrendabele top. Hoe kan toch waarde worden gecreëerd in deze binnenstedelijke ontwikkeling? Oplossing kan zijn om in de binnenstad kwaliteit toe te voegen, en in het buitengebied in te zetten op sloop van woningen met slechte kwaliteit. Op deze manier wordt geen programma toegevoegd, maar kan wel waarde worden gecreëerd op de plekken waar je dat wilt.



Ook kan het maken van een maatschappelijke businesscase een oplossing zijn voor het 'waardegat'. Het moneteriseren van maatschappelijke effecten en doelen om zo een 'rendabele' businesscase te creëren.

**Enschede zit midden in de worsteling van 'oud naar nieuw', van sturen naar loslaten en durven kiezen voor faciliterend grondbeleid. Dit vraagt een andere manier van organiseren en financieren. En dit kost ook geld.**

Misschien is het nog wel de grootste opgave voor de komende tijd om 'opgepot' geld tot leven te brengen. We hebben in Nederland nog nooit zoveel vermogen gehad als nu, maar waar zit het en hoe activeren we het voor gebiedsontwikkeling? Dat is de grote uitdaging voor de komende jaren.

### **Toekomst van het grondbeleid**

Waar we over 10 jaar staan met het grondbeleid en grondbedrijf kunnen we niet voorspellen. Wel weten we dat de veranderende omstandigheden structureel zijn en grondbeleid structureel anders ingevuld zal worden. Steeds meer faciliterend grondbeleid, een overheid die kaders en visie stelt met daarbinnen maximale ruimte voor initiatief en de markt én de burger aan zet zijn daarbij de leidende principes.