

Financieel belang en financiële risico's gemeentelijk grondbeleid steeds groter

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren steeds meer grond- en vastgoed gekocht. De totale waardering van de nog uit te geven gronden op de balans van alle gemeenten gezamenlijk is inmiddels maar liefst ca. € 9,7 miljard! Er is echter beperkt inzicht in de risico's, die de komende tijd steeds groter kunnen worden gezien de marktontwikkelingen. Daarnaast geeft ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) aanleiding tot een strategische heroverweging. Het is niet altijd nodig en wellicht gezien de huidige marktontwikkelingen steeds minder wenselijk zelf als gemeente alle gronden te willen verwerven en ontwikkelen.

Frank ten Have

Partner bij Deloitte Real Estate Advisory
(met dank aan Paul Meulenberg en
Arie Elsenaar, resp. Industry Leader Real
Estate en Industry Leader Lokaal Bestuur
van Deloitte)

Door zelf vaker actief grondbeleid te voeren is het financiële belang van gemeenten bij grondexploitatie toegenomen. Bij actief grondbeleid kopen gemeenten zelf gronden aan, slopen en saneren, maken bouw- en woonrijp en geven bouwrijpe kavels uit aan bouwers/ontwikkelaars. Gemeenten hebben veelal als beleid dat ze actief grondbeleid voeren, want welke gemeente wil nu níet actief zijn op de grondmarkt en ontwikkelingsplanologie bedrijven? De daarvoor noodzakelijke capaciteit en competenties zijn echter lang niet altijd aanwezig en ook ontbreekt vaak inzicht in het financiële belang en de risico's. Met grondexploitatie kan de gemeente immers veel geld verdienen of verliezen. Grondexploitatie is naar zijn aard veel risicovoller dan de meeste routinematige gemeentelijke processen en producten.

Het financiële belang van gemeentelijke grondexploitatie blijkt zowel uit de gestegen omvang van de activa op de balans (toegenomen boekwaarde van de door de gemeente in exploitatie genomen gronden) als uit de gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten in grondexploitaties als percentage van de totale baten en lasten. Dit blijkt uit CBS-cijfers van de gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen. De eerste tabel laat zien dat de baten en lasten met betrekking tot grondexploitatie als percentage van de totale baten en lasten van de gemeenten fors zijn toegenomen, bij 100.000+ gemeenten zelfs tot ruim 17% van de totale (gezamenlijke) gemeentelijke baten en lasten. Ook heeft de exploitatie van bouwgronden in 2006 ruim 900 mln. opgeleverd, ca.

300 mln meer dan in 2005. In de woorden van prof. Friso de Zeeuw is het gemeentelijk grondbedrijf in steeds grotere mate de gemeentelijke flappen-tap geworden.

Aangezien de risico's rondom grondexploitatie van een heel andere orde zijn dan bij de reguliere baten en lasten van gemeenten, is evident dat het risicoprofiel flink is toegenomen. Gemeenten zijn dus financieel in grotere mate gevoelig geworden voor risicofactoren rondom grondexploitatie, zoals rente, bouwkosten en geraamde grondopbrengsten.

Naast de baten en lasten, die uiteraard per jaar verschillen als gevolg van opbrengsten uit gronduitgiften of investeringen in aankoop van gronden en ontwikkeling van infrastructuur, kan ook gekeken worden naar de waardering van de geactiveerde investeringen in grondexploitaties bij de gemeenten. In principe worden deze bedragen weer terugverdiend met opbrengsten uit gronduitgiften over de komende jaren. In de volgende twee staatjes wordt aangegeven dat de omvang van deze investeringen in 2006 verder is toegenomen en bij de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners inmiddels al ruim 16% van het totale balanstotaal omvat, ofwel bijna € 900 per inwoner. Het totaal voor alle gemeenten van de geactiveerde kosten in grondexploitaties is maar liefst € 9,7 miljard. Dat houdt in dat een renteverhoging van één procent al bijna 100 mln. aan extra kosten in de gemeentelijke grondexploitaties tot gevolg heeft. Als we er gemakshalve van uitgaan dat alle kosten in de komende jaren (moeten) wor-

den goedge maakt door opbrengsten uit gronduitgiften, en de uitgiftepreizen voor bouwrijpe kavels worden de komende jaren 5% lager dan door gemeenten geraamd, ontstaat er een mogelijk financieel nadeel van ca. € 500 mln.

De gevoeligheid van de gemeentelijke financiën voor mutaties met betrekking tot grondexploitaties is dus enorm toegenomen. (Overigens is het grondbezit van gemeenten in PPS'en in bovenstaande overzichten nog niet opgenomen, zodat de risico's in de praktijk nog wel omvangrijker zullen zijn.)

Actief grondbeleid is gebaseerd op het verleden en niet op de toekomst

De behoefte aan actief grondbeleid lijkt voort te komen uit twee overwegingen. Allereerst is er vaak het beeld dat in de 90-er jaren (de VINEX tijd) private partijen veel geld hebben verdiend met grondaankopen en vastgoedontwikkeling. Juist in die tijd was actief grondbeleid bij de overheden minder in trek, wellicht nog vanuit de ervaring van de jaren '80 waarin veel gemeenten op of over de rand van 'artikel 12' (financiële onder-curatelestelling bij structurele tekorten) zijn gekomen vanwege o.a. verliezen in het grondbedrijf. In de jaren '80 stortte die markt immers in en bleven gemeenten zitten met te dure grondaankopen die navenant afgewaardeerd moesten worden, met forse rentebijbeschrijvingen door grote vertraging in de plannen en met grote tegenvallers door later of lager dan verwachte grondopbrengsten. Door het beeld dat gemeenten in de jaren '90 de boot hadden gemist door gebrek aan grondaankopen en grondpositie en dus (te) weinig hadden kunnen profiteren van de waardeverhogingen van grond en vastgoed, hebben gemeenten in grofweg het afgelopen decennium weer in toenemende mate zelf gronden verworven en geïnvesteerd in gronden, zoals blijkt uit bovenstaande overzichten.

Een tweede overweging is dat gemeenten publiekrechtelijk niet mogen doen aan baatafoming. Door planologische besluiten kan de waarde van grond aanzienlijk toenemen maar mag de

Figuur 1 Verhouding gezamenlijke baten en lasten van bouwgrondexploitatie ten opzichte van totale baten en lasten gemeenten

Gemeenteklasse	Periode	2005	2006	2007	2008
Minder dan 25.000 inwoners		7,6%	7,0%	7,8%	9,3%
Minder dan 25.000 en minder dan 50.000 inwoners		8,5%	7,8%	9,7%	12,2%
Meer dan 50.000 en minder dan 100.000 inwoners		6,3%	10,1%	11,1%	14,6%
Meer dan 100.000 inwoners		9,3%	14,5%	14,9%	17,4%
De grootste 4 gemeenten		4,9%	7,78%	8,5%	9,3%

Figuur 2 Verhouding grondvoorraad t.o.v. totale activa alle gemeenten

Gemeenteklasse	Periode	2005	2006
Minder dan 25.000 inwoners		9,4%	11,7%
Minder dan 25.000 en minder dan 50.000 inwoners		11,8%	13,8%
Meer dan 50.000 en minder dan 100.000 inwoners		13,1%	13,6%
Meer dan 100.000 inwoners		15,5%	16,8%
De grootste 4 gemeenten		5,3%	5,7%

Figuur 3 Waardering grondvoorraad op gemeentelijke balansen per inwoner

Gemeenteklasse	Periode	2005	2006
Minder dan 25.000 inwoners		320	409
Minder dan 25.000 en minder dan 50.000 inwoners		420	514
Meer dan 50.000 en minder dan 100.000 inwoners		525	547
Meer dan 100.000 inwoners		842	898
De grootste 4 gemeenten		565	611

(bron CBS)

gemeente die publiekrechtelijk niet afromen en valt die waardecreatie toe aan de grondeigenaar. (Overigens mag daartegenover een eigenaar wel zgn. planschade claimen als er schade wordt ondervonden van een planologische maatregel, dus het tegenovergestelde is wel het geval.). De overheid mag slechts de kosten die zij in redelijkheid maakt ten behoeve van die locatie-ontwikkeling verhalen. Om toch als overheid aan baatafoming te doen, of daarvan een graantje mee te pikken, is in ons land al sinds 20 jaar een bloeiende praktijk ontstaan van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Daarbij neemt de overheid deel in een joint-venture met de overige grondeigenaren om gezamenlijk de grondexploitatie te voeren. De private partijen 'kopen' daarmee de medewerking van de overheid door ze mede-belanghebbend te maken en de overheid kan privaatrechtelijk meeprofiteren van de waardeverhoging

in de grondexploitatie waar ze publiekrechtelijk niet mag aankomen. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente door zelf alle gronden aan te kopen en dus volledig zelf de grondexploitatie te voeren wél van de waardeverhoging kan profiteren. In dat geval stelt ze zich uiteraard ook op als private ontwikkelaar en werkt ze met marktconforme grondprijzen voor de uit te geven kavels. Vraag daarbij is of de overheid altijd de slagvaardigheid, deskundigheid en capaciteit, alsmede de financiële draagkracht heeft om als private ontwikkelaar op te treden met alle risico's vandien.

Risico's van toekomstige marktontwikkeling voor gemeentelijke gronduitgiften

Kijkend naar de marktontwikkelingen voor vastgoed zien we in toenemende

mate risico's die o.a. effect kunnen hebben op de verwachte tijdstippen van realisatie en omvang van grondopbrengsten voor gemeentelijke grondexploitaties. Daarbij wijzen we op zowel de rente- als de inflatie-ontwikkelingen, oplopende bouwkosten, de teruglopende bestedingen, onzekerheden over de ontwikkeling van de vrij-op-naam prijzen voor woningen, afzet en prijsontwikkeling van kantoor- en winkelpanden als de effecten van de kredietcrisis bij beleggers en ontwikkelaars.

De effecten van de kredietcrisis werken door in alle segmenten van de vastgoedmarkt. In de markt voor kantoren- en bedrijfsgebouwen heeft de kredietcrisis negatieve gevolgen voor de economische groei en dus de groei van de bedrijvigheid in Nederland. Hierdoor vermindert de vraag naar kantoor- en bedrijfsruimte. Daarnaast heeft een stijgende rente negatieve invloed op de waarde van kantoor- en bedrijfsgebouwen en daarmee op de waarde van de grond onder deze gebouwen. Samengevat is er minder grond nodig voor kantoren- en bedrijfsgebouwen tegen een lagere prijs en loopt de gemeente het risico dat aanleg van nieuwe terreinen voor kantoor- en bedrijfslocaties stagneert. Op de woningmarkt zal door stijgende rente en de toenemende voorzichtigheid/terughoudendheid van banken de leencapaciteit voor de potentiële kopers van woningen dalen. Hierdoor ontstaat het risico van dalende woningprijzen. Aangezien grondprijzen vaak de resultante zijn van vrij-op-naam prijzen (die zullen stabiliseren en/of dalen) en de bouwkosten van de woningen (die fors zijn gestegen), ontstaat een groot risico op sterk teruglopende opbrengsten uit uitgeefbare woningbouwkwavels (de zgn. residuele grondwaarden).

Tenslotte zal in het marktsegment van retail (winkels) het effect van het duurder worden van consumptief krediet, een dalende economische groei en teruglopend consumentenvertrouwen een terugval in omzet kunnen zijn. Daardoor zullen de te realiseren huur-opbrengsten en dus rendementen van dit commercieel vastgoed onder druk komen te staan en de waarde van deze vastgoedobjecten – en dus ook van de

daarmee verbonden grondopbrengsten voor deze functies – kunnen dalen.

Hiermee ontstaan voor gemeentelijke grondbedrijven toenemende risico's bij het tijdig en volledig kunnen realiseren van geraamde grondopbrengsten. Projecten hebben een lange looptijd, gronden zijn vaak al geheel of gedeeltelijke aangekocht, plankosten gemaakt, investeringen in sloop, bouw- en/of woonrijp maken ook al gedaan. De opbrengsten moeten dan in de komende jaren nog worden gerealiseerd, waarbij is gerekend met de huidige grondwaarden alsmede een indexatie die uitgaat van toenemende waardeinstijging over de komende jaren. Een paar procent minder grondopbrengsten dan verwacht uit verkoop van bouwkwavels is vaak al vele malen méér dan de jaarlijkse vrije ruimte op de gemeentelijke begroting. Daarbij kan nog worden bedacht dat die verwachte grondopbrengsten uit plannen vaak vertragen en gebaseerd zijn op aannames over zowel hoogte als jaarlijkse stijging over een lange reeks van jaren (in grondexploitaties wordt vaak gerekend met huidige niveaus van grondopbrengsten met een jaarlijkse stijging van 2,5 tot 4%). Als die aannames moeten worden bijgesteld en leiden tot het inzicht dat die plannen een negatief exploitatiesaldo krijgen, moeten gemeenten voor die verwachte verliezen voorzieningen treffen. Het vormen of verhogen van die voorzieningen voor tegenvallers zal een direct budgettair effect kunnen hebben op de gemeentelijke begroting en/of rekening, tenzij buffers in de vorm van reserves in voldoende mate aanwezig zijn.

Breder wettelijk instrumentarium voor kostenverhaal

Naast bovengenoemde overwegingen van groot financieel belang en risico bij actief grondbeleid is het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro verbeterd. Door meer en betere mogelijkheden van kostenverhaal en regie bij private plannen (faciliterend grondbeleid) zouden gemeenten zich af moeten vragen of ze nog steeds in de voorgenomen mate zelf gronden willen blijven aankopen en ontwikkelen. Die

strategische vraag en afweging zien we nog niet bij veel gemeenten. Anderzijds zien we ook nog niet veel van de noodzakelijke voorbereidingen van gemeenten op het hanteren van het nieuwe instrumentarium uit de Wro (en met name het onderdeel grondexploitatie-wet).

Strategische heroriëntatie en risicobeheersing

Vanuit marktontwikkeling, het toenemend risicoprofiel, de enorme financiële omvang van grondexploitaties in de gemeentelijke begrotingen en balansen en het nieuwe wettelijke instrumentarium zouden gemeenten zich dus nadrukkelijk de vraag moeten stellen of ze in gelijke mate als voorheen actief grondbeleid willen blijven voeren. Los van het toekomstige beleid moet ook gekeken worden naar bestaande posities en risico's. De bestaande grondposities zouden daarbij in het uiterste geval in joint ventures kunnen worden ingebracht. Daardoor ontstaat risicodeling met private partijen, die vaak sterker denken in termen van risicobeheersing. Ook zouden die gemeentelijke grondposities in concessiemodellen of prijsvragen eerder te gelde kunnen worden gemaakt om die risico's af te dekken. Tenslotte beschikken gemeenten ook vaak nog over gronden waarvoor nog helemaal geen planontwikkeling is opgestart en het zelfs de vraag is of en wanneer die gaat komen. Deze zgn. anticiperende aankopen (vooruitlopend op mogelijk toekomstige planologische ontwikkelingen) zijn vaak een voorbeeld van het gezegde dat de ogen groter zijn dan mond. Ook daarbij hoort de bestuurlijke afweging van risico's versus rendement.

Bovenstaande opties zijn risicobeheersingsstrategieën. Een andere is gewoon de risico's accepteren. Maar dan wel in het volle bewustzijn wat die risico's zijn, of ze gedragen kunnen worden en tot in welke mate. Daarbij zijn resultaten uit het verleden hier zeker geen garanties voor de toekomst. Projectontwikkelaars en beleggers kunnen failleren en ten onder gaan, voor gemeentelijke verliezen en tekorten draait uiteindelijk altijd de burger op.