

OVEREIND HOUDEN VAN BOUWPLANNEN: OPTIMALISATIE, EFFICIENCY EN MARKTGERICHTHEID

Verliezen nekken grondbedrijven

GEMEENTEN MOETEN BEZUINIGEN EN VERLIEZEN VAAK OOK NOG DE GRONDEXPLOITATIE ALS BRON VAN INKOMSTEN

DOOR ROBERT VAN TIL

Dat de geldkraan van het grondbedrijf kan haperen of zelf voor langere tijd kan droogvallen, is iets waaraan bestuurders, maar ook gemeenteraden nog aan moeten wennen. Vooral gemeenten met ambitieuze bouwplannen die een actief grondbeleid voeren, zien de bodem van de reserves in zicht komen.

De bestuurders hebben veel uit te leggen. Waarom pikte niemand de signalen op? Waarom hadden bijvoorbeeld de bestuurders in Den Bosch niet in de gaten dat 900 nieuwe woningen per jaar wel erg veel is, als er slechts 300 kunnen worden verkocht?

In de recente update van het vorig jaar verschenen rapport 'financiële effecten vastgoedcrisis bij gemeentelijke grondbedrijven' van Deloitte Real Estate Advisory komen dat soort concrete cijfers niet voor. Maar ook uit de daarin vermelde globale cijfers wordt duidelijk dat er veel plannen worden uitgesteld of geschrapt en dat andere worden opgeknipt in een poging om de financiering op gang te houden. Na een analyse van in totaal 145 gemeentelijke jaarrekeningen komt Deloitte tot de conclusie dat het totale verlies op ruimtelijke plannen is oplopen van € 2,4 tot € 2,9 miljard. Ook een jaar na de eerste rapportage blijken veel gemeenten in hun ramingen nog geen rekening te hebben gehouden met het verslechterde economische klimaat en het daaruit te verwachten negatief effect op de grondprijzen. Voor de ongeveer €1,8 mrd aan directe verliezen op negatieve plannen hebben de gemeenten circa € 760 mln aan voorzieningen getroffen. De reeds ingecalculerde toekomstige winsten van positieve plannen komen nu € 1,1 mrd lager uit. Daarvan is nog slechts € 130 mln verwerkt.

Hieruit volgt dat bijna een derde van de verwachte winsten op positieve grondexploitaties – eind 2010 bedroeg die nog € 3,6 mrd – is verdampd.

De gemeenten zitten overigens niet stil. Zo bevat de Nicis-handreiking (te vinden op de website van kennisinstituut voor steden Nicis) een uitgebreide lijst met risicoreducerende en prijsverlagende constructies en andere verbetervoorstellen. Niettemin verwacht Deloitte dat 'de gemeentelijke inkomsten uit grondexploitaties de komende twee jaar nog (verder) tegenvallen'. Ook kan de neiging om de crisis te bezweren door 'taakstellende besparingen' in plannen gemeenten gaan opbreken, als de ambitieniveaus het

IN 'T KORT

- 35 Gemeenten komen in financiële problemen
- Verwachte winsten verdampen
- Ambities worden niet bijgesteld



ALMERE: € 41 MLN WINST OF € 62 MLN BIJSTORTEN?



BREDA: WERKT AAN AANVULLEN RESERVES

zelfde blijven. De onderzoekers verwachten dat 35 gemeenten in de problemen zullen komen en 'mogelijk kunnen worden aangemerkt als toekomstige artikel 12 gemeente'. In politiek Den Haag hebben deze bevindingen nog weinig commotie gewekt. In haar aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer merkt minister Melanie Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu) op dat volgens haar gegevens in 2011 slechts 3 gemeenten een aanvullende uitkering artikel 12 hebben aangevraagd. En 'bij geen van deze gemeenten was het gevoerde grondbeleid de (hoofd-)oorzaak'.

ROUWPROCES

Volgens Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds en praktijk-hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft staat de rijksoverheid ook niet echt te

popelen om in te grijpen. 'De gemeenten betalen die rekening zelf uit het Gemeentefonds. Dat functioneert als onderling solidariteitsfonds', aldus De Zeeuw. 'Pas als er veel gemeenten geraakt zouden worden, zeg meer dan vijftig, moet de rijksoverheid wel in actie komen, maar dat ligt niet in de lijn van de verwachting. Naar mijn inschatting zullen twintig à dertig gemeenten het financieel niet helemaal zelfstandig bolwerken, vooral in die situaties waarin de algemene dienst ook wordt geconfronteerd met grote bezuinigingen in de welzijns- en zorgsector.'

De analyse van Deloitte ziet hij als een reële en realistische beschrijving van de positie waarin veel gemeenten verkeren. De Zeeuw: 'Het erkennen van de verliezen en het bijbehorende rouwproces hebben hun tijd nodig. Met

GEMEENTEN MET GROTE AMBITIES HARDST GETROFFEN

Het hardst worden gemeenten getroffen die een actief grondbeleid combineren met grote bouwopgaven en dito ambities. Op de lijst van 37 grootste gemeenten met forse verliezen staan naast Apeldoorn (verlies € 68 mln) ook Tilburg (€ 84 mln), Breda (€ 62 mln), Maastricht (€ 55 mln) en Enschede (€ 40 mln).

Voor Apeldoorn is de situatie inmiddels zo nijpend dat het de provincie verzocht om de gemeente onder 'preventief toezicht' te stellen. Een door de gemeenteraad ingestelde onderzoekscommissie probeert het lek nu boven water te brengen. Daartegenover staat een ambitieuze gemeente als Den Bosch, die het grondbedrijf wel op orde heeft. Ook zijn er gemeenten waarvan de balansen van het grondbedrijf na een vooral boekhoudkundige sanering plotseling opfleuren. Zo meldt de gemeente Almere in een persbericht dat het grondbedrijf voldoende gezond is om

volgend jaar een afdracht van € 41 mln aan de algemene middelen te rechtvaardigen. In de begrotingsstukken zelf geeft de gemeente echter aan dat de negatieve grondexploitaties bij ongewijzigd beleid zouden zijn toegelaten van - € 42 mln naar - € 141 mln. Om dit op te vangen zou de gemeente eind dit jaar € 62 mln in het grondbedrijf moeten storten. Door het maatschappelijk vastgoed (€ 134,5 mln voor het Poort-project) onder te brengen in de gemeentelijke begroting werd het saldo positief.

Rotterdam is een extreem geval. Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (omgedoopt tot afdeling Gebiedsontwikkeling) zag zijn verdienend vermogen in enkele jaren dalen van € 150 mln naar nul. Gezien het verdwijnen van positieve exploitaties zal deze situatie ook niet meer veranderen. In maart van dit jaar meldde het college van B en W 'een tegenval-ler' van € 235,5 mln op grondexploitaties. Dat

heeft 'de financiële situatie van de gemeente aangetast'. Op de gehele portefeuille werd een verlies afgeboekt van € 190 mln.

Het weerstandsvermogen is positief, maar alleen dankzij een lening van € 75 mln uit het Investeringsfonds Rotterdam. Eerder dit jaar liet het adviesbureau Ernst & Young zich zeer kritisch uit over de inrichting van de projectcontrole, het risicomanagement en de managementinformatie bij het grondbedrijf. Minder spectaculair, maar meer representatief voor andere gemeenten, is de situatie in Breda. Na het afboeken van € 39 mln wil de gemeente de reserve van het grondbedrijf weer geleidelijk aanvullen tot de vereist € 25 mln. Wethouder Bob van den Berg zegt nu een realistisch beeld te hebben. 'Dit neemt niet weg dat er ook voor de bestaande grondexploitaties nog altijd sprake is van een risico, onder andere als gevolg van de economische situatie in relatie tot de woningmarkt.'



ROTTERDAM: MOET MET LENING VAN € 75 MLN BIJSPRINGEN

dit rapport kan de wethouder aan de gemeenteraad duidelijk maken dat alle gemeenten in hetzelfde schuitje zitten. Ze zullen wel de pijngrens moeten opzoeken.' Het is volgens De Zeeuw dan ook verstandig om een zo reëel mogelijk beeld te schetsen over wat ze de komende vijf jaar te wachten staat en hoe ze in die tijd de financiële pijnen gaan verwerken. 'Ze moeten', zegt De Zeeuw, 'de olifant dan als het ware stukje voor beetje opeten.' Verschillende gemeenten stellen nu een meerjarenplan op waarin ze elk jaar een afdracht doen aan het grondbedrijf. De precieze hoogte kan je dan afstemmen op de actuele situatie.

Bij het overeind houden van bouwplannen draait het om drie kernbegrippen: optimalisatie, efficiency en marktgerichtheid. De Zeeuw: 'Er zijn plannen met een stevige luxe rand waarvan je je moet afvragen of de kopers en eindgebruikers die extra kwaliteit, bijvoorbeeld bovenop het Bouwbesluit, wel echt waarderen. Je ziet nu ook steeds meer dat plannen worden omgezet naar producten en woonomgevingen en werkomgevingen die beter aansluiten op de preferenties van de mensen.' Meer marktgerichtheid, meer efficiency in het plan- en bouwproces en een focus op de gebruikswaarde en belevingswaarde van eindgebruikers. Toekomstwaarde blijft een rol spelen, maar meer vanuit die eindgebruikers gereedeneerd dan vanuit beleidsideologieën. 'Dat is ongeveer de richting die we nu opgaan', meent De Zeeuw. 'En dan moet het uiteindelijk mogelijk zijn om dezelfde of zelfs iets betere kwaliteit te leveren tegen een kostenreductie die gaat richting twintig procent. Dat lukt alleen als alle participanten in de keten zich daarvoor uitsloven. Het gaat om procesinnovatie en om inhoudelijke aanpassingen. Een voorbeeld daarvan is de bekende discussie over het ondergronds parkeren. Dat kun je vaak ook bovengronds oplossen, bijvoorbeeld in hofjes.'

ACTIEF CONTRA FACILITAIR GRONDBELEID

Bij zijn inaugurele rede als oratie als hoogleraar Vastgoed- en locatieontwikkeling aan de Radboud Universiteit te Nijmegen sprak Erwin van der Krabben zich min of meer uit tegen actief grondbeleid, mede vanwege de hoge risico's. De Zeeuw gaat daar niet helemaal in mee.

'Ik vind wel dat de gemeente het grondbedrijf in grote mate zou moeten verzelfstandigen. Het grondbedrijf is voor een gemeente een wezensvreemde activiteit, want zij treedt op als risicodragende ondernemer. Ook de afdrachten aan de algemene diensten heb ik altijd een vervuiling gevonden van wat een grondbedrijf in wezen moet zijn.' Maar een gemeente draagt volgens De Zeeuw wel een bijzondere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit in steden en dorpen. Sommigen wijzen dan op de twee petten die elkaar in de weg zitten. De regelingen in de Wet ruimtelijke ordening rond bestemmingsplannen en grondexploitaties worden dan vermengd met een privaatrechtelijk, fi-

'Pas als er veel gemeenten geraakt zouden worden, zeg meer dan 50, moet de rijksoverheid wel in actie komen'

nancieel belang. Ontwikkelaars ervaren het echter als een voordeel als een gemeente via de financieel-economische weg ook op de lange termijn bij een plan betrokken blijft. De Zeeuw: 'Financieel-economische betrokkenheid vormt een tegenwicht voor de dynamiek van het politiek bestuur. Daarom kiezen ook veel marktpartijen bij plannen met een lange doorlooptijd juist voor een langdurige betrokkenheid van de kant van de gemeente.'

Een geheel nieuw aspect in deze discussie is de opkomst van 'light PPS'. Gemeenten spelen daarmee via fiscale en financiële arrangementen (via de Bank Nederlandse Gemeenten) in op de financieringsbehoefte bij marktpartijen. De gemeente houdt controle op het proces en genereert al vanaf het begin positieve cashflows. In ruil daarvoor brengen de marktpartijen kennis in. Op termijn nemen zij het project af. Dit bewijst volgens De Zeeuw dat actief grondbeleid juist in deze tijd een belangrijke rol kan spelen. 'Hier zien we de voordelen van de traditie van de mengvorm van actief en facilitair grondbeleid. Ik vind ook dat we die verworvenheid moeten behouden. Alleen komen de accenten nu wat anders te liggen.' ■