

# Grondbedrijven in zwaar weer

DE CRISIS HAKT ER OOK BIJ GEMEENTEN FORS IN. STURING VAN GRONDEXPLOITATIE VERGT GROTE PROFESSIONALITEIT; 'JE MOET ER BOVEN OP ZITTEN'

DOOR FRISO DE ZEEUW

**E**ind oktober 2012 verscheen de derde, geactualiseerde rapportage over de financiële stand van zaken en perspectieven van gemeentelijke grondbedrijven. Dit rapport is in opdracht van de ministeries van I&M en BZK en van de VNG opgesteld door Deloitte. Dit rapport becijfert de verliezen die gemeenten lijden op grondposities. Kort een aantal bevindingen:

- In 2011 hebben Nederlandse gemeenten € 2 mrd verlies genomen in het grondbedrijf.
- Cumulatief bedraagt het verlies bij gemeentelijke grondbedrijven inmiddels circa € 3 mrd.
- Naast het reeds genomen verlies volgt voor gemeenten naar verwachting in de komende jaren een nog te nemen verlies van € 1,0–1,5 mrd.
- Daarnaast wordt nog steeds circa € 3 mrd aan toekomstige winsten verwacht en bedraagt de gemeentelijke reservepositie over het geheel nog circa € 5 mrd.

De crisis hakt er bij gemeenten dus fors in: middelgrote gemeenten zien zich bijvoorbeeld genoodzaakt bedragen tussen de € 50 en 100 mln (gefaseerd) af te boeken. Accountants zitten de gemeenten achter de broek. Dit proces is nog niet ten einde. Ook private grondexploitanten en corporaties ontkomen uiteraard niet aan forse afboekingsoperaties.

Dat als gevolg van deze problematiek veel gemeenten 'in de bijstand' zullen komen en dus de 'artikel-12-status' zullen krijgen, acht ik echter niet waarschijnlijk. Bij de meeste gemeenten heerst toch de mentaliteit dat zij zelf de tekorten willen oplossen, ook al gaat dat ten koste van een forse hap uit de reserves en van pijnlijke bezuinigingsmaatregelen. Illustratief is dat de gemeente met een van de grootste tekorten, Apeldoorn, daartoe al een plan heeft gemaakt. Bovendien krijgen gemeenten via de artikel-12-status niet snel financiële steun uit



het Gemeentefonds voor (louter) grondexploitatiekortingen. Kort gezegd luidt de motivatie: dit is autonoom beleid, en de gemeente die daaraan zijn gat verbrandt, moet zelf op de blaren zitten.

Hierna ga ik in op enkele aspecten van de grondexploitatie: gronduitgifteprijs, grondkosten en de gehanteerde parameters in de grondexploitatie. Ik sluit af met een korte beschouwing waarin ik de gemeentelijke grondexploitatie in een breder kader plaats. Andere relevante aspecten, zoals (lokale en regionale) sanering van de plancapaciteit, marktgericht maken van plannen en tijdelijke grondexploitatie, blijven in dit artikel onbesproken.

## RESIDUELE METHODE

De bepaling van de (uitgifte)prijzen van (bouwrijpe) grond is een zaak van de eigenaren van die gronden – in ons land vaak de gemeenten – die met afnemers (projectontwikkelaars, bouwers, particulieren) tot overeenstemming moeten zien te komen. Tot het begin van de crisis, eind 2008, was de residuele grondprijsberekening in ons land usance. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de verkoopwaarde van het gebouw (marktwaarde) en de bouw- en ontwikkelingskosten. Vaak 'stolde'

deze waarde in vorm van een grondquote: het percentage van de grondprijs in de totale vrijop-naam-prijs van de woning. Die grondquote ligt in ons land gemiddeld rond de 30% voor grondgebonden woningen. In wezen legde David Ricardo in 1841 de basis voor de residuele methodiek. Hij beredeneerde dat het niet zo was dat de prijs van het graan hoog was omdat de landbouwgrond duur was. Nee, de grond was duur omdat de vraag naar graan groot was en het aanbod klein. Toepassing van het residueel rekenen kreeg in ons land geen wettelijke status, maar in 2001 wel een officieel tintje met het afsluiten van het Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid tussen het ministerie van VROM, de VNG, de Neprom en de NVB. Het convenant beoogde vooral uitwassen van het residuele systeem tegen te gaan. Bijvoorbeeld: de grondprijs gaat omhoog als een woningkoper ervoor kiest er om bij de koop meteen een aanbouw toe te voegen.

De residuele methodiek brengt met zich mee dat in tijden dat de prijzen van de eindproducten (woningen, winkels, kantoren, etc.) de trap omhoog nemen, de residuele grondwaarden met de lift gaan. Het moet ook betekenen dat in economisch mindere tijden, met prijsdalingen, de grondprijzen de lift naar beneden nemen. Voor woningen geldt sinds het begin van de crisis een gemiddelde prijsdaling van meer dan 15%, rekening houdend met inflatie zelfs meer dan 25%. Dat zou betekenen dat de grondprijzen een duikeling van minimaal 30% – maar vaak aanzienlijk meer – zouden moeten maken. Sterk vertraagd en met kleine stappen gaan nu steeds meer gemeenten de kant op van prijsverlaging. Vroeg of laat komt er een eind aan het tegen de economische stroom in roeien en daarmee tegen de rationaliteit van de residuele methodiek. Uiteindelijk is de te duur geprijsde grond niet meer af te zetten. Ik wil hier uitdrukkelijk niet mee zeggen dat grondprijsverlaging dé sleutel is om

de vastgoedmarkt weer vlot te trekken. Alle participanten in de ontwikkelings- en bouwketen moeten hun kosten terugdringen om kwalitatief afzetbare producten weer concurrerend te maken ten opzichte van de bestaande voorraad.

### GRONDPRODUCTIEKOSTEN

Ik maak onderscheid tussen grondprijzen (uitgifteprijs) en grondkosten (grondproductiekosten). Die grondkosten komen verscherpt in beeld nu de grondprijzen (moeten) dalen; de marge tussen beide is minimaal of de haalbare prijzen liggen onder de gemaakte, respectievelijk nog te maken kosten. Deze laatste situatie kenmerkt de meeste de transformatieplannen binnen het stedelijk gebied. Met subsidies kon de overheid de 'onrendabele top' van deze locaties wegwerken, maar daar komt als gevolg van de bezuinigingen grotendeels een eind aan. Dat resulteert in verlieslatende exploitaties.

De noodzaak om veel kostenbewuster en efficiënter te werken heeft hoge prioriteit. De tijd van onnodig dure stedenbouwkundige en bouwkundige oplossingen behoort voorbij te zijn. Voorbeelden: Ontwerp een alternatief voor ondergronds parkeren. Laat het stratenpatroon – met de kabels en leidingen – in het binnenstedelijk gebied zoveel mogelijk intact. Maak een einde aan het op ruime schaal wegboeken van (vergeefse en vage) plankosten op de grondexploitatie. Reduceer de kosten van planvorming en van begeleiding van de planuitvoering.

### PARAMETERS EN STURING

De geraamde resultaten van lopende grondexploitaties worden in belangrijke mate beïnvloed door de zogenaamde parameters, dat wil zeggen aannames voor opbrengststijging, kostenstijging en rente. Jaarlijks actualiseren gemeenten hun grondexploitaties. De onderzoekers van Deloitte stellen dat veel gemeenten inmiddels de parameters van de grondexploitatie aanpassen in de richting van de actuele marktomstandigheden. Wij richten de blik op de belangrijkste parameters:

- **Opbrengststijging.** Voor de komende drie jaar wordt door de meeste gemeenten nu gerekend met een jaarlijkse stijging van de opbrengsten van 0–0,5% en vervolgens jaarlijks

1–1,5%. Dit is een versobering van de tot voor kort gebruikelijke opbrengststijging van veelal 2% per jaar. Ik schetste eerder dat de gronduitgifteprijs verder onder druk komen te staan. Een calculatie met een (forse) opbrengstverlaging is dus eerder op zijn plaats.

- **Kostenstijging.** Gemiddeld wordt de stijging van de kosten geraamd op 2–2,5% per jaar. Dit komt overeen met de prijsontwikkeling van de bouwkosten voor grond-, weg en waterbouw (GWW) van de afgelopen jaren (periode 2003–2011; zowel voor als tijdens de crisis). De slechte markt drukt momenteel de aanneemsommen; het is verantwoord daarmee rekening houden, zeker voor de kortere termijn.

- **Rekenrente.** De gemiddelde gemeentelijke rekenrente voor de grondexploitatie is 4,5% per jaar. Omdat de kosten voor de baten uitgaan, kunnen eventuele rentestijgingen leiden tot hogere tekorten en verliezen bij gemeenten. Dit is een gemiddelde over de financieringslasten van de gemeente. Een hogere of lagere rente voor het grondbedrijf betekent impliciet respectievelijk voor- of nadelen in de algemene dienst.

Naast de keuze van de parameters, is het belangrijk om te sturen op kansen, risicobeheersing, planning en doorlooptijden. Dat vergt intensieve, professionele aandacht; 'je moet er bovenop zitten'. Die aandacht is in de jaren voor de crisis verslapt. En hoewel het woord wellicht anders suggereert, dat geldt ook 'organische gebiedsontwikkeling'. Dat gaat niet vanzelf!

### GRONDBEDRIJVEN IN PERSPECTIEF

De crisis is een goede gelegenheid om de gemeentelijke grondbedrijven opnieuw te positioneren. Ik vind dat – in de toekomst – er een eind moet komen aan afdrachten van de grondbedrijven aan de algemene kas van de gemeente. Als die afdrachten achterwege waren gebleven, hadden de bedrijven nu meer (reserve-)vlees op de botten gehad. Het is bovendien ongezond dat gemeenten financieel zo afhankelijk zijn geworden van grondexploitatie. De gezamenlijke baten uit bouwgrondexploitatie ten opzichte de totale baten van de gemeenten zijn in de afgelopen jaren tot zo'n 13% opgelopen. De enorme stijging van de grondquote van, bijvoorbeeld, nieuwbouwwoningen naar

meer dan 30% maakte dat mogelijk. Dit alles leidde tot financiële verslaving; gemeenten zullen financieel moeten afkicken. En dat is lastig; vraag maar aan Bonnie St.Claire: 'Er gaan dagen voorbij dat ik geen druppel drink', zei ze onlangs in een interview.

In ons land hebben de baten uit de grondexploitatie min of meer de plaats ingenomen van lokale belastingen. Dat is uniek in Europa: de gemeentelijke grondexploitaties hebben in vergelijking met andere landen een ongekend volume, terwijl de omvang van de gemeentelijke belastingen minimaal is.

Gezien de kwalitatieve resultaten die de afgelopen 50 jaar zijn behaald, ben ik echter de laatste om te pleiten voor liquidatie van de gemeentelijke grondbedrijven. Zij blijven een instrument voor publieke sturing en financiële verevening. De keuze voor facilitair gemeentelijk grondbeleid is even legitiem en heeft eigen voor- en nadelen. De volgende elementen dienen de keuze voor het type grondbeleid te bepalen:

- heldere (publieke) doelstellingen die de gemeente met actief grondbeleid wil bereiken;
- de financiële armslag die de gemeente heeft om actief te acteren en om een risicoreserve achter de hand te hebben;
- de ambtelijke expertise om het grondbedrijf te runnen. Het is een voor de gemeente afwijkende tak van sport, waarin zij optreedt als risicodragende ondernemer en bijvoorbeeld koopmansgeest en risicobeheersing aan de dag moet leggen. Het onderzoek van de gemeenteraad van Enschede Grip op grond (juni 2012) is in dit opzicht illustratief.

Bij de discussie over actief of faciliterend grondbeleid past een relativerende opmerking. Gemeenten hebben naar raming voor € 13 mrd aan (ruwe) bouwgrond in hun grondbedrijven vastgelegd. Marktpartijen en corporaties hebben dat voor € 3 mrd, respectievelijk € 2 mrd gedaan. Een deel van die grond ligt 'verkeerd', op locaties waarop nooit een woning of bedrijf zal verschijnen. Maar zeker de eerstkomende tien jaar beschikken publieke en private partijen over een 'riante' grondvoorraad. ■

*Prof. mr. Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling*