

# Grondbeleid en crisistijd<sup>1</sup>

De economische crisis blijft de gemeederen in Nederland bezighouden. Hoewel het CPB inmiddels meldt dat de crisis voorbij is, worden er in het bedrijfsleven en ook bij gemeenten problemen gemeld. Bij gemeenten gaat het naast de bezuinigingsmaatregelen op het gemeentefonds ook vaak over de uitvoering van bouwprojecten, waar de problemen zich voordoen. In de vakliteratuur wordt regelmatig aandacht besteed aan de wijze waarop gemeenten zich inspanssen bouwprojecten in deze recessie doorgang te laten vinden. Genoemd worden onder meer overlegvormen met de partners in de bouw en de financiële wereld, om adequaat op de ontwikkelingen in de markt te kunnen inspringen, of tijdelijke financieringsvormen om tijdelijk bouwers te ondersteunen en het voor kopers (m.n. starters) aantrekkelijk maken om in een nieuwe woning te investeren.

**Ronald van der Steen** Senior adviseur BMC groep

In dit artikel kiezen wij een andere invalshoek en laten wij zien waar de kwetsbaarheid van de gemeente intern kan zitten als het gaat om de financiële gevolgen van de crisis in het grondbeleid. We laten zien hoe de economische crisis kan doorwerken in de financiële positie van de gemeente, via de grondbedrijffunctie.

### Economische crisis en grondbeleid

Hoe beïnvloedt deze crisis nu het grondbeleid van gemeenten?

Voor het grondbeleid van de gemeenten is de bouwsector van specifiek belang. De crisis manifesteert zich hier doordat de financiering die bouwers en projectontwikkelaars nodig hebben om projecten uit te voeren, niet of tegen veel zwaardere voorwaarden beschikbaar komt ten opzichte van het verleden. Samen met de afgenomen vraag is het gevolg is dat (woning-)bouwprojecten vertragen, stil

komen te liggen of niet van start gaan. Ook kan het gebeuren dat vanwege de hogere uitvoeringskosten voor de projectontwikkelaars, gemeenten de aanvankelijk gedachte grondprijs naar beneden moeten bijstellen om het project nog rendabel uit te kunnen voeren. Dit leidt tot lagere resultaten en kan zelfs tot verliezen voor de gemeente leiden.

### Niet alles is crisis

Hoewel de verleiding groot is om alle malaise in de bouwsector en het grondbeleid op het conto van de crisis te schuiven, willen wij hier aantekenen, dat niet alle problematiek die zich nu bij het grondbeleid voordoet altijd terug te voeren is op de economische crisis. Voor dat deze crisis de kop op stak deden zich al onevenwichtigheden voor. Zo had de kantorenmarkt ook voor de crisis al met een overschot te maken. Nieuwbouwprojecten werden

minder snel verkocht, maar de grote leegstand ontstond bij de bestaande voorraad. Ook op de woningmarkt deden zich al langer problemen voor zoals: het steeds onbereikbaar worden van woningen voor starters, de stagnerende doorstroming in de woningmarkt en het niet voldoende bouwen naar de behoefte.

### Invloed van de kredietcrisis op de gemeentelijke huishouding

De huidige crisis zet de zaken echter wel op scherp en de vraag is hoe dit via het grondbeleid doorwerkt op de gemeentelijke huishouding. Daaraan vooraf gaat de vraag in hoeverre er sprake zal zijn van doorwerking. Dat laatste hangt af van het aantal projecten dat een gemeente in uitvoering heeft of uit moet voeren. Hoe meer projecten hoe groter het risico is dat de gemeente via het grondbeleid nadelige effecten ondervindt van de kredietcrisis.

Hoe groot deze nadelen kunnen zijn hangt af van twee factoren:

- de grondbedrijfsafhankelijkheid van de gemeente;
- de kwaliteit van het risicomangement en het daarbij te bepalen benodigde weerstandsvermogen.

## Grondbedrijfsafhankelijkheid gemeente

Onder grondbedrijfsafhankelijkheid van de gemeente verstaan wij de mate waarin de gemeente voor de lopende exploitatie of voor het uitvoeren van noodzakelijke, maar niet rendabele projecten afhankelijk is van positieve resultaten van het grondbedrijf. Om te illustreren hoe deze afhankelijkheid er uit kan zien onderscheiden wij de volgende vormen:

- In de meerjarenraming is een vaste afdracht van het grondbedrijf opgenomen voor het sluitend krijgen van de gemeentebegroting;
- Toerekeningen van structurele kosten aan de grondexploitatie die eigenlijk door reguliere algemene inkomsten dienen te worden afgedekt (m.n. personeel dat hoofdzakelijk aan projecten werkt en een vaste gemeentelijke aanstelling heeft);
- Toerekening van een hogere rente aan de grondexploitatie dan de omslagrente;
- Realisatie afhankelijkheid van (noodzakelijke) projecten van winsten uit grondexploitaties;
- Optimisme in plaats van realisme in de grondexploitatieberekeningen met name ten aanzien van de opbrengsten;
- Vertragingen in de bouwprojecten leiden tot extra rentekosten voor de gemeenten (bijvoorbeeld Leidsche Rijn, bouwprojecten Almere), maar ook PPS-projecten hebben vertraging omdat private partijen moeilijker aan de benodigde financiering kunnen komen.

### Vaste afdracht

In de eerste plaats kan de gemeente voor het sluitend krijgen van haar meerjarenraming afhankelijk zijn van een vaste afdracht van het grondbedrijf. Bij het opstellen van de gemeentelijke begroting wordt aan de batenkant steeds een vast bedrag vanuit het grondbedrijf ingeboekt. Deze vaste afdracht moet het grondbedrijf bekostigen uit de positieve resultaten die zij bij bepaalde projecten boekt. Als die positieve resultaten afnemen, zich niet meer voordoen, of veel later dan gepland

gerealiseerd worden, komt er een moment waarop de noodzakelijke bijdrage vanuit de grondbedrijfsfunctie niet meer geleverd kan worden. Voor zover deze bijdrage noodzakelijk was voor het sluitend krijgen van de meerjarenraming wordt de gemeente hierdoor met tekorten geconfronteerd.

### Structurele lasten ten laste van de grondexploitatie

In de tweede plaats kan afhankelijkheid bestaan doordat structurele lasten van de gemeente die eigenlijk door algemene inkomsten zouden moeten worden afgedekt, toegerekend worden aan de grondexploitatie. Bekende voorbeelden van deze vorm van afhankelijkheid zijn: het structureel toerekenen van personeels-

## Hoe meer projecten hoe groter het risico is dat de gemeente via het grondbeleid nadelige effecten ondervindt van de kredietcrisis.

kosten aan de grondexploitatie of het toerekenen van kosten voor het opstellen van bestemmingsplannen. Maar er zijn nog talloze andere varianten denkbaar. Nu zien we de grondbedrijfsafhankelijkheid van de gemeente niet aan de batenkant terug maar aan de lastenkant. In feite zijn de lasten die zichtbaar worden in de meerjarenraming van de gemeente te laag. Op het moment dat de gemeente deze lasten via de grondopbrengst niet meer gedekt krijgt of, anders geformuleerd, de grondexploitatie verliezen gaat vertonen, wordt de gemeente met lasten geconfronteerd die zij niet meer kan dekken. Bovendien bestaat dan het risico dat projecten niet door kunnen gaan vanwege de verliesgevende grondexploitatie. De toerekening van personeelskosten vormen sowieso een belangrijk aandachtspunt voor de gemeenten. Bij kostenverhaal (niet actieve grondexploitatie) zal de toerekenbaarheid van personeelskosten bij Algemene Maatregel van Bestuur beperkt worden tot die kosten die via de zoge-

naamde plankostenscan toegerekend kunnen worden<sup>2</sup>.

### Rente grondexploitatie hoger dan de omslagrente

Een derde vorm van afhankelijkheid is door aan de grondexploitatie een hogere rente toe te rekenen dan de omslagrente. Dit is een soort structurele winstafroming, via het renteresultaat van de gemeente, die alleen goed gaat zolang er via de grondbedrijfsfunctie positieve resultaten worden gehaald. Voor zover de gemeente ook afhankelijk is van een dergelijke constructie om structureel haar meerjarenraming in evenwicht te houden hebben we in deze tijden van economische crisis te maken met een risicovolle situatie.

### Afhankelijkheid onrendabele investeringen van grondbedrijfswinsten

Een volgende vorm van afhankelijkheid wijzen wij op de afhankelijkheid die onrendabele investeringen in bijvoorbeeld maatschappelijk voorzieningen kunnen hebben van positieve resultaten uit het grondbeleid. Een gemeente moet tenslotte ook investeren in talloze maatschappelijke voorzieningen die niet via de markt gerealiseerd kunnen worden en per definitie geen positieve resultaten opleveren bij de realisatie. Voor zover de realisatie van dit soort voorzieningen afhankelijk is van positieve resultaten in de grondbedrijfsfunctie, loopt de gemeente in de huidige situatie het risico dat zij dergelijke investeringen moet uitstellen, hetgeen maatschappelijk ongewenst kan zijn.

Hierbij merken wij op dat ontwikkelaars zich vaak een positie verworven hebben bij ontwikkelingen waarbij vanuit de grondexploitatie een positief resultaat te verwachten is. De gemeente kan dan kosten verhalen, maar baatafroming is niet mogelijk. Als de gemeente voor andere projecten afhankelijk is van de positieve resultaten van een dergelijk project (verlies en winst verevening), biedt de Grondexploitatiewet de optie van bovenplanse verevening. Dat kan alleen bij overeenkomst in het zogenaamde anterieure traject, voorafgaand aan de vaststelling van een exploitatieplan. De samenhang van de verlies en winst locaties moet dan zijn onderbouwd in een structuurvisie. Duidelijk is dat waar meer spanning komt op resultaten van de grondbedrijfsfunctie, het zaak is dat de gemeente haar instrumentarium op orde heeft.

# Financiën

## Planningsoptimisme

Met name de “gouden” jaren in het grondbeleid die aan deze crisis vooraf gingen, hebben ertoe geleid dat er op voorhand rekening werd gehouden in grondexploitatie met opbrengstenstijgingen en optimisme ten aanzien van het realisatiemoment van projecten. Zeker daar waar er achter wordt gelopen met het actueel houden van grondexploitatie bestaat het risico dat er nog veel van dit optimisme in d grondexploitatie aanwezig is. Bij herzieningen kan dit tot forse afboekingen leiden.

## Extra vertraging en rentekosten

Ook waar wel voorzichtig gecalculeerd is in het verleden kan het zijn dat de vertragingen in de bouwprojecten er toe leidt dat gronden veel later worden afgenomen dan verwacht en dat grondexploitaties veel later kunnen worden afgesloten. Dit leidt tot hogere rentekosten en een negatief effect op de grondexploitatie. Via de bestaande afdrachtmechanismen kan dit vervolgens een negatief effect hebben op de gemeentelijke begroting.

We hebben nu inzicht gegeven in de wijze waarop de kredietcrisis via het grondbeleid invloed kan hebben op de gemeentelijke financiële huishouding. Eigenlijk grijpt de kredietcrisis niet rechtstreeks in maar via het grondbeleid en de mate waarin de gemeente afhankelijk is van de positieve resultaten daarvan.

Op zichzelf genomen zou een gemeente nooit in een positie moeten verkeren waarbij er sprake is van grondbedrijfafhankelijkheid. Inkomsten vanuit het grondbedrijf zijn per definitie incidenteel en omgeven met risico's. Het is algemeen onderkend dat structurele lasten niet afgedekt moeten worden met incidentele baten. Toch doen zich in de praktijk nog altijd situaties voor waarbij een zekere mate van afhankelijkheid geconstateerd kan worden.

## Impact van de crisis: Weerstandsvermogen en risicomanagement

De mate waarin de crisis ingrijpt via het grondbeleid wordt niet alleen bepaald door de afhankelijkheid van de positieve resultaten uit de grondbedrijf functie maar ook door de mate waarin de gemeente in staat is nadelen uit de grondbedrijf functie op te vangen.

We komen dan op het weerstandsvermo-

gen en het risicomanagement van de gemeente.

De weerstandscapaciteit geeft de mogelijkheden aan die de gemeente heeft om financiële tegenvallers op te vangen. Deze capaciteit wordt bepaald door de reservepositie van de gemeente (inclusief eventuele stille reserves) en door de latente belastingcapaciteit (ofwel de mogelijkheid om de OZB tot een maximum te verhogen) van de gemeente. Hier tegenover staat de mate waarin de gemeente in staat is risico's te identificeren, te beoordelen en vervolgens maatregelen te treffen om ze te beheersen. Indien de beschikbare weerstandscapaciteit groter is dan de benodigde weerstandscapaciteit (om de risico's op te vangen) spreken we van een positief weerstandsvermogen.

Met name ten aanzien van de risico-identificatie van projecten en de analyse van de mogelijke impact van dit soort risico's valt op dat dit nog al eens te wensen overlaat. Uit onderzoeksopdrachten die BMC op het gebied van het grondbeleid voor gemeenten en voor rekenkamers uitvoert blijkt vaak dat dit een onderontwikkeld punt is bij gemeenten. Vaak worden op projectniveau wel de nodige risico's onderscheiden, maar vindt de vertaling, via een beoordeling van kans en impact, naar het noodzakelijk geachte weerstandsvermogen niet plaats. In deze tijden van economische crisis lopen gemeenten op deze wijze het risico dat zij hun benodigde weerstandscapaciteit te laag bepaald hebben en dus dat het weerstandsvermogen onvoldoende kan zijn. Gemeenten die projectrisico's wel goed onderkennen, inschatten en vertalen naar het benodigd weerstandsvermogen, zijn beter in staat te anticiperen op mogelijke effecten van de kredietcrisis. Deze gemeenten hebben beter de mogelijkheid om eventuele tekorten op te vangen, voordat ze maatregelen in de exploitatie moeten nemen.

## Wat doen gemeenten aan de crisis

Zoals in de inleiding werd gemeld lijken gemeenten zich nu in eerste instantie te richten op het zo goed mogelijk in de lucht houden van bouwprojecten, voor zover zij dat kunnen beïnvloeden. Zo wordt de productie van bouwrijpe grond zoveel mogelijk gefaseerd; worden startersleningen geïntroduceerd; sommige gemeenten intensiveren citymarketing.

Ook worden de risicopercentages ten aanzien van grondopbrengsten verhoogd en houdt men aan de andere kant toch ook rekening met gunstiger aanbestedingen. Ook zijn er gemeenten die de grond voorlopig om niet leveren en later afrekenen. Over de tussenliggende periode wordt uiteraard een rentevergoeding betaald. Een andere manier waarmee gemeenten lokaal proberen de gevolgen van de crisis in het grondbeleid te beheersen is door periodiek de situatie te bespreken met de belangrijkste partners in de bouwsector. Zo vindt periodiek overleg plaats met makelaars, corporaties, ontwikkelaars, bouwers, beleggers en soms ook banken. Besproken worden zaken als marktonderzoeken en bouwplannen worden daar zoveel mogelijk op afgestemd. Het doel is vooral het voorkomen van stagnatie in de woningbouw. Hier lijkt meer nadruk te liggen dan het voorkomen van vraaguitval. Overigens zien we ook dat gemeenten beducht zijn om marktrisico's over te nemen. Men realiseert zich dat als de markt deze risico's niet wil dragen er ook echt wat aan de hand is en men eerst zeker wil zijn dat men dergelijke risico's kan lopen.

## Een analysekader voor grondbedrijfafhankelijkheid

Hoewel het volstrekt begrijpelijk is dat de eerste aandacht van gemeenten uitgaat naar het zoveel mogelijk beperken van stagnatie in de bouwprojecten wanneer het om de effecten van de kredietcrisis in het grondbeleid gaat, pleiten wij er voor dat de eigen kwetsbaarheid niet uit het oog wordt verloren.

Gemeenten doen er goed aan voor de eigen situatie te beoordelen in hoeverre de in dit artikel besproken afhankelijkheden spelen. Voor zover dat het geval is, moet er worden bezien wat voor maatregelen getroffen kunnen worden. Tenslotte wordt geadviseerd na te gaan of het weerstandsvermogen voldoende is om eventuele onevenwichtigheden op te vangen en anders dit weerstandsvermogen adequaat op te hogen.

Als hulpmiddel voor een dergelijke analyse en als ondersteuning voor de bepaling van mogelijke oplossingsrichtingen is onderstaand analysekader ontwikkeld, waarmee gemeenten op een snelle en eenvoudige wijze voor zichzelf kunnen nagaan hoe grondbedrijfafhankelijk zij is, hoe kwetsbaar zij is voor mogelijke effecten van de

Stappen	Oordeel	Actie	Oordeel	Actie
<b>Stap 1: Probleem identificatie</b>				
Actieve Projecten	Veel	Nader analyseren (stap 2 en 3)	Weinig/ niet	Geen
<b>Stap 2: Probleemanalyse</b>				
Exploitatie afdrachtafhankelijk	Ja	Z.s.m. terugbrengen	Nee	Geen
Vaste gemeentelijke kosten gedekt uit grex	Ja	Verhouding vast / variabel terugbrengen i.r.t. de lange termijn verwachting t.a.v. projectontwikkeling. Lange termijn verwachting jaarlijks actualiseren.	Nee	Geen
Toegerekende rente grex > Omslagrente	Ja	Nut en noodzaak bepalen (kijk daarbij ook naar de financieringsstructuur gemeente vs. grex) en afhankelijk daarvan aanpassen.	Nee	Geen
Realisatie noodzakelijke voorzieningen afhankelijk van winst grex	Ja	Afhankelijkheid z.s.m. terugbrengen	Nee	Geen
Optimisme in grondexploitaties	Ja	Grondexploitaties herzien en m.n. de opbegstverwachting beoordelen/aanpassen	Nee	Geen
Rentekosten a.g.v. planvertragingen	Ja	Mogelijkheden voorkomen van planvertragingen nagaan (dit wordt het meest gerapporteerd). Mogelijkheden financieringsaanpassingen nagaan	Nee	Geen
<b>Stap 3: Impact crisis</b>				
Risico's grondexploitaties goed ingeschat	Ja	Geen	Nee	Goede risico analyse inzetten waarin m.n.: kwantitatieve beoordeling omvang risico en kans.
Risico's grondexploitaties meegenomen in bepaling benodigde weerstandscapaciteit	Ja	Geen	Nee	Totaal risico's bepalen. Bedrag meenemen in benodigde weerstandscapaciteit. Zonodig apart weerstandscapaciteit treffen.

crisis en wat mogelijke oplossingsrichtingen kunnen zijn.

Uit schema volgt impliciet ook dat het vinden van oplossingen voor eventuele problematiek niet alleen tot de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke afdeling grondzaken gerekend kan worden. Oplossingsrichtingen worden het best door intergemeentelijke samenwerking gevonden, waarbij de gemeentelijke afdelingen Grondzaken, Projectontwikkeling, RO en Concernfinanciën (met name ook Treasury) een voor de hand liggende rol hebben.

Tenslotte merken wij op dat het even kan duren voordat eventueel geconstateerde onevenwichtigheden echt problemen gaan geven. Dit geldt met name in een situatie dat men nog voldoende financiële buffers heeft vanuit het verleden. Toch is nu handelen van belang omdat wanneer men door de reserves heen is men met grote verliezen met een structureel karakter geconfronteerd gaat worden. Het grootste risico is dat maatregelen niet of te laat worden ingezet omdat men niet in staat is de mindset te veranderen uit de tijd dat de grondexploitatie-resultaten tot in de hemel leken te groeien.

#### Noten:

- 1 De auteur dankt de heren C. Teerlinck, R. van Unen, P. Jelsma, T. Steenweg, M. Barre en van T. van Helden voor commentaar en aanvullingen op eerdere versies van dit artikel.
- 2 Deze beperking vloeit voort uit de afdeling 6.4 van de Wro, de zogenaamde Grondexploitatiewet.