

Financiële  
effecten crisis bij  
gemeentelijke  
grondbedrijven  
Update 2011





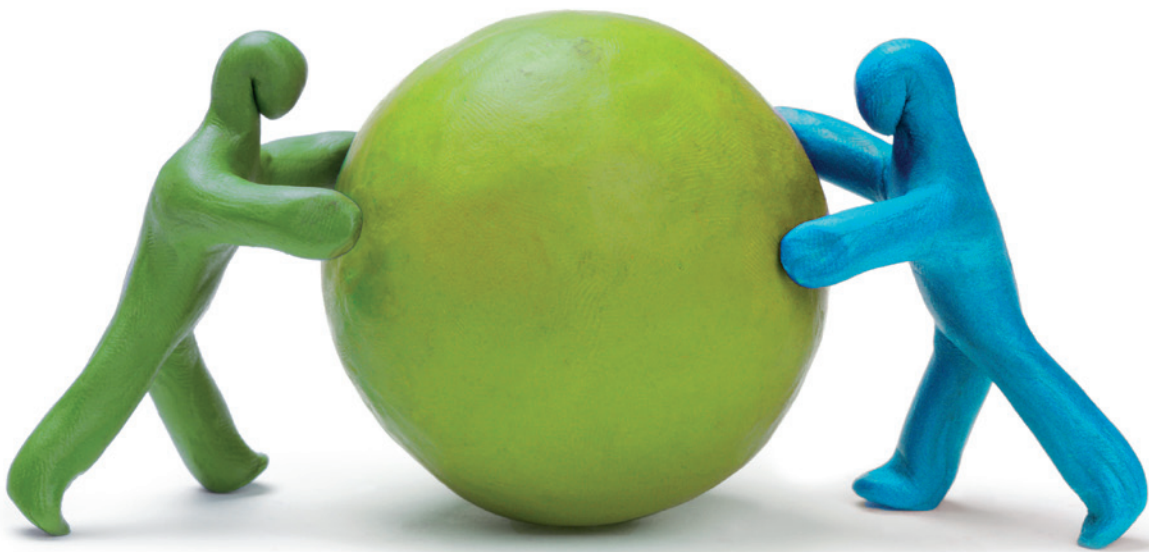
---

# Financiële effecten vastgoedcrisis bij gemeentelijke grondbedrijven update 2011

Actualisatie onderzoek 'Financiële effecten vastgoedcrisis bij gemeentelijke  
grondbedrijven', september 2010

Onderzoek van Deloitte Real Estate Advisory in opdracht van de Vereniging  
van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu

Datum: september 2011  
Verantwoordelijk partner: F.J.M. (Frank) ten Have  
Projectteam: H. (Hakan) Celik en S.W. (Sjors) Berns



# Managementsamenvatting

In het onderzoek 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' van september 2010 concludeerde Deloitte Real Estate Advisory dat de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen kunnen oplopen tot minimaal € 2,4 miljard. Verslechtering van negatieve plannen leidt tot directe verliezen van € 1,0 miljard, winstverdamping van positieve plannen leidt tot wegvallen van toekomstige winsten van € 1,4 miljard.

Geconstateerd werd dat gemeenten in 2009 nog geen tot in beperkte mate verliezen hadden genomen op bouwgrondexploitaties. De vraag is of, en in hoeverre, gemeenten de financiële effecten van de kredietcrisis hebben verwerkt in hun jaarrekening 2010 en begroting 2011. Deloitte Real Estate Advisory, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben het initiatief genomen deze vraag te beantwoorden.

## Analyse financiën grondbedrijven 2010

Analyse van de gemeentelijke jaarrekeningen van 2010 wijst uit dat:

- De voorziening grondbedrijf is toegenomen met circa € 760 miljoen. Dit is harde dekking voor toekomstige verliezen. Daarmee is (voor alle gemeenten gezamenlijk) voor het eerst sinds jaren sprake van het verwerken van financiële verliezen en afboekingen in het grondbedrijf.
- Een verslechtering van positieve plannen beperkt is waargenomen in de geprognosticeerde saldi (circa € 130 miljoen). Het totaal van de verwachte toekomstige winsten (tot in de verre toekomst) wordt nog geraamd op circa € 3,6 miljard.
- Het risicodragende, geïnvesteerde vermogen van gemeenten is gestegen van € 12,0 tot € 13,1 miljard. Dit moet in de toekomst nog worden terugverdiend.

Conclusie van de analyse is dat voor het eerst sinds jaren sprake is van het verwerken van financiële tegenvallers in de jaarrekeningen van gemeenten door verliezen en afboekingen in het grondbedrijf. Waar in vorige jaren nog sprake was van (soms flinke) winsten uit het grondbedrijf, is 2010 het eerste jaar waarin voor alle gemeenten gezamenlijk sprake is van het nemen van (forse) verliezen. Daaruit blijkt dat gemeenten begonnen zijn met het aanpassen en herontwikkelen van plannen, temporiseren van faseringen en het uit de markt nemen van programma's.

## Verwachtingen verliezen grondbedrijven

Uit analyse van de drie value drivers van gebiedsontwikkeling, planning, programma en prijs, blijkt dat de vastgoedmarkt één tot twee jaar later reageert op verslechtering/verbetering van economische omstandigheden (planning). Het effect van verslechterde economische omstandigheden komt tot uiting in het wijzigen van programma's en dalen van (grond)prijzen. Hieruit volgt dat het niet onwaarschijnlijk is dat gemeenten in 2011 en later extra aanvullende verliezen moeten nemen. De verwachting is bovendien dat economisch herstel in 2011 nog niet zal plaatsvinden, en twijfel bestaat of dit het geval zal zijn in 2012. Daarmee zullen de gemeentelijke inkomsten uit grondexploitaties de komende twee jaar nog (verder) tegenvallen.

Scenarioberekeningen geven aan dat de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen verder kunnen oplopen dan in 2010 becijferd, tot € 2,9 miljard. Dit wordt vooral veroorzaakt door het aanhouden van de crisis en het verwachte latere herstel wat een negatief effect heeft op de grondprijzen. Hiermee hebben de meeste gemeenten nog geen rekening gehouden in hun ramingen. Daarmee zijn de verwachte verliezen circa € 500 miljoen groter dan in de rapportage van 2010. Bovendien wordt een groter deel hiervan gevormd door harde verliezen op negatieve plannen, dit zijn grondexploitaties met een voorzien negatief saldo, waarvoor direct dekking moet worden opgenomen.

- Het verwachte directe verlies op negatieve plannen loopt in onze berekeningen op tot € 1,8 miljard. In de jaarrekeningen is hiervan reeds circa € 760 miljoen genomen via voorzieningen in het grondbedrijf.
- Het verwachte indirecte verlies op positieve plannen wordt geraamd op € 1,1 miljard, daarvan is reeds € 130 miljoen verwerkt. Dit betreft verdamping van toekomstige winsten, die vaak mede de dekking vormden voor nieuwe ruimtelijke en infrastructurele plannen. Eind 2010 werd nog uitgegaan van circa € 3,6 miljard aan verwachte toekomstige winsten op positieve grondexploitaties.

Als deze financiële effecten zich zouden voordoen, dan is de totale reservepositie van circa 35 gemeenten naar verwachting niet meer toereikend om financiële tegenvallers in het grondbedrijf op te vangen.

Dit nog afgezien van andere financiële mee- en tegenvallers elders in de gemeentefinanciën. Zij komen daarmee potentieel in aanmerking als artikel 12 gemeente. Dit is 8% van het totaal aantal Nederlandse gemeenten en ruim twee keer zoveel als verwacht in de rapportage van 2010. In het najaar zullen de provincies als toezichhouders op de gemeentefinanciën hun analyse van de jaarrekeningen gereed hebben. Dan zal blijken of en hoeveel gemeenten onder financieel toezicht worden gesteld.

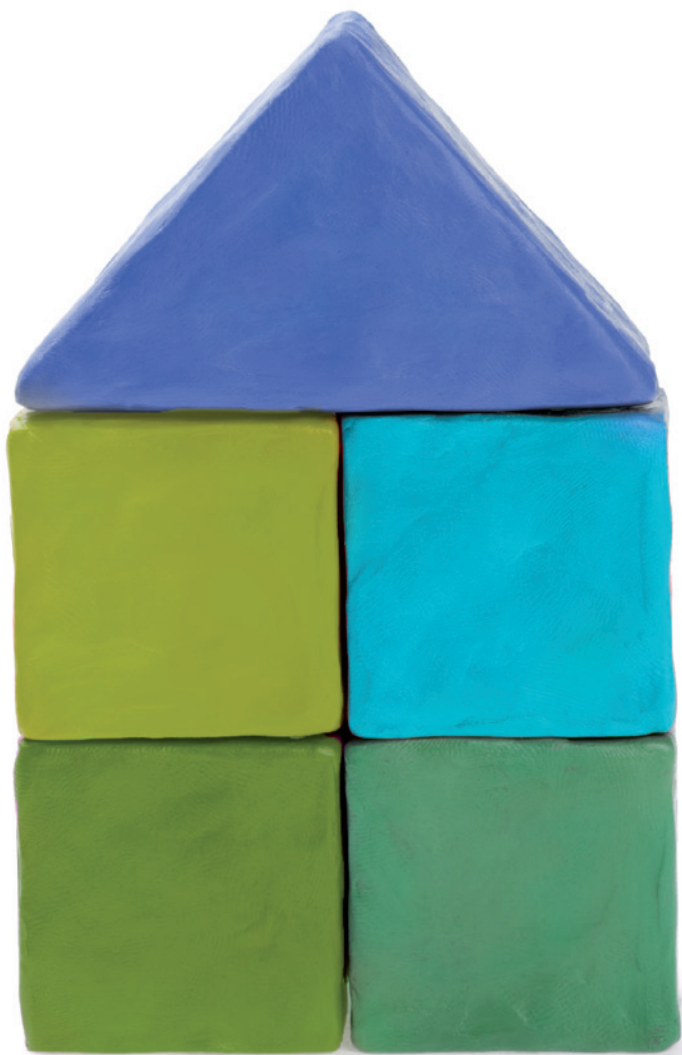
**Figuur: Financiële effecten crisis op gemeentelijke grondbedrijven.**

Bron: Deloitte Accountants B.V., bewerking Deloitte Real Estate Advisory.

Noot: Bedragen in miljarden.

|  | 2009   | 2010      |
|--|--------|-----------|
| <b>Totale boekwaarde gronden</b>           | € 12,0 | € 13,1    |
| BIE  | € 8,4  | € 9,6     |
| NIEGG                                      | € 3,6  | € 3,5     |
| <b>Financiële verliezen</b>                | € 2,4  | € 2,9     |
| Direct verlies                             | € 1,0  | € 1,8     |
| - Waarvan in 2010 genomen                  | -      | € 0,8     |
| Winstverdamping                            | € 1,4  | € 1,1     |
| - Waarvan in 2010 genomen                  | -      | € 0,1     |
| Aantal potentiële artikel 12 gemeenten     | 16     | 35        |
| Percentage potentiële artikel 12 gemeenten | 4%     | <b>8%</b> |







# 1 Inleiding

---

De economische crisis heeft grote gevolgen voor de verschillende vastgoedmarkten. Projectontwikkelaars en beleggers hebben forse verliezen genomen op hun grondposities. Woningcorporaties hebben financiële problemen met hun projectontwikkelingen. Bouwers hebben terugvallende omzet en beleggers zullen nog flinke afwaarderingen moeten plegen op de boekwaarde van vastgoedobjecten zoals kantoren en commercieel vastgoed, gegeven de toenemende leegstand. Ook voor gemeenten vormt de crisis een risico, onder andere via de gemeentelijke grondexploitaties.

In het onderzoek 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' van 2010 concludeerde Deloitte Real Estate Advisory op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen 2009 en begrotingen 2010 dat de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen op kunnen lopen tot minimaal € 2,4 miljard.<sup>1</sup> Dit bedrag werd verdeeld in:

- Een directe financiële tegenvaller van circa € 1 miljard door verslechtering van negatieve plannen, waarvoor financiële dekking nodig is voor de te treffen voorzieningen.
- Een afname van de verwachte winsten van circa € 1,4 miljard door verslechtering van positieve plannen.<sup>2</sup>

Geconstateerd werd dat gemeenten in 2009 nog geen tot in beperkte mate verliezen hadden genomen op bouwgrondexploitaties. Ook in de begrotingen voor 2010 werd nog een toename geraamd van opbrengsten uit grondverkoop ten opzichte van 2009, en per saldo een nettowinst op bouwgrondexploitaties. Deze ramingen voor de begrotingen van 2010 dateerden echter veelal van begin 2009 en verwacht werd dat deze in de loop van het jaar 2010 fors moesten worden bijgesteld. Dit moet dan zichtbaar worden in de begrotingen voor 2011 en de jaarrekeningen van 2010.

Overigens werd ook aangegeven dat in het onderzoek de gemeentelijke deelnemingen en de risico's en mogelijke verliezen daar (in met name PPS-constructies) buiten beeld zijn gebleven. Dit omdat deze niet blijken uit de gemeentelijke jaarrekeningen.

Op basis van deze conclusies is de verwachting geformuleerd dat in 2010 en verder de verliezen op grondexploitaties zichtbaar zullen worden en tot financiële problemen zullen leiden bij gemeenten. Daarnaast zal er geen sprake meer zijn van een stijging van de verwachte opbrengsten en winsten uit grondverkoop. Het gemeentelijke grondbedrijf, jarenlang een vaste bron van inkomsten, zal in steeds meer gemeenten financieel een beroep moeten doen op de algemene dienst en op de algemene reserve(s).

De vraag is of en in hoeverre gemeenten de financiële effecten van de kredietcrisis nu hebben verwerkt in hun jaarrekening 2010 en begroting 2011. Deloitte Real Estate Advisory, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben het initiatief genomen deze vraag te beantwoorden. Om deze vraag te beantwoorden heeft Deloitte REA onderzoek gedaan naar de jaarrekeningen 2010. Door analyse van 145 individuele jaarrekeningen en extrapolatie daarvan, alsmede gebruik makend

<sup>1</sup> Het onderzoek 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' werd uitgevoerd in opdracht van de VNG en het toenmalig Ministerie van VROM en is beschikbaar via de website van de Rijksoverheid (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/11/11/financiele-effecten-crisis-bij-gemeentelijke-grondbedrijven.html>).

<sup>2</sup> Onder de aanname dat 60% van de verslechtering van de plannen voor rekening komt van positieve grondexploitaties.

van andere bronnen wordt in dit rapport aangegeven wat de financiële ontwikkelingen zijn ten opzichte van het voorgaande onderzoek. Daaruit kan eveneens blijken of en in hoeverre onze verwachtingen uit dat onderzoek van vorig jaar nu concreet optreden en of onze veronderstellingen mogelijk te somber of te optimistisch zijn geweest in het licht van de huidige omstandigheden.

Deze rapportage borduurt daarmee voort op het eerdergenoemde onderzoek 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' en blikt met het beantwoorden van de hoofdvraag terug op de geformuleerde verwachtingen. Hoofdstuk twee bevat een beschouwing op prijs, programma en planning en licht aan de hand daarvan toe waarom de woningmarkt met vertraging reageert op economische ontwikkelingen. Hoofdstuk drie licht de bevindingen toe van de analyse van de financiën van de grondbedrijven op het terrein van de grondexploitaties. Hoofdstuk vier geeft een update van de verwachte verliezen op gemeentelijke grondexploitaties. Hoofdstuk vijf behandelt een aantal trends en ontwikkelingen weer in de wijze waarop gemeenten omgaan met de verslechterde vooruitzichten voor ruimtelijke plannen. In hoofdstuk zes worden conclusies getrokken en verwachtingen geschetst over de financiële ontwikkeling van de gemeentelijke grondbedrijven in 2011 en later.

## 2 De value drivers van gebiedsontwikkeling: drie P's

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de belangrijkste waardebepalende factoren in de bouwgrondexploitaties van gemeenten. Geconstateerd wordt dat de markt voor gronduitgifte met een vertraging van één tot twee jaar reageert op verslechterde marktomstandigheden. Dit wordt gekoppeld aan de drie P's die belangrijk zijn voor ruimtelijke plannen: planning, programma en prijs.

### 2.1 Planning

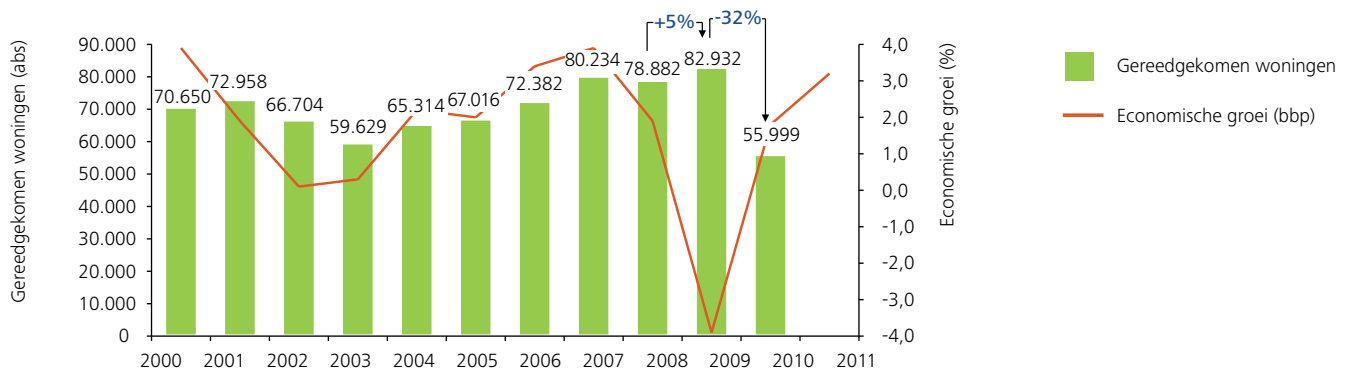
De kredietcrisis is zichtbaar sinds oktober 2008. Toen investeerden diverse overheden op grote schaal in banken om deze te redden van een dreigend faillissement. De Nederlandse economie kromp en vanaf het tweede kwartaal van 2008 bevond Nederland zich in een recessie. Deze recessie duurde tot het derde kwartaal van 2009, toen Nederland weer een positieve groei realiseerde. Recente ontwikkelingen duiden op opnieuw een verzwakking van de economische groei in Nederland en Europa.

Ook de woningbouwmarkt heeft harde klappen gekregen. Toch kende het aantal gereedgekomen woningen (nieuwbouw) in 2008 slechts een beperkte daling in vergelijking met het niveau van 2007 en steeg dit aantal zelfs nog met circa 5% in 2009. Het aantal gereedgekomen woningen kwam in 2010 echter uit op het laagste niveau sinds 1952, na een daling met 32% ten opzichte van 2009.<sup>3</sup> Figuur 1 toont dit.

**Figuur 1: Gereedgekomen woningen en economische groei over de periode 2000 – 2011.**

Bron: CBS, bewerking Deloitte.

Noot: Economische groei 2011 betreft raming eerste kwartaal.



<sup>3</sup> Overigens zijn in 2009 veel woningen opgeleverd omdat gemeenten dat jaar nog gebruik konden maken van de BLS-subsidie

Ook het aantal afgegeven bouwvergunningen voor op te richten woon- en bedrijfsgebouwen (nieuwbouw), zoals weergegeven in figuur 2, toont deze trend. In 2009 nam het aantal afgegeven bouwvergunningen sterk af. De verdere afname in het aantal afgegeven bouwvergunningen in 2010 is een indicatie dat de woningmarkt weinig vertrouwen heeft in herstel in 2011. Het aantal afgegeven bouwvergunningen in 2010 is zelfs vertekend door het feit dat eind 2010 anticiperend bouwvergunningen zijn aangevraagd onder de oude EPC normering.<sup>4</sup> Deze EPC normering is verscherpt sinds 1 januari 2011 waardoor de bouwkosten voor nieuwbouwwoningen onder opwaartse druk staan. Het is maar de vraag of de bouwvergunningen die eind 2010 zijn aangevraagd daadwerkelijk leiden tot woningbouw. Vooruit kijkend verschillen de verwachtingen. Onderzoeksinstituut TNO verwachtte eind 2010 dat in 2012 een herstel optreedt in de bouwsector, leidend tot een groei van de woningbouwproductie.<sup>5</sup> Rabobank verwacht dat het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen in 2011 en 2012 verder daalt tot circa 52.000 en een verdere daling in 2013 wordt niet onwaarschijnlijk geacht. Wel kunnen daarbij grote verschillen optreden tussen provincies.<sup>6</sup>

De markt voor vastgoedontwikkeling (of gebiedsontwikkeling) lijkt daarmee met één tot twee jaar vertraging te reageren op verslechterde economische omstandigheden. Met name vanaf 2007 zien we deze vertraging. Hieraan ten grondslag ligt het gegeven dat er enige tijd verloopt tussen het moment waarop tot een bepaalde investering wordt besloten en het moment dat die investering het aanbod gaat beïnvloeden. Bij gebiedsontwikkelingen komt dit tot uitdrukking door de combinatie van een gemiddelde bouwtijd van een tot twee jaar en het complexe proces. Op macroniveau zal ook het herstel op de nieuwbouwmarkt dus vertraagd optreden, volgend op economisch herstel.

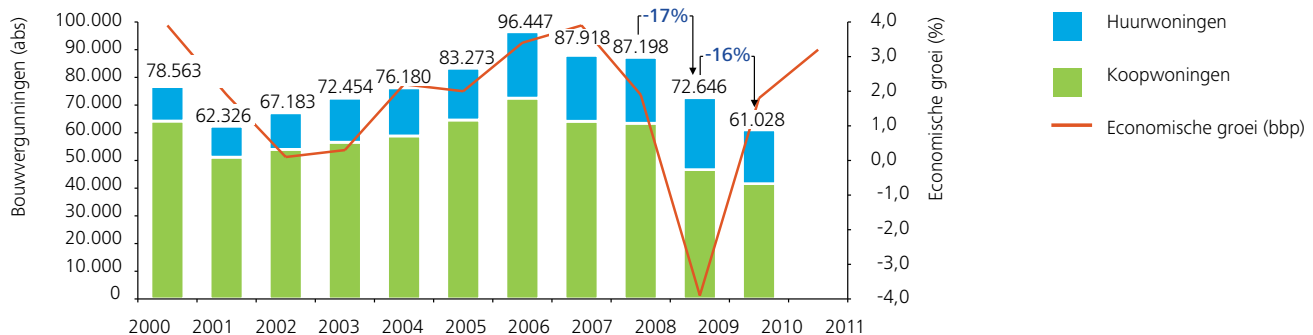
## 2.2 Programma

Provincies en gemeenten constateren dat er regionale overschotten zijn in het geplande aanbod van nieuwbouwwoningen. Op regionaal niveau wordt het woningbouwprogramma in toenemende mate op elkaar afgestemd waardoor het totale geplande aanbod zou moeten afnemen dan wel wijzigen. In principe moet deze afname door gemeenten worden vertaald naar het aanbod in de individuele plannen. Niet alle gemeenten zijn echter zover dat op planniveau duidelijk is in welke plannen dit verminderde aantal woningen neerslaat. Het moge duidelijk zijn dat deze vertaalslag wel plaats dient te vinden.

**Figuur 2: Afgegeven bouwvergunningen voor op te richten woon- en bedrijfsgebouwen en economische groei over de periode 2000 – 2011.**

Bron: CBS, bewerking Deloitte.

Noot: Economische groei 2011 betreft raming eerste kwartaal.



<sup>4</sup>Energie Prestatie Coëfficiënt, een indicator voor de duurzaamheid van de woning.

<sup>5</sup>Na-ijleffect van de recessie overheerst, TNO, 9 december 2010.

<sup>6</sup>Kwartaalbericht Woningmarkt, Rabobank, augustus 2011.

Voor kantoren geldt een vergelijkbaar verhaal. In veel gemeenten is de afzet van kantoren de afgelopen jaren drastisch lager geweest. Voor de kantorenmarkt geldt dat er een structurele verandering is opgetreden ten opzichte van het verleden. De kantorenmarkt laat zich nu kenschetsen als een vervangingsmarkt en niet meer als een uitbreidingsmarkt. De voorraad kantoren meters in de plannen en in de pijplijn moet kritisch tegen het licht worden gehouden en bezien moet worden in hoeverre het nog opportuun is deze programma's te handhaven. Verwacht mag worden dat een deel van het geplande kantorenprogramma moet worden geschrapt omdat deze hoeveelheden niet door de veranderde markt zullen worden opgenomen. Met name de kantorenplannen golden in het verleden als de plannen met de grootste verdien capaciteit.

Voor bedrijfsruimte geldt eveneens dat de afgelopen jaren de afzet drastisch is afgenomen. Veelal wordt de grondproductie voor bedrijventerreinen in één keer gerealiseerd. Dit vanuit het oogpunt van efficiency en om flexibiliteit in de omvang van de kavels te kunnen bieden. Het gevolg van deze tendens is echter dat de voorraad beschikbare kavels de afgelopen jaren is gestegen.

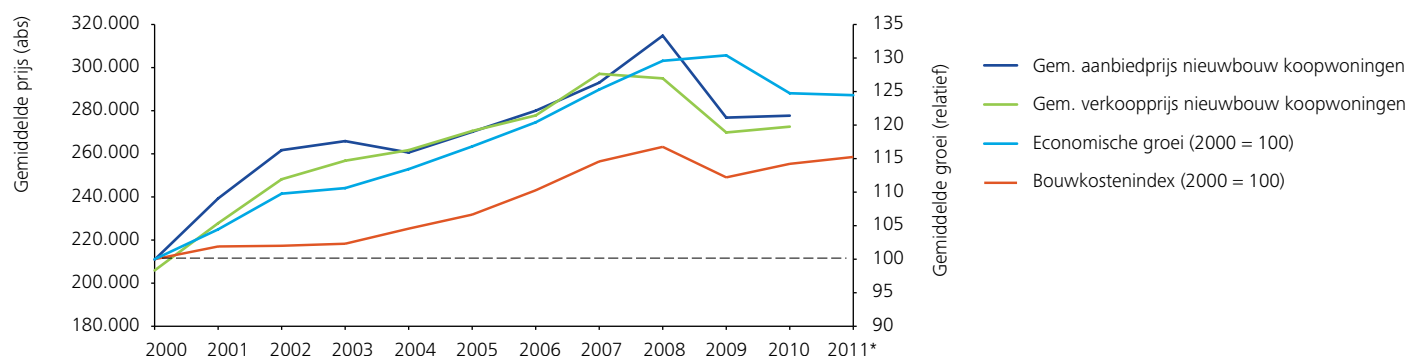
### 2.3 Prijs

Daar waar de markt voor vastgoedontwikkeling in termen van planning een vertraagde reactie kent, is dit beeld genuanceerder voor de prijsontwikkeling. Figuur 3 toont de gemiddelde aanbiedprijs en verkoopprijs van nieuwbouwoopwoningen.<sup>7</sup> De aanbiedprijs en verkoopprijs van woningen correleren in meer of mindere mate met de economische groei in Nederland. Echter, uitzondering hierop is de daling van de gemiddelde verkoopprijs in 2008, terwijl de daling van de economische groei (en de gemiddelde aanbiedprijs) op jaarbasis is ingezet in 2009. Geconstateerd wordt dat de aanbiedprijs vertraagd is aangepast aan de afgenomen verkoopprijs. Kortom, verkopers reageren later op de nieuwe realiteit dan kopers.

**Figuur 3: Gemiddelde aanbied- en verkoopprijs van nieuwbouw koopwoningen en economische groei over de periode 1998– 2010.**

Bron: CBS, Bouwkostenkompas, Monitor Nieuwe Woningen: Neprom, Aedesnet en Rijksoverheid, bewerking Deloitte.

Noot: Economische groei 2011 betreft raming eerste kwartaal, bouwkostenindex per januari van het betreffende jaar.



<sup>7</sup> De aanbiedprijs betreft de prijs waartegen de nieuwbouwwoning te koop wordt aangeboden via ontwikkelaar of makelaar. De verkoopprijs betreft de prijs waartegen de woning op het moment van verkoop wordt verkocht.

In de woningmarkt wordt de waarde van de grond vooral bepaald door de prijs van de woning en de bouwkosten van deze woning. De grondwaarde betreft de verkoopopbrengst van bouwrijpe kavels en vormt de belangrijkste inkomstenbron in gemeentelijke grondexploitaties. Het uitgangspunt dat gemeenten marktconforme grondprijzen moeten hanteren betekent dat de grondprijzen meebewegen met de vastgoedprijzen en bouwkosten. De grondprijzen zijn

in het verleden in verhouding veel sterker gestegen dan de woningprijzen. In de huidige markt kunnen de grondprijzen echter ook weer sterker dalen dan de VON-prijzen. Dit omdat de bouwkosten sinds 2009 niet navenant dalen met de verkoopprijzen, zoals weergegeven in figuur 3. De wijze waarop dalende verkoopprijzen en beperkt dalende bouwkosten een relatief groter effect hebben op de grondwaarde is geïllustreerd in figuur 4.

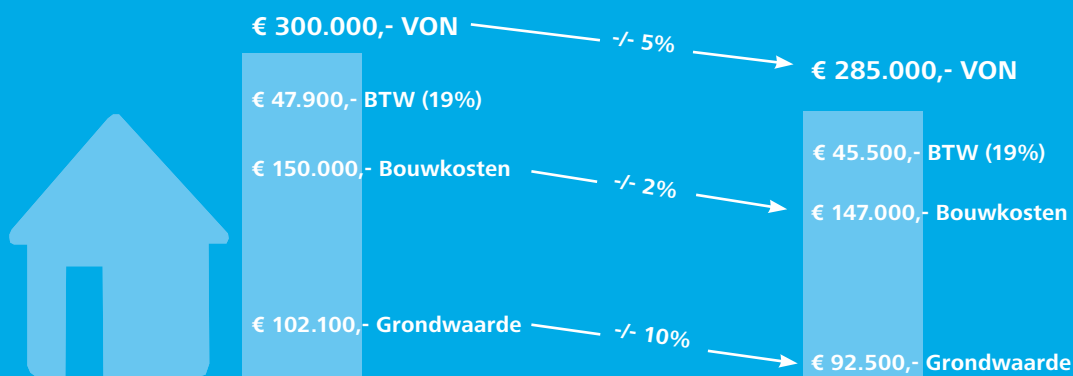
**Figuur 4: Illustratie effect dalende verkoopprijs op grondwaarde nieuwbouwwoningen.**

Bron: Deloitte Real Estate Advisory.

**Toelichting: Grondwaarde, bouwkosten en verkoopprijs.**

Als voorbeeld wordt een fictieve woning gebruikt met een verkoopprijs van € 300.000, vrij op naam (VON). De BTW over bouwkosten en grondwaarde is onderdeel van deze VON-prijs. De bouwkosten voor deze woning bedragen € 150.000. Na verrekening van de BTW (circa € 48.000, over bouwkosten en grondwaarde) resteert voor de gemeente een grondwaarde van circa € 102.000. Figuur 4 toont dit voorbeeld.

Geconstateerd is dat de woningprijzen sterk zijn gedaald en dat de bouwkosten hooguit beperkt zijn gedaald. Omdat de grondwaarde afhankelijk is van deze twee componenten, heeft dit een relatief groot effect op de grondwaarde. Indien in het voorbeeld de VON-prijs met 5% daalt, en de bouwkosten met 2%, dan daalt de grondwaarde met 10%. Indien dit voorbeeld wordt doorberekend in een indicatieve grondexploitatie, dan is dit een directe verslechtering van bijna € 10.000 per woning op het resultaat voor de gemeente.



In de periode augustus 2010 – juli 2011 zijn de bouwkosten gestegen met 2,4%<sup>8</sup>, een stijging van circa € 3.000.<sup>9</sup> Deze bouwkostenstijging wordt beïnvloed door materiaal- en loonkosten, maar bijvoorbeeld ook door regelgeving. Zo leidt de hogere EPC norm tot een betere kwaliteit van de woning en lagere energiekosten voor de bewoner, maar heeft het hogere bouwkosten tot gevolg. Prognose van Bureau Documentatie Bouwwezen (BDB) is dat de bouwkosten verder stijgen met 1,5% in de komende twaalf maanden.

Vooruitkijkend verwacht Rabobank over 2011 een daling van de prijzen voor bestaande koopwoningen met 2%, over 2012 wordt een verdere daling verwacht van 2,5%.<sup>10</sup> Ook Vastgoedmarkt constateert dat er lucht zit in de woningprijzen en verwacht een verdere prijsdaling.<sup>11</sup> ING constateert daarnaast dat de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting per 15 juni 2011 leidt tot een verslechtering van de concurrentiepositie van nieuwbouwwoningen ten opzichte van bestaande woningen.<sup>12</sup> Rabobank onderschrijft deze verwachting.<sup>13</sup> Bouwend Nederland<sup>14</sup> en Neprom<sup>15</sup> verwachten op termijn een positief effect omdat de verhuisketen met deze maatregel op gang wordt getrokken.

**Figuur 5: Overzicht diverse nieuwsberichten gerelateerd aan de vastgoedcrisis.**

Bron: Vastgoedmarkt, FD, NVM en NOS, bewerking Deloitte.

## Verdere daling woningprijzen onvermijdelijk



19-08-2011 | LAATST GEWIJZIGD: 19-08-2011 | 1 REACTIE

De verlaging van de overdrachtsbelasting heeft het sentiment op de woningmarkt flink verbeterd. In een analyse stelt Vastgoedmarkt vast dat er nog veel pijn zit in de woningmarkt. Het kabinet probeert al drie jaar, mede door een intensieve lobby van marktpartijen, uit alle macht een scherpe daling van de woningprijzen te voorkomen.

Maar elke kunstmatige stimulans ten spijt, de

Bron: Vastgoedmarkt, 19 augustus 2011

23 AUGUSTUS 2011

## NVM: grondaankopen gemeenten liggen stil

De grondaankopen door gemeenten voor projectontwikkeling liggen op veel plekken nagenoeg stil. Ook voor natuurdoelen zijn veel aankopen door regeringsbeleid stopgezet. Dit geeft boeren de kans weer grond te kopen en dat verklaart dat de gronden goed aan de prijs blijven liggen. Dit stelt NVM Agrarisch & Landelijk Vastgoed (A&LV) in haar halfjaarbericht.

Bron: NVM, 23 augustus 2011

## ING ziet stagnatie op woningmarkt



Opleving huizenmarkt zet niet door  
NVM, CBS, bewerking ING

het ING Economisch Bureau.

Bron: NOS, 5 mei 2011

Toegevoegd: donderdag 5 mei 2011, 10:27

Update: donderdag 5 mei 2011, 12:20

Door economedirecteur André Meinema

Het herstel op de woningmarkt zet niet door. Door de oplopende rente en aanscherping van de regels voor een hypotheek is de huizenmarkt na de opleving van eind vorig jaar weer ingezakt. Dat staat in de [Kwartaalmonitor Woningmarkt](#) van

## Rabobank voorziet verdere daling huizenprijzen

FD Selections  
donderdag 24 februari 2011

Rabobank voorziet dat de huizenprijzen dit jaar met 2% dalen. De bank wijt de daling aan de 'afnemende betaalbaarheid' van huizen.

Bron: FD, 24 februari 2011

<sup>8</sup> Realisatie en prognose van ontwikkeling van bouwkosten conform de BDB-index. Cijfers wijken af van de weergegeven trend in figuur 3 door het gebruik van maandcijfers, in plaats van jaarcijfers.

<sup>9</sup> Inschatting actuele bouwkosten op basis van Bouwkostenkompas voor een vrijstaande drielaags cataloguswoning van 150 m<sup>2</sup> bvo in de provincie Utrecht.

<sup>10</sup> Kwartaalbericht Woningmarkt, Rabobank, mei 2011.

<sup>11</sup> Verdere daling woningprijzen onvermijdelijk, Vastgoedmarkt, 19 augustus 2011.

<sup>12</sup> Dagbericht beleggen, ING Investment Office, 8 juli 2011.

<sup>13</sup> Kwartaalbericht Woningmarkt, Rabobank, augustus 2011.

<sup>14</sup> Verlagen verhuiskoete krachtig besluit, Bouwend Nederland, 1 juli 2011.

<sup>15</sup> Na herstel terugval voor nieuwbouw in 2011, Neprom, 18 juli 2011.

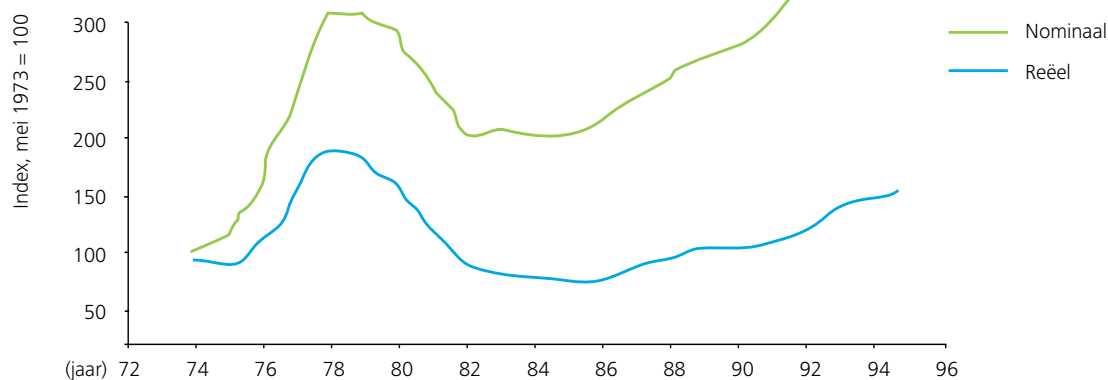
Geconstateerd wordt dat de verkoopprijzen van nieuwbouwwoningen sinds 2007 zijn gedaald, en een verdere daling wordt verwacht in de komende jaren. Bovendien zijn de bouwkosten sinds 2009 minder sterk gedaald dan de verkoopprijs van nieuwbouwwoningen, en wordt voor de komende 12 maanden een groei voorzien. Deze twee constatering (dalende prijzen van nieuwbouwwoningen en niet navenant dalende, en zelfs stijgende bouwkosten), leiden tot de conclusie dat de grondwaarde van nieuwbouwwoningen onder druk komt te staan. Deze grondwaarden zijn voor gemeenten van belang bij de uitgifte van grond. Naar verwachting kunnen de nog te realiseren opbrengsten uit grondverkoop in totaliteit circa € 20 tot € 25 miljard

bedragen. Een verlaging van de geprognosticeerde grondprijzen van 5% levert dan dus al een tegenvaller van meer dan € 1 miljard op.

Onderzoek van ESB naar de vastgoedcrisis na de tweede oliecrisis begin jaren '80 leert dat het lange tijd duurt alvorens prijzen van woningen het oude niveau weer hadden bereikt.<sup>16</sup> Figuur 6 toont dat het op nominaal niveau circa veertien jaar duurde voordat de prijs van een representatief huis in Nederland weer op hetzelfde niveau was als op het hoogtepunt vlak voor de vastgoedcrisis. Indien rekening wordt gehouden met de reële prijs, dan is deze herstelperiode nog langer.

**Figuur 6: Herstel huizenprijzen na de (tweede) oliecrisis in 1979.**

Bron: Economische Statistische Berichten.



<sup>16</sup> Een nieuwe index voor de huizenmarkt, ESB, 30 oktober 1996.



Verskil met de huidige crisis is dat de huizenprijzen voorsnog niet met dermate grote percentages zijn gedaald zoals het geval was in de periode 1979 – 1985. Het lijkt er bovendien op dat de prijzen van nieuwbouwwoningen voorsnog stabiliseren (nominaal). De constatering in het onderzoek uit 2010 was dat gemeenten financieel nog geen rekening houden met een gelijkblijvende of dalende grondprijis, maar in hun berekeningen nog steeds uitgingen van een stijgende grondprijis. Deze stijging werd veroorzaakt door indexering van de grondprijzen, 1 tot 2% groei van jaar op jaar. In het huidige onderzoek blijkt dat door steeds meer gemeenten rekening wordt gehouden met gelijkblijvende grondprijzen, ofwel een veel latere stijging.

#### 2.4 Vertraagd effect?

De analyse toont aan dat planning en programma vertraagd worden aangepast aan de economische omstandigheden. Het lagere niveau van afgegeven bouwvergunningen in 2010 voor nieuwbouwwoningen, leidt naar verwachting tot een lager aantal gereedgekomen woningen. Bovendien is de verwachting dat de woningbouwmarkt zich pas na 2011 zal herstellen.<sup>17</sup> Ook de Neprom verwacht een terugval in de verkoop van nieuwbouwwoningen in 2011.<sup>18</sup>

Daarnaast blijken consumenten minder bereid te zijn te betalen voor een nieuwbouwwoning en ook steeds minder financiering daarvoor te kunnen krijgen. De verkoopprijis van nieuwbouw koopwoningen ligt in 2010 op een niveau dat circa 8% lager is dan in het topjaar 2007.

Beide effecten hebben een negatieve weerslag op gronduitgifte door gemeenten en daarmee op de financiën van grondbedrijven. De vaste bron van inkomsten die gebiedsontwikkeling in het verleden dikwijls (b)leek te zijn, lijkt in snel tempo een risicovol probleem te worden voor gemeenten.

Uit het onderzoek 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' in 2010 bleek het verlies bij de gemeentelijke grondbedrijven in 2009 nog niet expliciet zichtbaar. Dit kan mogelijk worden verklaard door de vertraagde reactie van de markt voor vastgoedontwikkeling. Een andere verklaring kan mogelijk worden gevonden in de timing, begrotingen worden immers in het voorjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar al opgesteld. Verwacht zou mogen worden dat het effect wel expliciet zichtbaar wordt in de financiën van gemeentelijke grondbedrijven over 2010 en 2011.

<sup>17</sup> Kwartaalbericht Bouw, ING Economisch Bureau, juli 2010.

<sup>18</sup> Na herstel terugval voor nieuwbouw in 2011, Neprom, 18 juli 2011.



# 3 Analyse financiën gemeentelijke grondbedrijven

In dit hoofdstuk wordt geconcludeerd dat gemeenten een deel van de financiële effecten van de kredietcrisis hebben verwerkt in het jaarverslag 2010 en de begroting 2011. Een deel is echter ook nog niet verwerkt en wordt naar verwachting zichtbaar in de begrotingen voor 2012, en de jaarrekeningen over 2011. De verwachting is daarbij dat de financiële problematiek groter is/zal worden dan in het onderzoek van 2010 werd verwacht. Dit gegeven het uitgangspunt dat herstel op de woningmarkt nog zeker twee jaar zal duren, minimaal een jaar langer dan aangenomen in het onderzoek van 2010.

## 3.1 Gebruikte gegevens

Voor de financiële analyse van de gemeentelijke grondbedrijven zijn gegevens gebruikt van CBS en Deloitte Accountants B.V. over gemeentelijke jaarrekeningen en begrotingen. Een toelichting op deze bronnen is opgenomen in bijlage 1.

Het databestand van Deloitte bevat 145 gemeenten, dit is circa 34% van het totaal aantal Nederlandse gemeenten in 2010.<sup>19</sup> Voor deze gemeenten zijn de jaarrekeningen over 2009 en 2010 beschikbaar. In termen van inwoners bevatten de gemeenten in het databestand van Deloitte circa 52% van het totaal aantal inwoners in Nederland in 2010. Figuur 7 toont dit.

Figuur 7: Vergelijking cijfers CBS en Deloitte.

Bron: CBS en Deloitte, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.

|            | Aantal gemeenten (2010) | Inwoners (2010) |
|------------|-------------------------|-----------------|
| CBS        | 431                     | 16.574.989      |
| Deloitte   | 145                     | 8.640.226       |
| Verhouding | 34%                     | 52%             |

<sup>19</sup> Het onderzoek 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' bevatte 179 gemeenten. Onderhavig onderzoek is gebaseerd op de gegevens van 145 gemeenten, waarvan 107 gemeenten ook waren opgenomen in de database die in voorgaand onderzoek is gebruikt.

### 3.2 Kenmerken van de gegevens

Figuur 8 geeft de ontwikkeling weer van de balansposten onderhandenwerk (OHW), bouwgrond in exploitatie (BIE), niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) en de algemene reserve.

**Figuur 8: Omvang en groei van balansposten 2005-2010 in miljoenen euro's.**

Bron: CBS, Deloitte Accountants B.V., bewerking Deloitte Real Estate Advisory.

Noot: CAGR staat voor compound annual growth rate, de gemiddelde groei over een aantal jaren.

|                        | OHW        | BIE       | NIEGG      | Algemene reserve |
|------------------------|------------|-----------|------------|------------------|
| CBS 2005               | € 5.699    |           | € 2.916    | € 9.035          |
| CBS 2006               | € 6.611    |           | € 3.071    | € 10.086         |
| CBS 2007               | € 7.288    |           | € 3.341    | € 10.802         |
| CBS 2008               | € 7.491    |           | € 3.799    | € 11.262         |
| CBS 2009               | € 8.928    |           | € 3.836    | € 11.649         |
| <b>CAGR 2005-2009</b>  | <b>12%</b> |           | <b>7%</b>  | <b>7%</b>        |
| <b>Groei 2008-2009</b> | <b>19%</b> |           | <b>1%</b>  | <b>3%</b>        |
| Deloitte 2009          |            | € 5.131   | € 2.045    | € 7.211          |
| Deloitte 2010          |            | € 5.388   | € 1.986    | € 7.201          |
| <b>Groei 2009-2010</b> |            | <b>5%</b> | <b>-3%</b> | <b>0%</b>        |

#### Toelichting: Terminologie

In dit hoofdstuk wordt een aantal balansposten geïntroduceerd. Onderstaand zijn deze termen kort toegelicht. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van gebruikte termen.

- **Bouwgrond in exploitatie (BIE).** BIE is een grondexploitatie in uitvoering waarvoor de gemeenteraad de grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld.
- **Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG).** Voor NIEGG is nog geen grondexploitatie vastgesteld, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwingsuitbreiding. Hiervoor kan een reëel en stellig voornemen bestaan voor bebouwing in de nabije toekomst.
- **Onderhanden werk (OHW).** OHW bestaat uit bouwgrond in exploitatie en overig onderhandenwerk.
- **Algemene reserve.** De algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. Deze reserve heeft als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers. De reserve grondbedrijf is een specifieke reserve die beschikbaar is voor het grondbedrijf.
- **Voorziening.** Voorzieningen worden genomen om verwachte toekomstige verliezen op te kunnen vangen. De voorziening grondbedrijf is een specifieke voorziening die wordt genomen om verwachte verliezen af te dekken in het grondbedrijf.

Meer hierover in de toelichting bij figuur 14 in paragraaf 3.3.

### Geïnvesteed vermogen in grondposities

De kosten en opbrengsten gemaakt voor lopende grondexploitaties zijn geactiveerd onder de balanspost voorraden als onderhanden werk. BIE wordt in jaarverslagen gerapporteerd onder de post OHW en betreft onder andere de activering van alle kosten die gemaakt zijn voor bouwgrondexploitaties. Het CBS rapporteert niet de omvang van de post BIE, zoals zij dat wel doet voor NIEGG. De post OHW geeft een indicatie van de omvang van de post BIE, de correlatie is echter niet 100%. Een illustratie hiervan is weergegeven in bijlage 2.

Het saldo van de post OHW is fors gegroeid met 19% in 2009 ten opzichte van 2008. Dit is een grotere groei dan de gemiddelde groei over de periode 2005-2009. De Deloitte cijfers geven een indicatie van de groei van specifiek de post BIE. Deze post groeide in 2009 nog met 13%, de omvang groeit in 2010 nog maar met circa 5%. Deze groei betekent dat de geactiveerde kosten die gemaakt zijn voor bouwgrondexploitaties zijn toegenomen. Daarmee is het risicoprofiel van gemeenten verder toegenomen. Dit werd verwacht omdat in 2010 de kosten ver boven de opbrengsten uitstegen. De opbrengsten zijn uitgebleven door vertraagde afzet. De kosten zijn echter wel gemaakt, zoals rente- en plankosten en aangegane verplichtingen voor bouw- en woonrijpmaken.

De kosten gemaakt voor mogelijke toekomstige grondexploitaties zijn geactiveerd onder de post NIEGG. Het saldo van deze post is met 1% gegroeid in 2009 ten opzichte van 2008. Cijfers van Deloitte wijzen op een daling van 3% van het geïnvesteed vermogen in NIEGG in 2010. Deze daling kan worden veroorzaakt door onder andere:

- Afwaardering van gronden
- Verkoop van gronden
- Gronden zijn in exploitatie genomen (wordt OHW, of BIE)

Het feit dat gemeenten grote arealen grond in bezit hebben, en sommige gemeenten in 2010 nog gronden hebben aangekocht waarvoor nog geen planvorming bestaat, wil niet per se zeggen dat dit een financieel probleem oplevert. In financiële zin hoeft dit niet direct een probleem te zijn als de waardering nog op basis van de huidige bestemming heeft plaatsgevonden, zoals landbouwgrond. Gemeenten hoeven pas verlies te nemen als waardering niet heeft plaatsgevonden op basis van de huidige bestemming. Daarnaast was het mogelijk dat de marktwaarde van de aangekochte gronden is gedaald. Ook is het mogelijk dat de rente- en plankosten niet meer kunnen worden bijgeschreven op de boekwaarde van deze gronden, als die boekwaarde inmiddels gelijk is aan of hoger dan de geschatte marktwaarde. Er van uitgaande dat de boekwaarde van de NIEGG macro gelijk is aan de marktwaarde, en er dus geen ruimte is voor het bijboeken van bijvoorbeeld rentekosten, dan betekent dit dat de jaarlijkse rentekosten direct of door het treffen van een voorziening elk jaar ten laste van de algemene dienst komen. Bij een gemiddeld rentepercentage van 4,5% en een boekwaarde NIEGG van 3,8 miljard, wordt dit geraamd op circa € 170 miljoen. Bij een stijgende marktwaarde van gronden zoals in het verleden, of een lagere boekwaarde, werden deze kosten bijgeboekt en met toekomstige opbrengsten gedekt. In de huidige situatie, waarin geen sprake is van stijgende marktwaarde van gronden, komt deze € 170 miljoen direct jaarlijks ten laste van de algemene dienst van de gemeente of van de reservepositie.

Het totaal geïnvesteed vermogen in grondposities van gemeenten bestaat uit BIE en NIEGG. Deze investeringen zijn gemaakt in de verwachting dat hier opbrengsten tegenover staan in de toekomst. Uit extrapolatie van cijfers van Deloitte blijkt dat dit geïnvesteed vermogen in 2010 is gestegen met 3%, een groei van circa € 380 miljoen. Dit betekent dat het geïnvesteed vermogen van Nederlandse gemeenten in 2010 circa € 13,1 miljard bedroeg.<sup>20</sup> Dit geïnvesteed vermogen bestaat voor circa € 9,6 miljard uit BIE en voor circa € 3,5 miljard uit NIEGG. In de praktijk betekent een stijging van het geïnvesteed vermogen een toename van het risicoprofiel van gemeenten. De stijging van het geïnvesteed vermogen komt voor rekening van de post BIE, de post NIEGG is gekrompen in 2010.

<sup>20</sup> Een toelichting op de berekening van het geïnvesteed vermogen is opgenomen in bijlage 3.

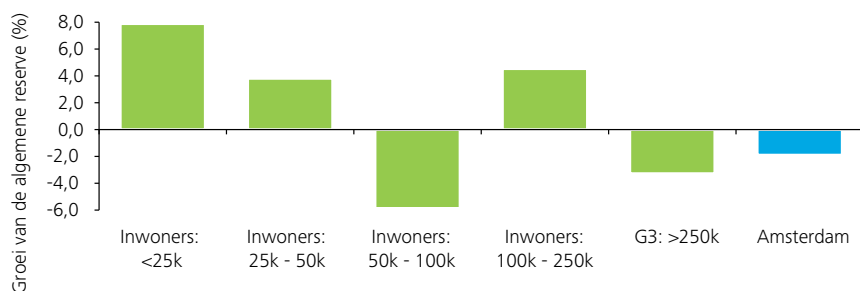
### Algemene reserve

De algemene reserve van Nederlandse gemeenten kende een groei van 3% in 2009. In 2010 consolideert het niveau van de algemene reserve (een krimp van minder dan -1%). Voor 2011 wordt een sterkere daling verwacht omdat in dat jaar de bezuinigingsoperaties en kortingen op het gemeentefonds worden geëffectueerd, zoals die zijn aangekondigd door het kabinet.

Het beeld van de algemene reserve wordt sterk beïnvloed door de gemeente Amsterdam. De algemene reserve van de gemeente Amsterdam besloeg in 2009 circa 39% van de totale algemene reserve van Nederlandse gemeenten.<sup>21</sup> De gemeente Amsterdam heeft een relatief grote algemene reserve vanwege de omvangrijke portefeuille gronden die zijn uitgegeven in erfpacht. Deze zijn immers onderdeel van de algemene reserve. Indien de gemeente Amsterdam buiten beschouwing wordt gelaten, dan groeide de totale algemene reserve van gemeenten in de Deloitte database met ruim 2%. Figuur 9 toont de groei van de algemene reserve per grootteklasse van gemeenten.

**Figuur 9: Groei van de algemene reserve 2009-2010.**

Bron: Deloitte Accountants B.V., bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



<sup>21</sup> In de Deloitte database is de algemene reserve van de gemeente Amsterdam circa 60% van de totale algemene reserve van Nederlandse gemeenten.

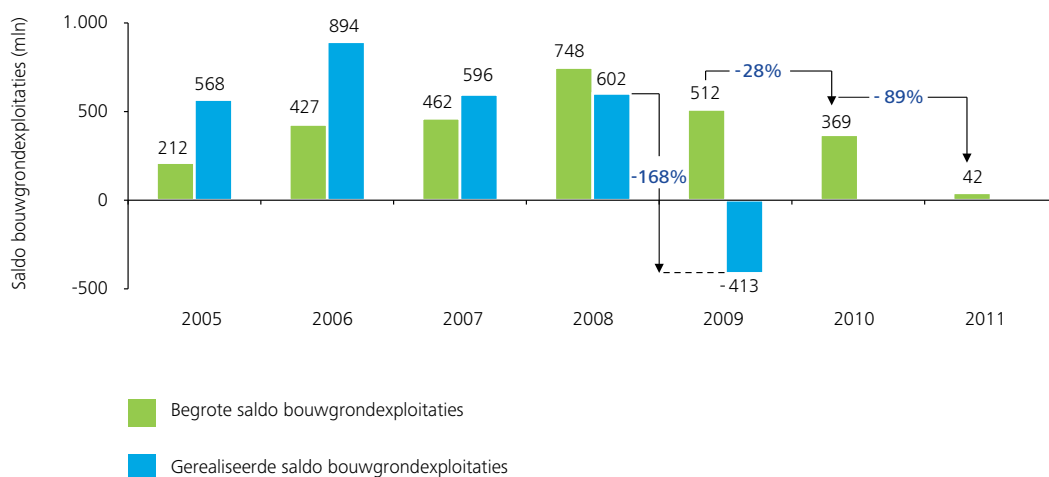
De reserve grondbedrijf is de reserve die specifiek beschikbaar is voor de 'afdeling grondzaken'. Deze reserve vangt de eerste klappen op indien de resultaten van ruimtelijke plannen verslechteren. De reserve grondbedrijf is een component van de reservepositie en het weerstandsvermogen van gemeenten. In paragraaf 3.3 meer hierover.

### Resultaten van de grondexploitaties

Het saldo dat gemeenten realiseren op grondexploitaties verschilt sterk met het saldo dat wordt begroot, figuur 10 toont dit. De gemeentelijke ramingen blijken in de goede jaren enigszins conservatief, of voorzichtig, te zijn begroot. In de jaren vanaf 2008 blijken de ramingen echter aanzienlijk te optimistisch te zijn geweest (met de kennis van nu). Ook de ramingen voor 2010 en 2011 zijn nog steeds positief. Dat wil zeggen dat gemeenten verwachten dat de opbrengsten uit grondverkoop groter zijn dan de in dat jaar te maken kosten, nog afgezien van reeds gemaakte kosten. Over 2009 bleek dit al in ruime mate niet meer het geval.

**Figuur 10: Omvang van begrote en gerealiseerde saldi op bouwgrondexploitaties 2005-2011.**

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



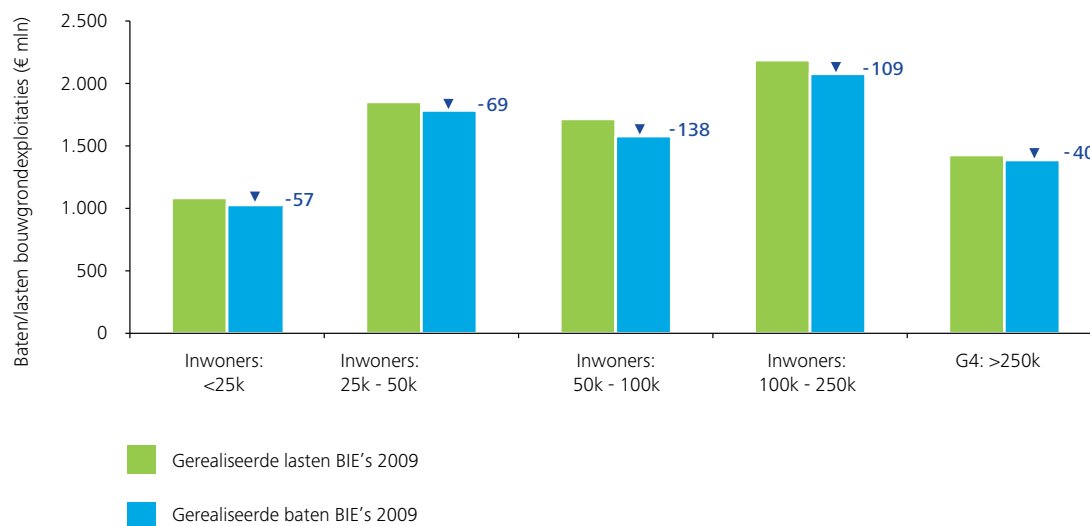
Net als in 2009 en 2010 begroten gemeenten ook voor 2011 een winst uit grondexploitaties. Het begrote resultaat in 2011 is met € 42 miljoen fors lager dan het begrote resultaat in 2010, een vermindering van € 327 miljoen. De verslechtering van het begrote resultaat wordt veroorzaakt door een sterke daling van de begrote baten uit bouwgrondexploitaties (circa € -780 miljoen, ofwel -11%) en een relatief beperkte daling van de begrote lasten (circa € -450 miljoen, ofwel -7%).

Over 2009 hebben gemeenten reeds een negatief saldo gerealiseerd op bouwgrondexploitaties. Het tekort bedroeg € 413 miljoen. Dit is veroorzaakt door een daling van de baten (-10%), terwijl de lasten stegen (+2%). In 2008 werd nog een positief saldo gerealiseerd van € 602 miljoen op bouwgrondexploitaties.

Alle onderscheiden grootteklassen van gemeenten realiseerden in 2009 een verlies op grondexploitaties. Gemeenten met 50.000 tot 100.000 leden zowel in absolute als in relatieve termen het grootste verlies. Dit is weergegeven in figuur 11.

**Figuur 11: Omvang van begrote baten en lasten op bouwgrondexploitaties 2009.**

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



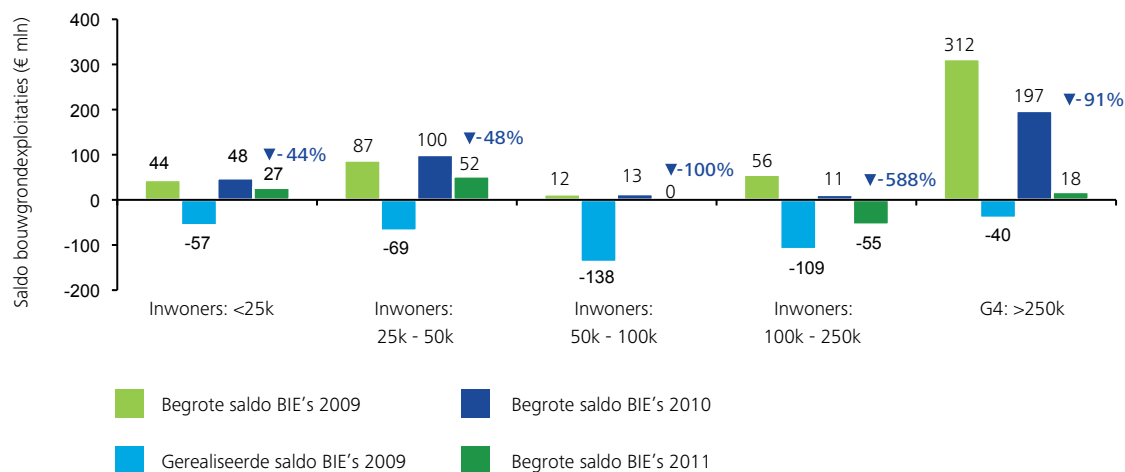


De verwachte daling van het resultaat op gemeentelijke bouwgrondexploitaties is in lijn met de zich voordoende vertraging in afzet en de geconstateerde terugval in afgegeven bouwvergunningen. In 2009 was dit een afname van 25%, en in 2010 een afname van 11%.

Voor 2011 heeft circa 60% van de Nederlandse gemeenten een neutraal of positief saldo begroot op bouwgrondexploitaties. Figuur 12 toont dat alleen de grootteklasse van gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners over het geheel een negatief saldo heeft begroot op bouwgrondexploitaties. Nuancering hierbij is dat dit negatieve saldo voornamelijk tot stand komt door de gemeenten Nijmegen (€ 57 miljoen negatief) en Venlo (€ 18 miljoen negatief). De overige gemeenten in deze grootteklasse begrooten saldi niet slechter dan € 5 miljoen negatief.

**Figuur 12: Omvang van begrote en gerealiseerde saldi op bouwgrondexploitaties 2009-2011.**

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



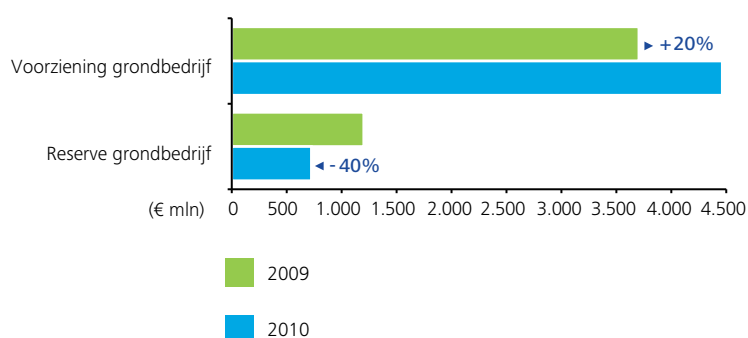
### 3.3 Toename van voorzieningen – verslechtering negatieve plannen

De verwachte verliezen op ruimtelijke plannen lopen op tot minimaal € 2,4 miljard, zo concludeerde Deloitte Real Estate Advisory in het onderzoek 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' uit 2010. Ruim € 1 miljard hiervan betrof directe financiële tegenvallers door verslechtering van negatieve plannen, waarvoor direct financiële dekking nodig is voor de te vormen voorzieningen. Voor deze verslechtering van negatieve plannen moeten gemeenten aanvullende voorzieningen nemen, dit komt direct ten laste van de reserves. Analyse van de voorzieningen van grondbedrijven kan uitwijzen of gemeenten deze verwachte verslechtingen in 2010 ook hebben verwerkt.

Het CBS maakt de reserve en voorziening grondbedrijf niet inzichtelijk, maar figuur 13 toont de extrapolatie van de gegevens van de Deloitte database.

**Figuur 13: Omvang reserve en voorziening 2009-2010. (extrapolatie).**

Bron: Deloitte Accountants B.V., bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



Verwachte verliezen op grondexploitaties etaleren zich via een toename van de voorziening grondbedrijf. Deze voorziening wordt in beginsel gedekt vanuit de reserve grondbedrijf.<sup>22</sup>

- De totale omvang van de post voorziening grondbedrijf voor 2010 wordt geraamd op circa € 4,5 miljard. Dit betreft verwachte verliezen op grondexploitaties. Ten opzichte van 2009 is dit een toename van circa € 760 miljoen, een groei van de verliezen op grondexploitaties van 20%.
- De extrapolatie toont dat de totale omvang van de reserve grondbedrijf in 2010 circa € 720 miljoen bedraagt. Ten opzichte van 2009 is dit een afname met 40%, of circa € 480 miljoen minder buffer voor het opvangen van financiële tegenvallers.

Geconstateerd wordt dat de reserve grondbedrijf is gedaald met een bedrag dat lager is dan de stijging van de voorziening grondbedrijf. In beginsel zijn dit communicerende vaten omdat een voorziening wordt gedekt vanuit de reserve. Verschillende mogelijke verklaringen worden onderscheiden voor de afwijking:

- Positieve plannen zijn in 2010 afgesloten en het saldo is toegevoegd aan de reserve grondbedrijf. Dit betreft (tussentijdse) winstneming.
- De voorziening grondbedrijf is ten laste gebracht van de algemene reserve. Indien de reserve grondbedrijf namelijk niet van voldoende omvang is om verwachte verliezen op te vangen door het treffen van voorzieningen, dan kan de reserve grondbedrijf worden aangevuld vanuit de algemene reserve. Geconstateerd is dat de omvang van de algemene reserve van Nederlandse gemeenten in 2010 een daling kende van minder dan 1%.<sup>23</sup>

Geconcludeerd wordt dat het effect van (verwachte) verliezen op grondexploitaties circa € 760 miljoen bedraagt in 2010. Dit betreft de verwachte verliezen die zijn genomen via de voorziening grondbedrijf. Het directe financieel effect is daarmee reeds in 2010 circa 75% van de in 2010 verwachte totale verslechtering van € 1,0 miljard.

<sup>22</sup> Voorzieningen komen ten laste van het resultaat en als er een tekort is wordt door resultaatbestemming (bevoegdheid raad) bedragen uit reserves onttrokken. Daarvoor zijn soms verschillende reserves als mogelijkheid aan te merken.

<sup>23</sup> Voorzieningen komen ten laste van het resultaat en als er een tekort is wordt door resultaatbestemming (bevoegdheid raad) bedragen uit reserves onttrokken. Daarvoor zijn soms verschillende reserves als mogelijkheid aan te merken.

## CASUS

### **Afwaardering ruimtelijke plannen zonder voorziening te nemen**

De woningbehoefte neemt af waardoor overprogrammering ontstaat. Gemeenten moeten dit regionaal afstemmen, waarbij de provincie een sturende rol kan spelen. In het oosten van het land is een aantal gemeenten in overleg over de regionale woningbouwproductie.

De huidige marktomstandigheden vragen ook in de casusgemeente om een herijking van de projectenportefeuille. De gemeente heeft in deze gekozen voor sturing op haar portefeuille vanuit drie handelingsalternatieven: fasering, herprogrammering c.q. neerwaartse bijstelling grondprijzen en/of sanering. Ieder handelingsalternatief leidt tot verliezen ten opzichte van de saldi van de oorspronkelijke grondexploitaties. Een deel van deze verliezen is aan de afzonderlijke grondexploitaties toe te rekenen en is voorzien. Een ander deel is wel te kwantificeren, maar het is niet te bepalen wanneer en op welke grondexploitaties deze verliezen zullen neerslaan.

Deze handelingsfilosofie heeft voor de gemeente geresulteerd in de conclusie dat voor de komende 10 jaar circa € 37 miljoen (op eindwaarde) beschikbaar moet zijn om zowel de te treffen voorzieningen als de risico's te kunnen dekken. De gemeenteraad heeft besloten een spaarrisicoreserve te vormen om de financiële tegenvallers in de projecten op te kunnen vangen en hiertoe structureel een bedrag van € 3,7 miljoen te sparen. Dit bedrag is onderdeel van de ombuigingstaakstelling, i.c. bezuinigingsronde.

Omdat niet duidelijk is in welke plannen de afboeking zal neerslaan, is het een taakstellende besparing op programmaniveau. Deze reserve wordt opgebouwd in de komende tien jaar en dus is de verslechtering niet zichtbaar in de voorziening grondbedrijf of in het saldo van de plannen.

Bron: Toelichting door casusgemeente, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.

## CASUS

### Grote gemeente boekt in drie jaar een verlies van bijna € 160 miljoen op grondexploitaties

De verliezen die geleden worden op grondexploitaties zijn niet altijd volledig zichtbaar in jaarrekeningen. De impact van verliezen op de reservepositie kan namelijk worden gecompenseerd door het afsluiten van winstgevende plannen (winstneming). De winst wordt toegevoegd aan de algemene reserve waardoor de verslechtering van de algemene reserve lager uitpakt, of een verslechtering zelfs teniet wordt gedaan. Figuur 14 toont deze structuur.

Figuur 14 toont de dynamiek van de reserve grondbedrijf. De reserve grondbedrijf moet het weerstandsvermogen zijn tegen risico's die de gemeente loopt op haar ruimtelijke plannen. De reserve grondbedrijf wordt gevuld met het positieve saldo van afgesloten projecten en met tussentijdse winstnemingen.

Vanuit de reserve grondbedrijf worden anticiperende aankopen gefinancierd, worden kosten gedekt die niet op de plannen rusten en worden voorzieningen gedekt voor negatieve plannen. Ook wordt vanuit de reserve grondbedrijf soms een taakstellende afdracht gedaan aan de algemene dienst.

Indien de reserve grondbedrijf boven een vooraf afgesproken niveau komt, dan vindt afdracht plaats naar de concernreserve (algemene reserve). Indien de reserve grondbedrijf onder een vooraf afgesproken niveau komt, dan wordt dit aangevuld vanuit de algemene reserve.

Als voorbeeld hierbij een grote gemeente in het westen van het land. Deze gemeente boekte de afgelopen drie jaar verliezen (door het treffen van voorzieningen) op grondexploitaties:

- 2008: € 23 miljoen
- 2009: € 33 miljoen
- 2010: € 102 miljoen

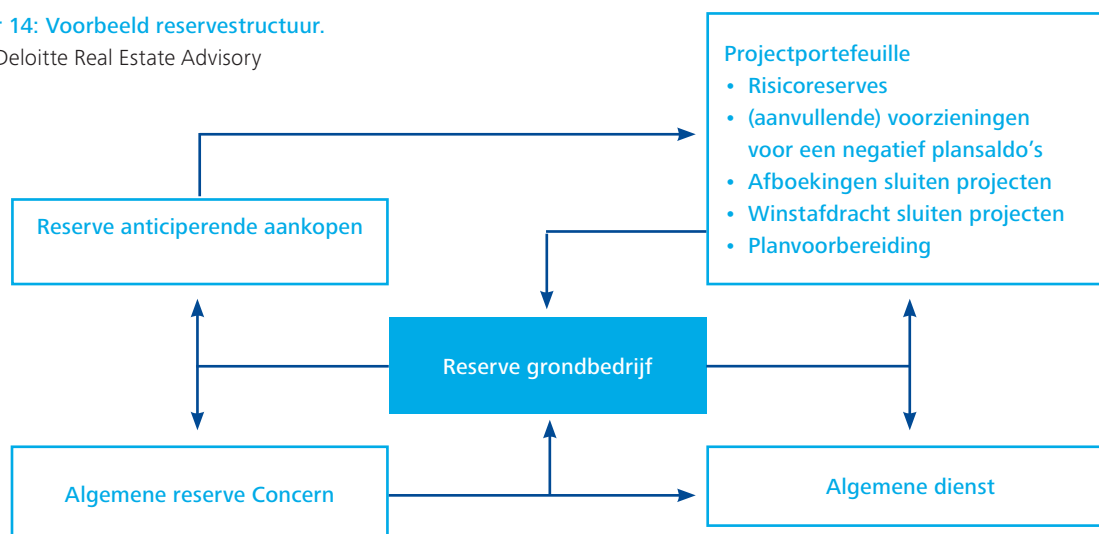
De verliezen zijn veroorzaakt door uitfasering (renteverliezen, toegenomen apparaatskosten), afwaardering van grondwaarden, tegenvallende opbrengsten en herprogrammering binnen de grondexploitaties. Dit laatste heeft in 2010 plaatsgevonden.

Als we kijken naar de mutaties van de balansposten, in perspectief met de hierboven vermelde verliezen, dan levert dat een diffuus beeld op. Daar waar een stijging van de totale omvang van de voorzieningen verwacht mag worden is sprake van het tegenovergestelde. Zo is de stand van de voorzieningen ultimo 2009 met € 870 miljoen gedaald ten opzichte van 2007. Ook is het effect op de algemene reserve beperkt. Deze nam in dezelfde periode af met € 3,5 miljoen. Uit navraag bij deze gemeente komt naar voren dat tegenvallers zijn opgevangen uit andere middelen, waaronder ook nog niet ingeboekte winsten uit positieve plannen. Daarmee zijn de financiële tegenvallers in de methodiek van analyse van onderhavige rapportage niet volledig te becijferen, kijkend naar de mutaties op voorzieningen en reserve.

De hierboven vermelde verliezen van circa € 160 miljoen die op grondexploitaties zijn geleden, zullen waarschijnlijk zijn gedekt uit nog niet ingeboekte winsten uit andere plannen. Deze winsten zijn daardoor niet meer beschikbaar voor andere geplande ruimtelijke investeringen.

Figuur 14: Voorbeeld reservestructuur.

Bron: Deloitte Real Estate Advisory



Bron: Toelichting door gemeente, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.

Noot: Cijfers over 2010 nog onder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad.

### 3.4 Verdamping van winsten – verslechtering positieve plannen

De resterende € 1,4 miljard van de totale € 2,4 miljard verliezen betrof naar verwachting verslechtering van positieve plannen. Dit is een verdamping van verwachte winsten en betekent dat gemeenten in de toekomst minder financiële middelen ontvangen. De saldi op positieve grondexploitaties kunnen uitwijzen of de winstverdamping is verwerkt door gemeenten.

Het saldo van grondexploitaties is in principe afhankelijk van drie factoren:

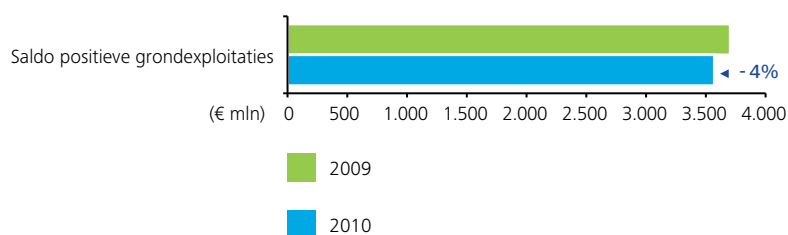
- 1 Afsluiten van ruimtelijke plannen (saldo krimpt)
- 2 Toevoeging van nieuwe ruimtelijke plannen (saldo groeit)
- 3 Herwaardering/herijking van ruimtelijke plannen (saldo groeit bij verbetering van verwachtingen en krimpt bij verslechtering van verwachtingen)

Figuur 15 toont dat het saldo voor positieve grondexploitaties beperkt is gekrompen in 2010 en nog circa € 3,6 miljard bedraagt. Extrapolatie wijst uit dat sprake is van circa € 130 miljoen winstverdamping. Een winstverdamping werd verwacht maar is vele malen kleiner dan in 2010 ingeschat.

Uitschieters in mutaties in het saldo van positieve grondexploitaties zijn de gemeente Venlo die in 2010 ruim € 16 miljoen toevoegt aan het saldo positieve grondexploitaties en de gemeente Hengelo (Overijssel) die bijna € 13 miljoen toevoegt. Anderzijds verlaagt de gemeente Zwolle het saldo positieve grondexploitaties met ruim € 21 miljoen in 2010.

**Figuur 15: Saldo positieve en negatieve grondexploitaties 2009-2010 (extrapolatie).**

Bron: Deloitte Accountants B.V., bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



Geconcludeerd wordt dat het effect van verslechtering van positieve grondexploitaties beperkt wordt waargenomen in de cijfers. Het saldo van positieve grondexploitaties is gedaald met circa € 130 miljoen. Dit is minder dan 10% van de verwachte € 1,4 miljard winstverdamping. Daarmee lijkt er nog steeds teveel optimisme te zitten in de plannen.

Mogelijkheden waardoor het saldo van positieve grondexploitaties beperkt zijn gedaald:

- De verwachte winst op lopende exploitaties is toegenomen
- In exploitatie nemen van nieuwe, positieve ruimtelijke plannen

Het is aannemelijk te veronderstellen dat er weinig plannen zullen zijn afgesloten of nieuwe positieve plannen zijn toegevoegd. Ook lijkt het logisch te veronderstellen dat de geraamde saldi zullen afnemen. In de praktijk zien we echter dat bij veel gemeenten bezuinigingen op de plannen zijn ingezet (minder plankosten, schrappen van onrendabele planonderdelen, versoberen van kwaliteit openbare ruimte, etc.) waardoor neerwaarts bijstellen van de geraamde inkomsten gecompenseerd wordt met ex ante verlagingen van de kosten, zodat de saldi ongeveer gelijk blijven.

### 3.5 Ontwikkeling van de reservepositie

De totale reservepositie (algemene reserve en reserve grondbedrijf) van Nederlandse gemeenten verslechtert. De algemene reserve krimpt beperkt maar de reserve grondbedrijf verdampt in rap tempo. De directe verliezen door verslechtering van negatieve plannen lopen op tot circa € 760 miljoen. De indirecte verliezen, verdamping van de winst van positieve plannen, is met € 130 miljoen beperkt.

Verwachting is dat nog niet alle verliezen op bouwgrondexploitaties zijn genomen. De indicatoren geven voor 2011 en 2012 nog niet een positief beeld. Het aantal afgegeven bouwvergunningen is ook in 2010 laag en de verwachting is dat prijzen niet zullen herstellen in 2011 en 2012, maar eerder zullen dalen. Dit zal leiden tot verdere toename van te treffen

#### CASUS:

##### Verliezen afwenden met besparingen

De gemeente Amsterdam dreigde een tekort van € 700 miljoen in haar grondexploitaties te krijgen. In 2010 heeft zij maatregelen getroffen om deze verliezen op de grondexploitaties te beperken. In totaal heeft de gemeente voor € 862 miljoen aan besparingen afgekondigd. Eén van deze maatregelen betreft het opnemen van een taakstellende bezuiniging op de plannen zonder deze te concretiseren. De taakstellende begroting leidt tot een grote last op deze plannen. In een onderzoek in opdracht van de gemeente Amsterdam heeft Deloitte Real Estate Advisory geconstateerd dat op onderdelen de besparing niet voldoende is onderbouwd, c.q. ingevuld.

Bron: OGA Amsterdam, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.

voorzieningen op bouwgrondexploitaties, en afname van de reservepositie van grondbedrijven. Anderzijds experimenteren gemeenten met instrumenten om de verliezen op ruimtelijke plannen te beperken. Meer hierover in hoofdstuk 5.

Niet alleen de verliezen op grondexploitaties hebben een negatief effect op de reservepositie van gemeenten. De komende jaren krijgen zij ook te maken met andere factoren die de reservepositie zullen aantasten. De bezuinigingen vanuit het Rijk en de kortingen op het Gemeentefonds trekken vanaf 2011 een zware wissel op de reservepositie van gemeenten. Het is niet onaannemelijk dat dit voor een aantal gemeenten een te zware opgave zal blijken te zijn.

# 4 Verwachtingen verliezen grondexploitaties

Dit hoofdstuk toont het effect van verdere verliezen op de grondexploitaties. Verwachting is immers dat herstel van de vastgoedmarkt nog niet plaatsvindt voor 2013. Gemeenten worden daardoor geconfronteerd met verdere vertraging, en dus verslechtering, van ruimtelijke plannen.

## 4.1 Praktijkervaring met de drie P's

Praktijkervaring van Deloitte Real Estate Advisory is dat gemeenten tot op heden voornamelijk de planning en het programma hebben aangepast.

- Projecten zijn in de tijd vooruitgeschoven. Het tempo van de ontwikkeling is daarbij veelal niet aangepast maar doorgeschoven. Met een crisis in de vastgoedmarkt die langer duurt dan verwacht, is het opportuun te verwachten dat projecten verder moeten worden vertraagd, of dat het ontwikkeltempo moet worden uitgesmeerd over een langere periode. Dit betekent een structurele uitfasering.
- Provincies en gemeenten constateren regionale overschotten in het geplande aanbod van nieuwbouwwoningen. Op regionaal niveau wordt het woningbouwprogramma in toenemende mate op elkaar afgestemd waardoor het totale geplande aanbod veelal afneemt. In principe vertalen gemeenten deze vermindering van het aanbod naar de individuele plannen. Niet alle gemeenten zijn echter zover dat op planniveau duidelijk is in welke plannen dit verminderde aantal woningen neerslaat. Indien op planniveau de vermindering van de woningbouw niet tot uitdrukking komt, dan kunnen gemeenten op programmaniveau een taakstellende besparing opnemen. Ook voor kantoren- en bedrijvenskavels geldt dat een overaanbod is ontstaan. Dit door de sterk afgenomen afzet in de afgelopen jaren. Voor kantoren geldt daarbij dat de markt is veranderd in een vervangingsmarkt waardoor er zeer kritisch naar het aanwezige programma in de plannen moet worden gekeken en zeer waarschijnlijk kantoorruimtes moeten worden geschrapt.

- Een verlaging van de verwachte uitgifteprijs heeft vrijwel niet plaatsgevonden. Gemeenten hebben hooguit de index voor opbrengstenstijging verlaagd of bevroren. In de berekeningen wordt nog nauwelijks rekening gehouden met daadwerkelijk dalende grondopbrengsten.

De verslechtering van negatieve plannen van € 760 miljoen betreft louter de ex ante verslechtering van de plannen. Een groot aantal gemeenten kiest ervoor taakstellende besparingen op te nemen in de plannen. Daardoor zijn de tegenvallers optisch beperkt, maar wordt een grote druk gelegd op realisatie van toekomstige besparingen. De vraag is in hoeverre deze besparingen realistisch zijn zonder dat ambitieniveaus worden aangepast. Gezien de reeds verwerkte verslechtering lijkt het vorig jaar verwachte verlies op bouwgrondexploitaties conservatief ingeschat. Van de € 1 miljard verwachte verslechtering van negatieve plannen is € 760 miljoen reeds voorzien maar verdere verliezen worden niet uitgesloten. Daarmee zou de schatting van € 1 miljard nog wel eens te voorzichtig kunnen blijken.

## 4.2 Verwachte omvang van de verliezen

Met de gegevens uit de jaarrekeningen 2010 kan de omvang van de verliezen opnieuw worden becijferd. Dit geeft een indicatie van de (toekomstige) financiële tegenvallers op basis van de nieuwe verwachtingen ten aanzien van het herstel van de vastgoedmarkt. Onderscheid wordt weer gemaakt tussen directe verliezen (verslechtering van negatieve plannen) en indirecte verliezen (verslechtering van positieve plannen).

In figuur 16 is een samenvatting opgenomen van de bevindingen uit het onderzoek van vorig jaar, en de inschattingen van dit jaar op basis van onderzoek van de jaarrekeningen 2010. Conclusie is dat de geraamde verliezen toenemen.

**Figuur 16: Financiële effecten crisis op gemeentelijke grondbedrijven.**

Bron: Deloitte Accountants B.V., bewerking Deloitte Real Estate Advisory.

|                                  | 2009   | 2010   |
|----------------------------------|--------|--------|
| <b>Totale boekwaarde gronden</b> | € 12,0 | € 13,1 |
| BIE                              | € 8,4  | € 9,6  |
| NIEGG                            | € 3,6  | € 3,5  |
| <b>Financiële verliezen</b>      | € 2,4  | € 2,9  |
| Direct verlies                   | € 1,0  | € 1,8  |
| - Waarvan in 2010 genomen        | -      | € 0,8  |
| Winstverdamping                  | € 1,4  | € 1,1  |
| - Waarvan in 2010 genomen        | -      | € 0,1  |

#### Toelichting verwachte verliezen op negatieve plannen

In de analyse gaan wij ervan uit dat herstel nog zeker twee jaar niet zal plaatsvinden en pas vanaf 2013 inzet. Voor negatieve plannen bestaan de geschatte verliezen uit vertragingseffecten, prijseffecten en autonome effecten in het resultaat:

- Voor het vertragingseffect (planning) is het uitgangspunt dat de verliezen grotendeels al tot uitdrukking zijn gekomen door de toename in de voorziening met € 760 miljoen.
- Het prijseffect is tweeledig:
  - 1 NIEGG. Verondersteld wordt dat NIEGG in de jaarrekeningen is getoetst aan de marktwaarde en dat daar geen ruimte meer is voor rentebijbeschrijving in de komende twee jaar. Deze rente betreft derhalve een verlies want moet direct ten laste komen van de algemene dienst of reserve.

- 2 BIE. Geconstateerd wordt dat nog nauwelijks rekening is gehouden met verlagingen in de (toekomstige) grondprijzen van BIE. Dit zou op grond van de ontwikkeling van de vastgoedprijzen zichtbaar moeten zijn en leidt tot tegenvallers in de inkomsten uit gemeentelijke grondexploitaties. De vertragingseffecten komen tot uitdrukking door rekening te houden met twee jaar renteverlies over de boekwaarde.
  - Het autonome effect betreft het twee jaar oprenten van de netto contante waarde van negatieve saldi (zie toelichting over voorzieningen).

Het totale directe verlies komt daarmee uit op € 1,8 miljard waarvan zich € 760 miljoen in de jaarrekeningen 2010 heeft gemanifesteerd. Dit is een beduidend hogere financiële tegenvaller dan de prognose in 2010, toen het totale direct verlies werd geraamd op € 1 miljard. Er resteert daarmee een verwacht toekomstig verlies van afgerond € 1 miljard.



### Toelichting: Voorzieningen

Het grondbedrijf treft een voorziening als dekking voor negatieve plansaldi (lees grondexploitaties).

Gemeentelijke grondexploitaties geven in principe het saldo van kosten en opbrengsten weer op eindwaarde (einde looptijd plan). Om de plannen onderling vergelijkbaar te maken wordt deze eindwaarde van de plannen teruggerekend tot de netto contante waarde (naar euro's van nu). De te treffen voorziening wordt bepaald op basis van deze netto contante waarde, waarmee deze saldi ook onderling vergelijkbaar zijn. Immers, het is niet mogelijk euro's van 2028 op te tellen bij euro's van 2019 en van 2011, gegeven de inflatie.

Ongeacht marktomstandigheden neemt de voorziening negatieve plannen in principe ieder jaar toe omdat rente wordt verrekend over het negatieve saldo. Het saldo voor het negatieve plantekort moet dus elk jaar worden verhoogd om te zorgen dat op het eindjaar van de planperiode het tekort in euro's van dat jaar kan worden afgedekt.

Dus ook zonder een verslechtering van de plannen neemt in principe de voorziening toe. Dit leidt tot een autonome druk op de reserve. Anderzijds neemt ook het saldo van de positieve plannen (die ook op Netto Contante Waarde worden weergegeven) autonoom toe. Dit vormt echter geen dekking voor de verhoging van de voorzieningen zolang die geprognosticeerde winsten niet zijn gerealiseerd.

### Toelichting verwachte winstverdamping op positieve plannen

De vorig jaar verwachte € 1,4 miljard aan winstverdamping is nog beperkt geconstateerd in de cijfers over 2010. Een winstverdamping van € 130 miljoen is in 2010 zichtbaar. Een mogelijke verklaring hiervoor is gelegen in de mindere aandacht voor deze plannen in het kader van de waardering in de jaarrekening. Daar waar bij de negatieve plannen de discussie scherp wordt gevoerd omdat dit de omvang van de voorziening bepaalt, geldt dit in veel mindere mate voor de positieve plannen. Het saldo van de positieve plannen is immers geen onderdeel van de jaarrekening. Het verminderen van het resultaat van positieve plannen heeft namelijk niet het direct nemen van een verlies tot gevolg. Het kan daarom zo zijn dat gemeenten het op dit moment nog niet opportuun achten om planning, programma of prijs aan te passen, bijvoorbeeld onder het mom van 'de wereld kan er over een aantal jaar heel anders uit zien'.

Omdat de seinen voor de vastgoedmarkt nog niet op groen staan, is de verwachting dat verdere winstverdamping in de komende jaren alsnog

plaatsvindt. Ook kan winstverdamping gecorrigeerd zijn door bezuinigingen in de plannen, op bijvoorbeeld kwaliteitsniveaus en plankosten. Het is daarbij de vraag of deze bezuinigingen ook daadwerkelijk optreden aangezien de praktijk leert dat deze moeilijk zijn te realiseren.

Ook de omvang van de winstverdamping kan opnieuw worden becijferd op basis van de gegevens uit de jaarrekeningen 2010. Deze verliezen bestaan uit vertragingseffecten en prijseffecten. Daarnaast is ook hier sprake van autonome effecten in het resultaat, die echter in dit geval positief zijn.

- De vertragingseffecten komen tot uitdrukking door rekening te houden met twee jaar renteverlies over de boekwaarde.
- Het verwachte prijseffect (10% verlaging grondopbrengsten) komt tot uitdrukking in de saldi van de positieve plannen (BIE). Tot op heden is nog nauwelijks rekening gehouden met tegenvallers in de (toekomstige) grondprijzen. Op grond van de ontwikkeling van de vastgoedprijzen had dit wel zichtbaar moeten zijn.

- Het autonome effect betreft het twee jaar oprenten van de netto contante waarde van positieve saldi. Dit is derhalve een positief effect.

Het totale indirecte verlies komt daarmee uit op € 1,1 miljard (ten opzichte van de raming van € 1,4 miljard van vorig jaar), waarvan circa € 130 miljoen reeds is verwerkt in 2010. Er resteert daarmee een verwacht toekomstige winstverdamping van € 1 miljard, op een totaal van circa € 3,6 miljard verwachte toekomstige winsten. Dit is logischerwijs een lagere winstverdamping dan de prognose in 2010. Een mogelijke verklaring is dat een aantal plannen van teken is veranderd en toegevoegd is aan de negatieve plannen. Ook kunnen positieve plannen zijn afgesloten of kan er tussentijds winst zijn genomen, terwijl er nauwelijks nieuwe positieve plannen zijn toegevoegd.

#### 4.3 Gemeenten in slecht weer

Het onderzoek 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' van 2010 concludeerde dat 16 gemeenten door de verliezen op grondexploitaties in de problemen konden komen omdat hun totale reservepositie niet toereikend was om financiële tegenvallers in het grondbedrijf op te vangen. Concreet betekent dit dat deze gemeenten een negatief eigen vermogen hebben. Dit kan een artikel 12 status tot gevolg hebben.

Op basis van extrapolatie van de gegevens uit de jaarrekeningen 2010 verwachten wij dat dit aantal moet worden bijgesteld naar 35 gemeenten. Figuur 17 toont dit. Deze bijstelling wordt voornamelijk veroorzaakt door de aanname dat de crisis op de vastgoedmarkt langer duurt dan verwacht. Omdat het een extrapolatie betreft, is het niet mogelijk uitspraak te doen over individuele gemeenten.<sup>24</sup>

#### Figuur 17: Potentieel aantal artikel 12 gemeenten.

Bron: Deloitte Accountants B.V., bewerking Deloitte Real Estate Advisory.  
Noot: Bedragen in miljoenen.

|  | 2009  | 2010  |
|--|-------|-------|
| <b>Financiële verliezen</b>                | € 2,4 | € 2,9 |
| Aantal potentiële artikel 12 gemeenten     | 16    | 35    |
| Percentage potentiële artikel 12 gemeenten | 4%    | 8%    |

In de zomermaanden van 2011 beoordelen de provincies de jaarrekeningen 2010 van gemeenten. Dit wordt uitgevoerd vanuit hun rol als financieel toezichthouder op gemeenten. Daarbij is de grondexploitatie dit jaar een expliciet aandachtspunt in de beoordeling. De afgelopen jaren is een aantal gemeenten door de provincies onder preventief financieel toezicht gesteld op basis van hun financiële situatie:

- Eind 2008 waren dit 10 gemeenten voor het jaar 2009.
- Eind 2009 waren dit 15 gemeenten voor het jaar 2010.
- Eind 2010 waren dit 7 gemeenten voor het jaar 2011.<sup>25</sup>

Daarnaast is een aantal gemeenten onder preventief toezicht geplaatst vanwege termijnoverschrijdingen en herindeling. Eind 2011 zal blijken hoeveel gemeenten extra onder financieel toezicht komen als de provincies hun beoordelingen hebben afgerond.

<sup>24</sup> Volgens opgaaf van het Ministerie van BZK hebben in 2011 drie gemeenten een aanvullende uitkering inzake artikel 12 aangevraagd. Eén daarvan was een nieuwe aanvraag, de beide andere gemeenten ontvingen reeds in 2010 een uitkering. Bij geen van deze drie gemeenten was het gevoerde grondbeleid de (hoofd-) oorzaak van de artikel 12 situatie. Uiterlijk 1 december 2011 is bij het ministerie van BZK bekend of er nieuwe verzoeken voor aanvullende uitkeringen voor het jaar 2012 worden gedaan.

<sup>25</sup> Volgens opgaaf Provinciaal Vakberaad.

Over de afgelopen jaren wordt een afname waargenomen van het aantal gemeenten dat onder financieel toezicht staat. In de rapportage van 2010 is aangegeven dat de financiële effecten van de vastgoedcrisis bij gemeenten pas in de jaarrekening 2010 en verder zichtbaar zouden worden. Omdat die financiële effecten nog niet waren verwerkt is het ook logisch dat wordt geconstateerd dat nog weinig gemeenten onder toezicht zijn gesteld op basis van de begrotingen 2011 en de jaarrekeningen 2009. Pas in de jaarrekeningen 2010 worden de financiële effecten zichtbaar. Deze werken ook door naar de begrotingen 2012. Deloitte Real Estate Advisory verwacht dat een groter aantal gemeenten onder toezicht wordt gesteld, na de beoordelingen van de jaarrekeningen 2010 door de provincies.<sup>25</sup>

**Toelichting: Berekening gemeenten in slecht weer**

Net als vorig jaar is dit jaar een analyse uitgevoerd op de totale reservepositie van individuele gemeenten in vergelijking met het door Deloitte Real Estate Advisory opgestelde scenario van (toekomstige) verliezen in het grondbedrijf. Onderliggend uitgangspunt daarbij is dat alle andere omstandigheden gelijk blijven. Derhalve is geen rekening gehouden met eventuele andere mee- of tegenvallers bij gemeenten.

Op basis van de vergelijking tussen (toekomstige) verliezen in het grondbedrijf en de totale reservepositie van gemeenten eind 2010 wordt geconstateerd dat er een toename kan komen van het aantal gemeenten in een situatie van een negatief eigen vermogen. Dit kan aanleiding zijn voor een artikel 12 aanvraag. Of en wanneer dit zich voordoet hangt echter ook af van andere omstandigheden.

<sup>26</sup> Door het verscherpte provinciale toezicht kan het toekomstige aantal artikel 12 gemeenten als gevolg van de financiële problemen in het grondbedrijf in de praktijk beperkter zijn dan in het geschetste scenario.



# 5 Beleidsmatige ontwikkelingen op de nieuwbouwm Markt

Verslechterde marktomstandigheden vragen om creativiteit van publieke partijen voor de haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit hoofdstuk schetst ontwikkelingen die van invloed zijn op de woningbouwmarkt en de wijze waarop gemeenten hierop inspelen. Dit is per gemeente verschillend en is sterk afhankelijk van de lokale situatie. Ook komt de vraag naar voren of de regelgeving mede oorzaak van het probleem is en of aanpassing daarvan wenselijk zou zijn. De opsomming is niet-limitatief.

In zijn algemeenheid wordt geconstateerd dat gemeenten meer bewust zijn van de risico's die zij lopen op grondbeleid. De eerste ontwikkeling, van actief naar faciliterend grondbeleid, onderstreept dit.

## **Van actief naar faciliterend grondbeleid**

Tot op heden kozen gemeenten veelal voor een actieve rol binnen het grondbeleid. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeente zelf gronden verwerft, bewerkt en uitgeeft als bouwrijpe kavels. Het resultaat komt bij deze vorm van grondbeleid terecht bij de gemeente. De verslechterde vastgoedmarkt heeft tot gevolg dat de risico's die samengaan met deze vorm van grondbeleid zich etaleerden. Het resultaat op grondexploitatie is sterk verslechterd.

Met inwerkingtreding van de Wro en de Grondexploitatiewet hebben gemeenten meer mogelijkheden om faciliterend grondbeleid te voeren. Daarmee kan de verwerving en ontwikkeling van gronden worden overgelaten aan marktpartijen, met kostenverhaal door de gemeente. Het resultaat dat gemeenten kunnen behalen op grondbeleid neemt af, maar ook de risico's zijn vele malen minder. In de Woonvisie stimuleert het kabinet gemeenten ook een bewustere afweging te maken tussen actief of faciliterend grondbeleid.<sup>8</sup> Gesteld wordt dat locatieontwikkeling alleen tot stand komt bij een sluitende grondexploitatie en dat de afgelopen jaren hebben laten zien dat grondexploitatie de nodige risico's met zich meebrengen voor gemeenten.

Bij het herijken van de Nota Grondbeleid kunnen gemeenten besluiten tot een minder actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid. Op dit moment vindt binnen diverse gemeenten de discussie plaats of dit een wenselijke koerswijziging is.

## **Aflopen en inperken van tijdelijke stimuleringsmaatregelen**

Publieke partijen hebben de woningmarkt gestimuleerd door het nemen van diverse maatregelen. Veel van deze maatregelen hebben een tijdelijk karakter en lopen daarom af na een bepaalde periode/datum. Opgemerkt wordt dat dit ook geldt voor maatregelen die genomen worden ter vermindering van verliezen. Verder speelt mee dat bij het rijk en bij gemeenten de budgetten onder druk staan, waardoor er minder mogelijkheden zijn om de woningbouw in deze crisisperiode te stimuleren. Voorbeelden van stimuleringsmaatregelen zijn:

- Verhoogde grens van de nationale hypotheekgarantie (NHG) op € 350.000, tot 1 januari 2012 en onder bepaalde voorwaarden.
- Drie jaar dubbele hypotheekrenteaftrek voor mensen die de oude woning niet hebben kunnen verkopen, tot 1 januari 2013.
- Overdrachtsbelasting vrije periode bij doorverkoop verruimd tot 1 jaar aankoop.
- Startersmaatregelen door diverse gemeenten, zoals een starterslening met gunstige financieringsvoorwaarden en koopsubsidies.
- Verlaagd btw-tarief van 6% op arbeidskosten bij renovatie en herstel van een woning die minimaal twee jaar oud is, tot 1 oktober voor opdrachten die zijn verleend voor 1 juli 2011.

De stimuleringsmaatregelen hebben voornamelijk tot doel de doorstroming van de woningmarkt te verbeteren. Zij zijn genomen vanuit de gedachte dat met een tijdelijke impuls de woningmarkt over het dieptepunt heen kan worden geholpen. Nu het er op lijkt dat de crisis langer aanhoudt dan eerder was voorzien, zal de komende tijd steeds nadrukkelijker de vraag gaan spelen in hoeverre het wenselijk en mogelijk is betreffende stimuleringsmaatregelen te verlengen. Het zonder meer aflopen of inperken van deze stimuleringsmaatregelen heeft immers geen positief effect op de woningmarkt en kan ertoe bijdragen dat de woningmarkt langer blijft vastzitten.

#### Beweging op de huurmarkt

Gedurende de economische crisis is de vraag, en ook het aanbod, verschoven van koopwoningen naar huurwoningen. Een aantal ontwikkelingen ligt hieraan ten grondslag:

- Banken stellen hogere eisen aan de financiering van woningen, zowel richting consumenten als richting ontwikkelaars.
- Consumenten zijn behoudend in het kopen van een woning vanwege onzekerheid over onder andere de ontwikkeling van huizenprijzen en de hypotheekrenteaf trek.
- Consumenten voelen zich belemmerd bij het aankopen van een nieuwe woning vanwege de moeizame verkoop van de huidige woningen. Huiseigenaren krijgen daardoor te maken met dubbele woonlasten.
- Woningcorporaties hebben beperkingen opgelegd gekregen bij de bouw van woningen in de categorie niet-DAEB activiteiten door Europese regelgeving over staatssteun. DAEB staat voor Diensten van Algemeen Economisch Belang en de ontwikkeling van koopwoningen door woningcorporaties valt hieronder. Daarmee komen de middeninkomens (vanaf € 33.000 bruto gezinsinkomen per jaar) moeilijker in aanmerking voor een goedkope huurwoning en/of worden die huurwoningen duurder. Daarnaast komen zij in aanmerking voor duurdere huurwoningen en bereikbare koopwoningen.

De beweging op de huurmarkt geldt ook voor nieuwbouwwoningen, beleggers hebben meer interesse in huurwoningen met een gunstig risicoprofiel en rendement. Bij bestaande huurwoningen is de interesse bij beleggers reeds aanwezig. Het gaat daarbij voornamelijk om de huurwoningen van woningcorporaties. Woningcorporaties zijn namelijk voornemens een deel van het woningbestand af te stoten om het vrijkomende geld te investeren in nieuwbouw en renovatieprojecten.<sup>28</sup> Echter, door de huidige regelgeving is het vrijwel onmogelijk hierop een marktconform resultaat te behalen. Regelgeving schrijft woningcorporaties namelijk voor de woningen eerst aan te bieden aan de huidige huurders en aan andere corporaties.<sup>29</sup> Daarnaast bieden beleggers volgens woningcorporaties doorgaans te lage prijzen, aldus Aedes.

#### Verlaging van de overdrachtsbelasting van 6% naar 2%

Met ingang van 15 juni 2011 heeft het kabinet een tijdelijk verlaagd tarief ingesteld voor de overdrachtsbelasting (tot 1 juli 2012). Met deze tijdelijke maatregel wordt beoogd de woningmarkt te stimuleren door de doorstroming te verbeteren. Deze maatregel heeft geen direct effect voor nieuwbouwwoningen. Immers, hiervoor geldt geen overdrachtsbelasting maar omzetbelasting.

Het indirect effect van deze maatregel is tweeledig en tegengesteld:

- Een positief indirect effect is dat met het verbeteren van de doorstroming ook de vraag naar nieuwbouwwoningen zal toenemen. Kanttekening daarbij is dat de duur van de maatregel daarvoor kort is, de tijd tussen het kopen van een nieuwbouwwoning en de oplevering daarvan duurt namelijk circa anderhalf jaar. De bestaande woning wordt veelal pas na ongeveer een jaar op de markt gebracht, en dan geldt de maatregel niet meer.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Regels maken investeren in huurwoningen door beleggers moeilijk, Aedes, 17 mei 2011.

<sup>29</sup> Circulaire beleidsregels bij verkoop van woongelegenheden door toegelaten instellingen, Directoraat-Generaal Wonen, Ministerie van VROM, 10 juli 2006.

<sup>30</sup> Dagbericht beleggen, ING Investment Office, 8 juli 2011.

- Een negatief indirect effect van de maatregel is een relatieve verslechtering van de concurrentiepositie van nieuwbouwwoningen ten opzichte van bestaande woningen. Concreet betekent dit dat consumenten 'meer' bestaande woning kunnen kopen voor hetzelfde geld dan dat zij een nieuwbouwwoning kunnen kopen. De nieuwbouwwoning wordt relatief duurder.

#### Aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen

Gemeenten zoeken in deze tijden continu naar alternatieve samenwerkingsvormen die de haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen bevorderen. Een voorbeeld van een dergelijk model uit de praktijk is PPS-light. Hierin voert de gemeente zelfstandig de grondexploitatie en zoekt een samenwerking met een marktpartij om kennis en kunde te betrekken, risico's te verminderen en een deel van de opbrengsten naar voren te halen.

## CASUS

### Gemeente brengt PPS-light in praktijk

Een gemeente in het westen van het land selecteert voor de ontwikkeling van een uitleglocatie een ontwikkelpartner. De ontwikkelpartner is een private partij die twee rollen heeft:

- De eerste rol is het (gratis) adviseren van de gemeente bij het optimaliseren van de gebiedsontwikkeling.
- De tweede rol van de ontwikkelpartner is de rol van projectontwikkelaar die recht krijgt op ontwikkeling van een deel van de bouwopgave (Bouwclaim).

Onderdeel van de selectie van de ontwikkelpartner is de kwaliteit van het te leveren advies. De gemeente gunt de ontwikkelpartner/adviseur een koopoptie voor bouwrijpe kavels voor een deel van de geprogrammeerde woningen in het gebied. Hiervoor betaalt de ontwikkelpartner een deel van de grondwaarde als aanbetaling en ook betaalt zij rente over de resterende grondwaarde totdat de grond daadwerkelijk wordt afgenomen. De gemeente bepaalt in een later stadium welke gronden aan de ontwikkelpartner worden verkocht. De ontwikkelpartner heeft geen afnameplicht en hoeft daarmee zijn verplichting niet op de balans te zetten. De ontwikkelpartner kan afzien van zijn bouwclaim onder vervallen van de rentevergoeding; de rentevergoeding vormt een prikkel om tot (snelle) ontwikkeling te komen en zorgt dat het vertragsrisico niet meer bij de gemeente ligt.

Het voordeel van dit model voor de gemeente is dat zij door vroegtijdige inbreng van kennis van marktpartijen optimaal kan aansluiten bij de marktvraag. Daarnaast houdt de gemeente alle controle over het proces en genereert vroeg in het proces positieve cashflows en commitment van een marktpartij voor afzet van bouwrijpe kavels.

Bron: Praktijkervaring Deloitte Real Estate Advisory.

### Keuze voor opknippen van ruimtelijke plannen

Grote gebiedsontwikkelingen blijken in toenemende mate niet haalbaar te zijn. Gemeenten kiezen er daarom voor deze gebiedsontwikkelingen te 'parcelleren', het opknippen van grootschalige gebiedsontwikkelingen in kleinere (deel)plannen. (Deel)plannen met een positief resultaat kunnen daardoor doorgang vinden, terwijl (deel)plannen met een negatief resultaat kunnen worden vertraagd. Voor plannen met een lange doorlooptijd en/of die een hoge mate van complexe elementen bevatten, zou dit een reële optie zijn.

### Modulair opzetten van ruimtelijke plannen

Recente ervaring leert dat gemeenten in toenemende mate grondexploitaties zogenaamd modulair opbouwen. Daarmee wordt bedoeld dat gemeenten een basis grondexploitatie opstellen, met daarnaast een aantal mogelijke modules. Een module kan bijvoorbeeld bestaan uit extra sociale woningbouw of uit een hoogwaardige OV verbinding. De basis grondexploitatie is de ruimtelijke ontwikkeling zoals die in principe wordt

voorgestaan. Indien de financiële omstandigheden dit toelaten kunnen een of meerdere modules worden toegevoegd en vindt een upgrade plaats van de ruimtelijke ontwikkeling.

Gemeenten beogen hiermee een haalbare grondexploitatie op te stellen zonder daarbij de mogelijkheid te verliezen op een hoogwaardige ruimtelijke ontwikkeling.

### Regionale afstemming over realisatie van woningbouw

De plancapaciteit ligt niet zelden ver boven de geprognoseerde woonbehoefte. Maar ook de vraag naar woningbouwlocaties verandert, onder andere vanwege de economische vooruitzichten en demografische prognoses. Gemeenten realiseren zich dat regionale afstemming van het toekomstig aanbod van nieuwbouwwoningen gewenst is.

## CASUS

### Regionale afstemming woningbouw in Gelderland

De provincie Gelderland neemt haar verantwoordelijkheid door gemeenten/regio's en ontwikkelende partijen aan te sporen tot het maken van regionale afspraken over de woningbouwproductie (maar ook voorzieningen en bedrijventerreinen). Deze afspraken moeten de plancapaciteit in overeenstemming brengen met de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte. De provincie ondersteunt hen daar ook bij. Immers, de overmaat van plannen kan voor alle partijen leiden tot ongewenste situaties.

Gedeputeerde Staten dringen er bovendien op aan geen nieuwe bestemmingsplannen voor grootschalige bouwlocaties in procedure te brengen, voordat een regionale verdeling is overeengekomen. Gebeurt dit toch, dan overweegt het provinciebestuur daartegen een zienswijze in te dienen.

Bron: Beleidsnotitie 'Demografische ontwikkeling, woningbouw en ruimtelijke kwaliteit' april 2011, Provincie Gelderland, bewerking Deloitte Real Estate Advisory



### Ontwikkelen voor eigen rekening en risico

Gemeenten worden geconfronteerd met ontwikkelaars die niet kunnen starten met nieuwbouw, veelal omdat zij de financiering niet rond kunnen krijgen. Daardoor worden projecten uitgesteld met financiële consequenties voor gemeenten die de grondexploitatie voeren. In navolging van onder andere de gemeenten Edam-Volendam (Gouwwijk<sup>31</sup>), Zwolle (Stadshagen<sup>32</sup>) kondigt ook de gemeente Doetinchem (Iseldoks<sup>33</sup>) aan zelf de vastgoedontwikkeling voor rekening en risico ter hand te nemen.

Voor dergelijke gemeenten is dit een verandering van de rol die zij spelen bij gebiedsontwikkeling met andere eisen aan competenties. Dit heeft effect op het risicoprofiel van de gemeente en vergt een aanvullende risicoreserve. Anderzijds kan de gemeenten de winst uit de vastgoedexploitatie toevoegen aan de grondexploitatie en kunnen de risico's beperkt worden met bijvoorbeeld particulier opdrachtgeverschap en collectief particulier opdrachtgeverschap.

Particulier opdrachtgeverschap is, net als collectief particulier opdrachtgeverschap, een ontwikkelingsvorm waarbij de gemeente niet afhankelijk is van een projectontwikkelaar. In dit model wordt een particulier de mogelijkheid geboden om de grond te kopen (of in erfpacht af te nemen) en zelf de woning te ontwikkelen. Daarbij staat het de particulier vrij om andere partijen te betrekken bij de ontwikkeling van de woning. Hoewel de gemeente daarmee niet direct te maken heeft met een projectontwikkelaar, vergt deze vorm van ontwikkeling wel inzet en begeleiding van gemeenten.

### Opzoeken van grenzen in regelgeving

Geconstateerd wordt dat gemeenten zich in toenemende mate bewust zijn van de mogelijkheden die regelgeving hen biedt bij het rapporteren over verliezen op grondexploitaties. In het BBV worden grijze gebieden opgezocht, voorbeelden hiervan zijn:

- **Wanneer is verlies onvermijdbaar en zijn voorzieningen nodig?**

Indien een ruimtelijk plan wordt vastgesteld met een, in BBV termen 'onvermijdbaar verlies', moet daarvoor een voorziening worden getroffen. De vraag is of en wanneer een dergelijk verlies 'onvermijdbaar' is. Plannen worden veelal gepresenteerd als één grondexploitatie met niet-uitgewerkte deelplannen. Dit mede omdat grondexploitaties een looptijd hebben van soms wel 25 jaar. Het is niet ondenkbaar dat tussentijds keuzen kunnen worden gemaakt en ambities worden bijgesteld waardoor planonderdelen worden toegevoegd of ingeleverd en looptijden worden bijgesteld. Gevolg hiervan is dat het treffen van een voorziening vooralsnog niet aan de orde hoeft te zijn omdat sturing tijdens de uitvoeringsperiode op de risico's en het saldo kan plaatsvinden.<sup>34</sup> Anderzijds heeft een ruimtelijk plan ook derdenwerking en hoort financiële dekking aanwezig te zijn voor bestuurlijk vastgestelde ruimtelijke ambities ('boter bij de vis').

- **Wat is het onderscheid tussen zelfstandige complexen en deelplannen?**

Verevening tussen positieve en negatieve plannen is niet toegestaan als het gaat om zelfstandige ruimtelijke plannen. Indien het echter gaat om deelplannen binnen een ruimtelijk samenhangend plan (bijvoorbeeld Almere Poort of Utrecht Leidsche Rijn), hoeft voor een negatief saldo van een deelplan geen voorziening te worden getroffen maar wordt alleen gekeken naar het saldo van het totale masterplan. Daarbij is de vraag of en in hoeverre er sprake is van causale- of stedenbouwkundige samenhang. Door plannen samen te voegen zijn gemeenten in staat eventuele verliezen te verevenen tussen plannen.

<sup>31</sup> Schuivende panelen, een visie op gebiedsontwikkeling, Deloitte en TU-Delft, 2010.

<sup>32</sup> Gemeente Zwolle gaat zelf woningen ontwikkelen, Vastgoedwereld, 12 mei 2011.

<sup>33</sup> Doetinchem stapt samen met Kondor Wessels in vastgoedontwikkeling, Property NL, 5 juli 2011.

<sup>34</sup> Dit moet dan wel realistisch en aantoonbaar zijn. Als dat niet realistisch wordt ingeschat, dan moet alsnog een voorziening worden getroffen.

- Activering van rente-, beheer- en plankosten mogelijk bij NIEGG?  
De kosten van NIEGG mogen worden geactiveerd tot maximaal de marktwaarde op basis van de toekomstige functie indien er een "reëel en stellig voornemen" is tot bebouwing. Indien hiervan nog geen sprake is, dan dient de marktwaarde te worden bepaald op basis van de huidige functie. Gronden worden echter veelal anticiperend of strategisch aangekocht. Voordat er een "reëel en stellig voornemen" is tot bebouwing worden diverse kosten gemaakt. De definitie van "reëel en stellig voornemen" wordt in het BBV niet nader toegelicht en kan dus op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd. Het lijkt mogelijk deze kosten in een eerder stadium te activeren tot maximaal de hoogte van de marktwaarde op basis van de toekomstige functie van de NIEGG.
- Planoptimisme of overprogrammering op programmaniveau?  
Plannen worden beoordeeld op het individuele planniveau en op basis daarvan wordt beoordeeld of een voorziening moet worden getroffen. Veelal wordt geen rekening gehouden met eventueel planoptimisme of overprogrammering op programma- of regioniveau. Voor individuele plannen hoeft conform BBV wellicht geen voorziening genomen te worden, terwijl op portefeuilleniveau het treffen van een voorziening juist noodzakelijk kan zijn. In deze gevallen is op portefeuilleniveau zichtbaar dat de omvang van het programma voor een aantal jaren hoger is dan de markt zou kunnen absorberen. Hiervoor dient te worden gecorrigeerd. Ook moet worden bepaald of en met welke omvang gemeenten een voorziening moet treffen. Het is echter niet op voorhand te bepalen in welke plannen dit neerslaat.

Deze voorbeelden tonen aan dat in het BBV grijze gebieden aanwezig zijn en dat soms de randen van de regelgeving worden opgezocht. Ook de transparantie en het inzicht in de risico's laat soms te wensen over bij gemeenten. Veel wordt in het BBV echter ook aan gemeenten zelf overgelaten. Het BBV vormt slechts een verslaggevingskader. Stelling van Deloitte Real Estate Advisory is dat de regelgeving niet de oorzaak is van de financiële problemen bij de grondbedrijven. De vastgoedcrisis en stagnatie op de woningmarkt liggen daaraan ten grondslag. Aanpassing van de regelgeving lost niet de financiële problemen op. Wel kan het bijdragen aan meer transparantie. De Commissie BBV overweegt komend jaar met een nieuwe Notitie Grondexploitatie te komen om een aantal zaken verder te verduidelijken.

Het is gewenst in een nieuwe Notitie Grondexploitatie een nadere verduidelijking op te nemen over in ieder geval de volgende onderdelen:

- Onvermijdbaar verlies (wanneer moet een voorziening worden getroffen).
- Wanneer is sprake van een zelfstandig complex (wel of niet verevenen van winsten en verliezen op deelplannen binnen een totaalplan).
- Wanneer is sprake van een reëel en stellig voornemen (waarmee rente-, beheer- en plankosten mogen worden geactiveerd).

Een duidelijker toetsingskader op deze punten helpt gemeenten om de financiële consequenties in de jaarrekeningen te verwerken (voor zover aan de orde).

# 6 Conclusies

De verwachting in het onderzoek 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' uit 2010 was dat de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen konden oplopen tot minimaal € 2,4 miljard. Daarvan was circa € 1,0 miljard het gevolg van verslechtering van negatieve plannen (direct effect, waarvoor financiële dekking moest worden gevonden), en € 1,4 miljard het gevolg van een afname van verwachte winsten (indirect effect, gaat ten koste van toekomstige investeringsmogelijkheden van gemeenten). Analyse van de financiën van de gemeentelijke grondbedrijven aan de hand van de gemeentelijke jaarrekeningen van 2010 wijst uit dat:

- De voorziening grondbedrijf is toegenomen met circa € 760 miljoen. Het directe effect op de gemeentefinanciën is daarmee in 2010 al ruim 75% van het vorig jaar verwachte directe verlies.
- De verslechtering van positieve plannen beperkt is waargenomen, een winstverdamping van € 130 miljoen. Daarmee lijken gemeenten het grootste deel van de € 1,4 miljard winstverdamping nog niet te hebben verwerkt. Per saldo wordt nog steeds uitgegaan van circa € 3,6 miljard aan verwachte toekomstige winsten uit positieve plannen.
- Het risicodragende, geïnvesteerde vermogen van gemeenten op dit gebied is gestegen van € 12,0 naar € 13,1 miljard. Dit moet in de toekomst nog steeds worden terugverdiend.

Analyse toont aan dat het niet onwaarschijnlijk is dat in 2011 en verder aanvullende verliezen moeten worden genomen. De markt voor vastgoedontwikkeling reageert vertraagd op veranderingen in economische omstandigheden en de indicatoren voor vastgoedontwikkeling tonen nog niet een positief beeld. De marktopinie is bovendien dat economisch herstel nog niet zal plaatsvinden in 2011, en twijfel bestaat of dit zich zal etaleren in 2012. Daarmee zullen de gemeentelijke inkomsten uit grondexploitaties de komende twee jaar nog (verder) tegenvallen.

Scenarioberekeningen van Deloitte Real Estate Advisory tonen aan dat de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen kunnen oplopen tot € 2,9 miljard:

- Het verwachte directe verlies op negatieve plannen loopt verder op tot € 1,8 miljard. In de jaarrekeningen is hiervan reeds circa € 760 miljoen genomen via voorzieningen in het grondbedrijf. Daarmee is voor het eerst sinds vele jaren sprake van financiële afboekingen en verliezen in het grondbedrijf.
- Het verwachte indirecte verlies op positieve plannen wordt geraamd op € 1,1 miljard. In 2010 is pas € 130 miljoen winstverdamping verwerkt.

Daarmee zijn de verwachte verliezen circa € 500 miljoen groter dan aangenomen in de rapportage van 2010. Er resteert een verwacht toekomstig verlies en winstverdamping van circa € 2 miljard. Daar tegenover staan – op termijn – nog verwachte toekomstige winsten van circa € 3,6 miljard. Naar verwachting is de totale reservepositie van circa 35 gemeenten in de komende jaren niet meer toereikend om financiële tegenvallers in het grondbedrijf op te vangen. Dit nog afgezien van andere financiële mee- en tegenvallers. Deze gemeenten kunnen mogelijk worden aangemerkt als toekomstige artikel 12 gemeente. Figuur 18 toont de hoofdpunten van de conclusies.

### Figuur 18: Financiële effecten crisis op gemeentelijke grondbedrijven.

Bron: Deloitte Accountants B.V., bewerking Deloitte Real Estate Advisory.

Noot: Bedragen in miljarden.

|  | 2009   | 2010   |
|--|--------|--------|
| <b>Totale boekwaarde gronden</b>           | € 12,0 | € 13,1 |
| BIE  | € 8,4  | € 9,6  |
| NIEGG                                      | € 3,6  | € 3,5  |
| <b>Financiële verliezen</b>                | € 2,4  | € 2,9  |
| Direct verlies                             | € 1,0  | € 1,8  |
| - Waarvan in 2010 genomen                  | -      | € 0,8  |
| Winstverdamping                            | € 1,4  | € 1,1  |
| - Waarvan in 2010 genomen                  | -      | € 0,1  |
| Aantal potentiële artikel 12 gemeenten     | 16     | 35     |
| Percentage potentiële artikel 12 gemeenten | 4%     | 8%     |

Gemeenten hebben in 2010 grondexploitaties tegen het licht gehouden. Plannen zijn en worden voornamelijk aangepast op planning en programma. Voor het eerst in jaren zijn gemeenten daardoor geconfronteerd met forse afboekingen en verliezen in het grondbedrijf.

Om de verliezen op ruimtelijke plannen te beperken, experimenteren gemeenten met verschillende instrumenten. Zij trachten te starten met ruimtelijke plannen, onder andere door besluiten over investeringen met een verwacht negatief rendement te parkeren of uit te stellen, door zelf de opstalexploitatie te voeren indien ontwikkelaars dit niet aandurven en door nieuwe samenwerkingsvormen aan te gaan met marktpartijen en particulieren. Ook wordt met een schuin oog gekeken naar de ruimte die het BBV gemeenten biedt bij het rapporteren over en verwerken van verliezen op grondexploitaties.

Verwacht wordt dat de komende jaren nog meer verlies zal moeten worden genomen. Dit met name door het uiteenlopen van de ontwikkeling van de grondprijzen ten opzichte van de door gemeenten gehanteerde uitgangspunten.

Het is aan de provincies om te beoordelen of gemeenten in staat zijn een langjarige sluitende begroting in te dienen. De ruimtelijke plannen van gemeenten hebben in potentie een groot effect op de gemeentefinanciën. Voor de provincies is het belangrijk deze ruimtelijke plannen mee te nemen in de beoordeling en te plaatsen in een regionaal perspectief. Daarbij zullen zij scherp moeten zijn op eventuele risico's die voortvloeien uit de grondexploitaties. Tegelijk zullen provincies ook met gemeenten de programmering op regionaal niveau moeten bewaken, met oog voor specifieke woningmarktkenmerken. Indien relevant moet programmering worden verminderd tot reële aantallen zonder dat locaties elkaar te veel beconcurreren. Het creëren van enige schaarste kan in bepaalde regio's helpen om de afzet te bevorderen en de grondprijzen niet te veel te laten dalen.



# Bijlagen

# Bijlage 1 Gebruikte bronnen voor de analyse

Voor de macroanalyse is gebruik gemaakt van twee bronnen:

## 1 CBS

Het CBS publiceert jaarlijks onder andere de gegevens van gemeentelijke jaarrekeningen en begrotingen, woningbouwproductie en afgegeven bouwvergunningen. De laatste realisatiecijfers van het CBS zijn de jaarrekeningen 2009 (en begrotingen 2011).

Het databestand van het CBS bevat alle Nederlandse gemeenten. De gebruikte CBS-gegevens betreffen:

- Jaarrekeningen van 2005 tot en met 2009 (2009 betreft voorlopige cijfers).
- Begrotingen van 2005 tot en met 2011 (2011 betreft voorlopige cijfers).

## 2 Deloitte Accountants B.V.

Deloitte is accountant van een groot aantal gemeenten. Jaarlijks wordt voor deze gemeenten de controle van de jaarrekening verricht. Van 145 gemeenten zijn gegevens gebruikt, dit zijn:

- Jaarrekeningen van 2009 en 2010.

De gegevens van de door Deloitte Accountants B.V. gecontroleerde jaarrekeningen zijn aangevuld met cijfers van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Hierdoor ontstaat een beeld van de financiële situatie van gemeenten bij de jaarrekening 2010, nog voordat bijvoorbeeld het CBS hierover haar cijfers publiceert.

De verdeling van het aantal Deloitte gemeenten over de diverse grootteklassen wijkt niet substantieel af van het landelijk beeld. Figuur 19 toont dit. Gemeenten met minder dan 25.000 inwoners zijn iets ondervertegenwoordigd, gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn iets oververtegenwoordigd. Extrapolatie van cijfers heeft plaatsgevonden op basis van het aantal inwoners.

Figuur 19: Overzicht aantal gemeenten in onderzoek.

Bron: CBS, Deloitte Accountants B.V., bewerking Deloitte Real Estate Advisory.

|                       | Aantal Deloitte gemeenten<br>(2009, 2010) | %   | Totaal aantal gemeenten<br>(2010) | %   |
|-----------------------|---|-----|-----------------------------------|-----|
| Totaal                | 145                                       |     | 431                               |     |
| Inwoners: <25k        | 58  | 40% | 223                               | 52% |
| Inwoners: 25k - 50k   | 49  | 34% | 139                               | 32% |
| Inwoners: 50k - 100k  | 16  | 11% | 43                                | 10% |
| Inwoners: 100k - 250k | 18  | 12% | 22                                | 5%  |
| G4: >250k             | 4   | 3%  | 4                                 | 1%  |





# Bijlage 2 Illustratie verhouding OHW en BIE

De post OHW geeft een indicatie van de omvang van de post BIE, de correlatie is echter niet 100%. Ter illustratie hiervan is de omvang en de opbouw van de post OHW van de gemeente Rotterdam weergegeven in figuur 20.

**Figuur 20: Omvang en opbouw van balanspost OHW gemeente Rotterdam 2008, 2009 en 2010, in miljoenen euro's.**

Bron: Jaarverslagen gemeente Rotterdam, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.

Noot: Bedragen in miljoenen.

|            | 31/12/2008   | 31/12/2009   | 31/12/2010       |
|------------|--------------|--------------|------------------|
| Overig OHW | € 138        | € 125        | -/- € 12         |
| BIE        | -/- € 8      | -/- € 21     | -/- € 172        |
| <b>OHW</b> | <b>€ 129</b> | <b>€ 105</b> | <b>-/- € 184</b> |



# Bijlage 3 Geïnvesteed vermogen in grondposities

Het totaal geïnvesteed vermogen in grondposities van gemeenten bestaat uit BIE en NIEGG. In het onderzoek van vorig jaar werd geschat dat het geïnvesteed vermogen zou groeien van € 11,1 miljard naar € 12,0 miljard. Uit voorlopige cijfers van het CBS blijkt dat het geïnvesteed vermogen sterker is gegroeid dan verwacht in 2009, naar € 12,8 miljard. Overigens betreft het geïnvesteed vermogen hier OHW plus NIEGG. In onderhavig onderzoek is specifiek gevraagd naar BIE. Het geïnvesteed vermogen betreft derhalve BIE plus NIEGG. Op basis van extrapolatie van de huidige database wordt geschat dat het geïnvesteed vermogen in 2009 bijna € 13,8 miljard bedroeg en dat dit met 5% is gegroeid in 2010. Dit betekent een stijging van € 380 miljoen tot ruim € 14,1 miljard. Een en ander is weergegeven in figuur 21.

In onderhavig onderzoek is ervoor gekozen aan te sluiten bij de door CBS gerapporteerde cijfers over het geïnvesteed vermogen in 2009. Deze betrof € 12,8 miljard. Op basis van de cijfers uit de jaarrekeningen van 2010 wordt een stijging verwacht van het geïnvesteed vermogen van circa € 380 miljoen. Het totale geïnvesteed vermogen in grondposities komt daarmee op ruim € 13,1 miljard (optelling is niet correct vanwege afronding). Dit is het bedrag waarmee in onderhavige rapportage is gerekend. De omvang van de posten BIE (€ 9,6 miljard) en NIEGG (€ 3,5 miljard) zijn naar rato aangepast.

**Figuur 21: Geïnvesteed vermogen in grondposities in 2008, 2009 en 2010.**

Bron: Deloitte Real Estate Advisory.

Noot: Bedragen in miljarden.

|                  | Bron            | Gegevens  | 2008   | 2009   | 2010   |
|------------------|-----------------|-----------|--------|--------|--------|
| Database 2009    | Deloitte        | OHW+NIEGG | € 11,1 | € 12,0 | -      |
| CBS cijfers      | CBS             | OHW+NIEGG | € 11,3 | € 12,8 | -      |
| Database 2010    | Deloitte        | BIE+NIEGG | -      | € 13,8 | € 14,1 |
| Huidig onderzoek | Deloitte en CBS | BIE+NIEGG | -      | € 12,8 | € 13,1 |



# Bijlage 4 Verklaring van gebruikte termen

Figuur 22: Verklaring van gebruikte termen.

Bron: Deloitte Real Estate Advisory.

| Verklaring          |   |
|---------------------|---|
| <b>Afkortingen</b>  |   |
| BBV                 | Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Voorschrift voor provincies en gemeenten voor het opstellen van jaarverslagen en begrotingen.  |
| BIE                 | Bouwgrond in exploitatie. Balanspost, BIE is een grondexploitatie in uitvoering waarvoor de gemeenteraad de grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld.  |
| CAGR                | Compound annual growth rate, de gemiddelde groei over een aantal jaren.   |
| CBS                 | Centraal Bureau voor de Statistiek.   |
| ESB                 | Economische Statistische Berichten (weekblad).  |
| Min VROM            | Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (voormalig).  |
| NIEGG               | Niet in exploitatie genomen gronden. Balanspost, voor NIEGG is nog geen grondexploitatie vastgesteld, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwingsuitbreiding. Hiervoor kan een reëel en stellig voornemen bestaan voor bebouwing in de nabije toekomst. |
| OHW                 | Onderhanden werk. Balanspost, bestaat uit bouwgrond in exploitatie en overig onderhandenwerk.   |
| PPS                 | Publiek-private samenwerking.   |
| VNG                 | Vereniging van Nederlandse Gemeenten.   |
| VON                 | Vrij op naamprijs.  |
| <b>Terminologie</b> |   |
| Algemene reserve    | Balanspost, de algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. Deze reserve heeft als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers. De reserve grondbedrijf is een specifieke reserve die beschikbaar is voor het grondbedrijf.      |
| Faseren             | Ruimtelijke ontwikkelingen over een langere periode spreiden of uitstellen.   |
| Grondexploitatie    | Financiële doorrekening van een voorgestane ruimtelijke ontwikkeling.   |
| Parceleren          | Het opknippen van grondexploitaties in kleinere delen.  |
| Voorziening         | Balanspost, een voorziening worden genomen om verwachte toekomstige verliezen op te kunnen vangen. Een voorziening is daarmee een risicoafdekking. De voorziening grondbedrijf is een specifieke voorziening die wordt genomen om verwachte verliezen af te dekken in het grondbedrijf.       |

## Verantwoording

### Over Deloitte Real Estate Advisory

Deloitte Real Estate Advisory is met circa 80 medewerkers één van de grootste vastgoedadviseurs van Nederland. Wij adviseren over gebiedsontwikkeling en PPS, ondersteunen bij waardering, financiering en transacties van vastgoedprojecten en -portfolio's en staan (vastgoed)organisaties bij in hun strategievorming.

Een onderdeel van de dienstverlening van Deloitte Real Estate Advisory is het adviseren van overheden om hun rol en positie in gebiedsontwikkeling te bepalen en te optimaliseren. Ze geeft publiek-private en publiek-publieke samenwerkingen vorm en begeleidt in procesmanagement, zowel beleidsmatig, financieel, organisatorisch, juridisch als fiscaal.

Voor meer informatie zie [www.deloitte.nl/realestate](http://www.deloitte.nl/realestate).

Verantwoordelijk partner: F.J.M. (Frank) ten Have (088 288 2462)

Auteurs: S.W. (Sjors) Berns en H. (Hakan) Celik



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte's approximately 182,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

This publication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this publication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this publication.