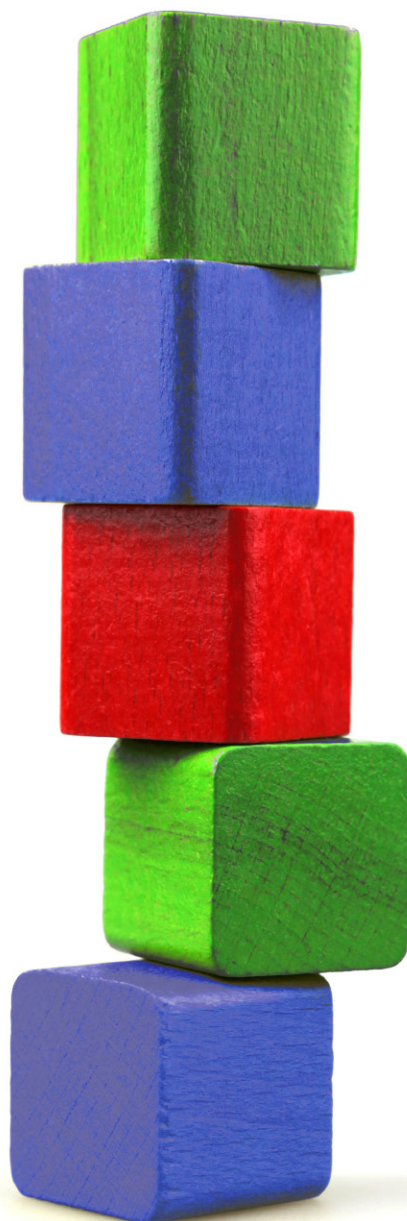


Financiële  
situatie bij  
gemeentelijke  
grondbedrijven  
2013





# Managementsamenvatting

In voorgaande onderzoeken van Deloitte Real Estate is aangegeven dat gemeenten als gevolg van de vastgoedcrisis in hun grondbedrijf reeds flinke verliezen hebben moeten nemen over de jaren 2010 en 2011.<sup>1</sup>

In 2012 is de woningmarkt eerder verslechterd dan verbeterd. In voorliggend rapport constateren wij dan ook dat gemeenten over 2012 voor € 1,1 miljard aan (additionele) verliezen hebben moeten nemen op hun grondposities, geconcentreerd bij een relatief beperkt aantal gemeenten. Wij constateren dat de afzet van bouwrijpe grond blijft haperen en dat de grondprijzen onder druk blijven staan. Dit ondanks het gegeven dat gemeenten in voorgaande jaren bouwlocaties al hebben gefaseerd, stopgezet en herontwikkelingen zijn gestart op basis van aangepaste programma's (minder dure koop, meer huur).

Figuur 1. Financiële effecten crisis op gemeentelijke grondbedrijven, bedragen in miljarden.

|   | 2009 | 2010  | 2011  | 2012          |
|---|------|-------|-------|---------------|
| <b>Verliesneming en winstverdamping</b>               |      |       |       |               |
| Genomen directe verliezen (in het jaar)               | -    | € 0,1 | € 1,4 | € 1,1         |
| Genomen winstverdamping (in het jaar)                 | -    | € 0,3 | € 0,4 | € 0,0         |
| Reeds genomen verlies (cumulatief) en winstverdamping | -    | € 0,4 | € 2,2 | € 3,3         |
| Totaal genomen en verwacht verlies (cumulatief)       |      |       |       | € 4,0 - € 6,0 |
| Nog verwacht te nemen verlies                         |      |       |       | € 0,7 - € 2,7 |

Uit de geïnventariseerde opbrengstramingen van gemeenten voor 2013 en 2014 blijkt dat deze waarschijnlijk nog te optimistisch zijn, zodat aanvullende verliezen ook voor de komende jaren zijn te verwachten. Blijkbaar hebben gemeenten bij het opstellen van deze ramingen gerekend op een sterker marktherstel. Op macroniveau is de omvang van de algemene reserve echter voldoende om de geschatte verliezen op te vangen.

## Aanhoudende risico's voor komende jaren

Het berekenen van geraamde eindsaldi van grondexploitaties, dus de vraag of er voor een geraamd tekort een voorziening moet worden genomen, kan niet zonder aannames over afzet- en prijsontwikkeling. Kortom, over verwachtingen van marktherstel. Deze variëren per regio en per type ontwikkeling. De woningmarkt ontwikkelt zich immers anders dan de markt voor bedrijventerreinen. Derhalve hebben wij in het rapport twee scenario's opgenomen ten aanzien van de marktontwikkeling, om op die manier in te kunnen schatten of en in welke mate er nog sprake zal zijn van toekomstige verliezen in komende jaren. De toekomstige verliezen worden op basis van de in dit rapport aangegeven scenario's geschat op € 0,7 tot € 2,7 miljard. Dit verlies zou dan komen boven op de nu reeds genomen verliezen, die cumulatief over de jaren 2010 tot en met 2012 zijn opgelopen tot € 2,6 miljard, plus € 0,7 miljard winstverdamping (dat wil zeggen lagere toekomstige winsten).

Dat blijkt ook uit de door gemeenten zelf opgegeven risico's ten aanzien van het grondbedrijf. Die zijn volgens opgave van de gemeenten inmiddels € 3,6 miljard (zie figuur 2) en betreffen markt- en projectrisico's. Het door gemeenten gerapporteerde risicoprofiel betreft ook specifieke projectrisico's, bijvoorbeeld ten aanzien van verwerving, bodemsanering of bezwaarschriftprocedures. Deze specifieke projectrisico's vallen buiten de door ons, op basis van markt- en projectrisico's, geschatte (aanvullende) verliezen. Indien de markt- en projectrisico's zich voordoen (volgens onze inschatting dus mogelijk tussen de € 0,7 en € 2,7 miljard), dan kunnen die overigens in de meeste gemeenten worden opgevangen uit de algemene reserves. Die zijn weliswaar verder gedaald (sinds 2009 met ongeveer een miljard naar € 5,7 miljard) maar op zich, los van andere risico's, voldoende om de geschatte verliezen op te

<sup>1</sup> Deloitte (11 november 2010). Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Deloitte (september 2011).  
Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - Update 2011. Deloitte (oktober 2012).  
Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - Actualisatie 2012.

vangen. Wij constateren wel dat de gerapporteerde risico's in het grondbedrijf in 2009 nog circa een derde van de reservepositie waren. In 2012 is dat opgelopen tot circa de helft van de totale gemeentelijke reserves.

Uiteraard zullen er gemeenten zijn die een hoger risico hebben en minder reserve/weerstandsvermogen om die verliezen op te vangen. Dat hangt af van de omvang van het geïnvesteerde vermogen in grondposities, de regionale woningmarkt en de omvang van het weerstandsvermogen. De mate waarin de gemeente zelf in het verleden gronden heeft aangekocht, ofwel actief grondbeleid, speelt hierin ook een rol.

Regionale verschillen zijn onder andere zichtbaar bij krimp- en anticipeerregio's. Het realisme in ramingen, het gerealiseerd verlies en de beschikbare buffer om mogelijke verliezen op te vangen verschilt tussen regio's. In krimpregio's lijkt het optimisme in opbrengstenramingen beperkter en zijn verliezen naar verwachting reeds in grotere mate genomen. Daar staat tegenover dat deze regio's ook een relatief beperkte algemene reserve hebben om aanvullende verliezen op te vangen.

Voor gemeenten met PPS-projecten (Publiek Private Samenwerking) bestaat er eveneens een risico op aanvullende verliezen. Analyse van de gronden ondergebracht in deze deelnemingen valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

In voorgaande jaren is geconstateerd dat gemeenten ook winsten in positieve plannen hebben bijgesteld. In 2012 is geen (aanvullende) winstverdamping zichtbaar. Per saldo verwachten gemeenten nog steeds € 3,6 miljard winst te realiseren uit grondexploitaties met een geraamd positief exploitatieresultaat. Deze winsten worden voor 50% verwacht in de G4 en de G32 (de grote en middelgrote steden).

### Marktontwikkelingen

De actuele marktontwikkelingen zijn toegelicht aan de hand van de 4 P's die relevant zijn voor gebiedsontwikkeling: Planning, Prijs, Programma en Plaats. Voor wat betreft de planning valt op dat het aantal afgegeven bouwvergunningen in het eerste halfjaar van 2013 met 30% is gedaald. Dit is een belangrijke indicator voor de te verwachten afzet van bouwrijpe gronden en toont dat de bouwproductie op de korte termijn naar verwachting niet zal herstellen. Dit vertaalt zich in minder gemeentelijke opbrengsten uit gronduitgifte.

Daarnaast is in het derde kwartaal van 2013 nog sprake van prijsdaling van bestaande woningen met 4,5% ten opzichte van een jaar geleden. Daardoor blijft druk bestaan op de gemeentelijke grondprijzen.

Vanuit programma wordt een verschuiving waargenomen naar meer huurwoningen en kleinere/goedkopere woningen. Dit heeft veelal een drukkend effect op de verwachte gemeentelijke grondopbrengsten. Voor wat betreft plaats toont Nederland een gedifferentieerd beeld. Er is meer dynamiek in grote steden op de markt voor koopwoningen. Dit zijn veelal geen krimp- en anticipeerregio's.

**Figuur 2. Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, bedragen in miljarden.**

|                                    | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Boekwaarden</b>                 |        |        |        |        |
| Algemene reserve                   | € 6,6  | € 6,7  | € 6,2  | € 5,7  |
| Totale boekwaarde ontwikkelgronden | € 11,7 | € 12,1 | € 11,7 | € 11,3 |
| - Waarvan BIE                      | € 7,9  | € 8,1  | € 8,2  | € 8,8  |
| - Waarvan NIEGG                    | € 3,8  | € 3,9  | € 3,5  | € 2,5  |
| Voorzieningen grondbedrijf         | € 3,0  | € 3,2  | € 4,2  | € 4,8  |
| Risico's op grondexploitaties      | € 3,2  | € 3,4  | € 3,4  | € 3,6  |

### Aanvullende verliezen op grondexploitaties in 2012

Eén van de belangrijkste risico's is dat er druk blijft bestaan op de hoogte van de gemeentelijke gronduitgifteprijs. Daarbij moet worden bedacht dat er in totaliteit nog € 34,1 miljard aan te realiseren grondopbrengsten is opgenomen in de ramingen van gemeenten. Daarin zijn bepaalde uitgangspunten en aannames opgenomen over de waarde van bouwrijpe gronden en de waardeontwikkeling in de toekomst. De daling van de woningprijzen is in de afgelopen jaren voor een deel gecompenseerd door lagere bouwkosten en aanbestedingsvoordelen.

Vanuit de methodiek van residueel rekenen (de grondwaarde wordt benaderd door de woningprijs te verminderen met de bouwkosten), betekent dit dat de gemeentelijke uitgifteprijs voor grond fors naar beneden zouden moeten worden bijgesteld. In dit onderzoek is deze vraag niet onderzocht, ook hebben wij niet kunnen constateren of dat is gebeurd en in welke mate. Desalniettemin signaleren wij dat gemeenten niet op voorhand genegen zijn om lagere grondprijzen vast te stellen dan wel dat extern te communiceren. Allereerst omdat daarmee niet direct de afzet zal worden gestimuleerd, maar ook omdat het in de praktijk een onderhandelings situatie zal zijn met de bouwers/ontwikkelaars. Daarnaast zijn grondprijzen vaak al in het verleden contractueel vastgelegd en ontstaat het risico van staatssteun bij herzien van deze prijzen.<sup>2</sup>

In onze risico-inschatting van mogelijk nog komende verliezen is dit risico van (verder) dalende grondprijzen dan ook een belangrijk element. Dat zou betekenen dat het geïnvesteerd vermogen in bouwgrond (de omvang van de balanspost bouwgrond in exploitatie, of BIE) en/of van de nog te maken kosten, niet meer kan worden terugverdiend met opbrengsten uit grondverkoop. Daarvoor zullen dan additionele voorzieningen moeten worden getroffen. De stand van deze verliesvoorzieningen (voorziening grondbedrijf) is inmiddels opgelopen tot € 4,8 miljard en zou dan dus nog verder kunnen oplopen. In 2012 is de verliesvoorziening toegenomen met € 0,6 miljard.

Naast dit risico is een deel van de genomen verliezen te herleiden tot het afwaarderen van gronden zonder vastgesteld ruimtelijk plan (de niet in exploitatie genomen gronden, of NIEGG). Reeds in ons vorige onderzoek over de jaarrekeningen 2011 constateerden wij dat hier afwaarderingen hebben plaatsgevonden door aanscherping van de regelgeving door de Commissie BBV. Ook dit jaar constateren wij verdere afwaarderingen, maar tevens overhevelingen van gronden op de balans. Doordat op sommige grondposities geen ontwikkelpotentie meer zit, en hierover bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden, is voor naar schatting € 0,5 miljard aan gronden (boekwaarde) overgeheveld. Deze gronden zullen niet meer tot exploitatie komen. Daarnaast is de boekwaarde van de NIEGG in de afgelopen jaren met ruim € 1 miljard afgenomen, waarmee de waardering in het licht van de marktverwachtingen realistischer en reëler (dus lager) is geworden.

Naast de genomen verliezen op de grondposities in 2012, afwaardering NIEGG van € 0,5 miljard en toename verliesvoorziening € 0,6 miljard, heeft een deel van de gemeenten de berekeningswijze aangepast waardoor verliesvoorzieningen en winstverwachtingen zijn bijgesteld. Voorbeelden hiervan zijn het toerekenen van lagere rente aan het grondbedrijf, het activeren van kosten uit grondexploitaties (overhevelen naar de algemene dienst) en het bijstellen van kosten- en opbrengstindices. Zonder deze bijstellingen zouden de verliezen mogelijk hoger kunnen zijn en zou de winstverwachtingen naar beneden zijn bijgesteld.

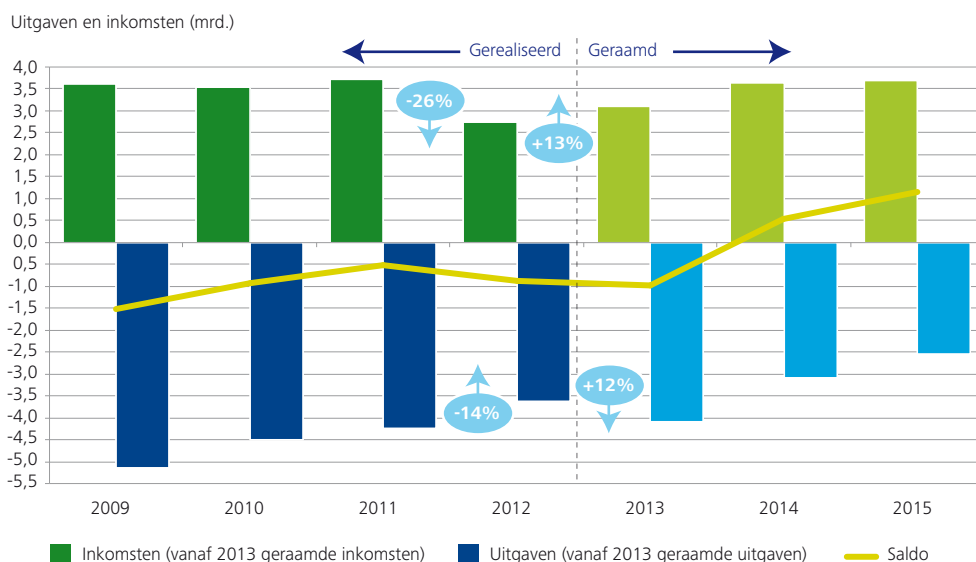
### Investerings in de fysieke leefomgeving

Uitgaven in grondexploitaties zijn een indicator voor het investeringsniveau in de fysieke leefomgeving. Om een beeld te krijgen van het effect van de financiële crisis op het investeringsniveau in de fysieke leefomgeving zijn de gerealiseerde en geraamde uitgaven in gemeentelijke grondexploitaties weergegeven in figuur 3.

<sup>2</sup> Schenk en Ten Have (2013). Gemeentelijke gronduitgifteprijs; snel omhoog en maar langzaam omlaag?! In BNG Magazine nummer 2, maart/april 2013.

**Figuur 3. Gerealiseerde en geraamde inkomsten en uitgaven in gemeentelijke grondexploitaties.**

Bron: Gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate.



In 2012 is het investeringsniveau in gemeentelijke grondexploitaties met 30% afgenomen ten opzichte van 2009. Na drie jaar van daling van de investeringen verwachten gemeenten in 2013 dat het investeringsniveau weer toeneemt. Figuur 3 laat zien dat het geraamde investeringsniveau in de jaren daarna weer daalt. De investeringen per inwoner liggen het laagst in krimpregio's en het hoogst in overige regio's. In krimpregio's nemen de verwachte investeringen de komende jaren het sterkst af. Voor anticipieerregio's geldt dat het verwachte investeringsvolume per inwoner lager is dan in overig Nederland.

De investeringen hebben een relatie met de geraamde opbrengsten. Ook voor de opbrengsten is een stijgende lijn zichtbaar vanaf 2013. Hieruit wordt afgeleid dat gemeenten in de begrotingen voor 2013 en 2014 zijn uitgegaan van marktherstel. Gegeven de terugval in de grondopbrengsten in 2012 en marktontwikkelingen lijkt deze stijging voor 2013 niet realistisch en voor 2014 ambitieus. Gemeenten hebben naar verwachting het niet gerealiseerde programma van de afgelopen jaren vooruit geschoven. Dit leidt tot een boeg golf, een piek in de opbrengstenraming voor de komende jaren. Bij krimpregio's is deze boeg golf in mindere mate zichtbaar. Mogelijk hebben deze regio's reeds geanticipeerd op de bevolkingsdaling.

### Opzet en verantwoording van het onderzoek

Voor het vierde jaar op rij rapporteert Deloitte Real Estate over de financiële effecten van de crisis op gemeentelijke grondbedrijven. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Ministeries van BZK en I&M, de VNG, het IPO en het Vakberaad Gemeentefinanciën (de provinciale toezichthouders).

Dit jaar zijn alle Nederlandse gemeenten benaderd met het verzoek additionele financiële informatie over het jaar 2012 aan te leveren over het grondbedrijf. In totaal hebben 380 gemeenten deze informatie (geheel of gedeeltelijk) aangeleverd, waardoor de resultaten zijn gebaseerd op de gegevens van ruim 90% van de Nederlandse gemeenten. Daarnaast zijn de openbaar beschikbare gegevens uit de jaarrekeningen 2012 van alle gemeenten gebruikt. De onderzoeken in voorgaande jaren waren gebaseerd op extrapolaties van gegevens van 150 tot 170 gemeenten. Omdat de opzet van het onderzoek dit jaar uitgebreider is dan in voorgaande jaren, kunnen verschillen ontstaan met cijfers in voorgaande rapportages.

# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Managementsamenvatting</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>9</b>  |
| <b>2. Marktontwikkelingen</b>   | <b>12</b> |
| 2.1 Planning: woningbouwproductie stagneert                             | 12        |
| 2.2 Prijs: Druk op gemeentelijke grondprijzen blijft                    | 14        |
| 2.3 Programma: goedkoper en meer huur                                   | 17        |
| 2.4 Plaats: Een gedifferentieerd Nederland                              | 19        |
| 2.5 Effect op financiën gemeentelijke grondbedrijven                    | 20        |
| <b>3. Macroanalyse financiën grondbedrijven 2012</b>                    | <b>22</b> |
| 3.1 Terugblik op voorgaande jaren                                       | 22        |
| 3.2 Stand van zaken   | 22        |
| 3.3 Genomen verliezen in 2012   | 30        |
| <b>4. Deelonderzoek: investeringen in fysieke leefomgeving</b>          | <b>34</b> |
| 4.1 Uitgaven en inkomsten in grondexploitaties                          | 34        |
| 4.2 Regionale verdeling investeringen en inkomsten in grondexploitaties | 36        |
| <b>5. Inschatting van toekomstige resultaten</b>                        | <b>40</b> |
| 5.1 Scenario's voor toekomstige resultaten                              | 40        |
| 5.2 Schatting van nog te verwachten resultaten                          | 43        |
| Bijlage 1 – Toelichting op gebruikte gegevens en bronnen                | 47        |
| Bijlage 2 – Methodologische verantwoording                              | 48        |
| Bijlage 3 – Overzicht krimp- en anticipeerregio's                       | 49        |
| Bijlage 4 – Verklaring van gebruikte termen                             | 50        |
| Verantwoording  | 51        |





# 1. Inleiding

---

De crisis duurt voort en van een volledig herstel van economie en vastgoedmarkt is nog geen sprake. De signalen in de vastgoedmarkt, en daarmee de grondmarkt, kunnen worden uitgelegd als een glas dat halfvol of halfleeg is.

Er worden bijvoorbeeld meer woningen verkocht dan een jaar geleden, de woningprijzen dalen minder snel en de vraag naar logistieke bedrijfsruimte neemt toe als gevolg van de opkomst van online-bestedingen door de consument. Ook wordt meer geïnvesteerd in goedkoper en sneller bouwen (innovatie), optimalisatie van proceskosten en duurzaamheid.

Echter, private partijen zoals projectontwikkelaars, bouwers, beleggers en woningcorporaties, hebben onverminderd te maken met een problematische financieringsmarkt voor vastgoed. Banken zijn terughoudend met het verstrekken van leningen voor projecten met een hoog risicoprofiel. Ook voor consumenten zijn de aangescherpte eisen voor de financiering van een woning zichtbaar: zij kunnen minder lenen tegen dezelfde woonlasten.

Als gevolg hiervan worden gemeenten nog steeds geconfronteerd met stagnatie op de vastgoedmarkt. Gemeentelijke grondverkoop voor realisatie van woningen, detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen blijven namelijk achter bij prognoses en door daling van vastgoedwaarden blijft er druk op de onderliggende grondwaarden.

Dit jaar rapporteert Deloitte Real Estate (hierna: Deloitte) voor het vierde jaar op rij over de financiële effecten van de crisis op gemeentelijke grondbedrijven. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Vakberaad Gemeentefinanciën (de provinciale toezichthouders) en heeft betrekking op de jaarrekeningen 2012.

**De opdrachtgevers hebben de volgende vraagstelling geformuleerd voor het onderzoek:**

- *Geef inzicht op landelijk niveau in de winsten en verliezen die gemeenten in 2012 lijden op grondexploitaties, gebaseerd op een analyse van de gegevens van alle 408 Nederlandse gemeenten.*
- *Aanvullend hebben opdrachtgevers verzocht inzicht te verschaffen in de effecten van de crisis op investeringen in het fysieke domein.*

In 2010 constateerde Deloitte dat gemeentelijke grondbedrijven aanzienlijke financiële risico's liepen, maar dat deze nog niet altijd zichtbaar waren in de jaarrekeningen en de prognoses.<sup>3</sup> In 2011 werd op basis van de jaarrekeningen 2010 geconcludeerd dat gemeenten voor het eerst beperkt verlies hadden genomen op grondexploitaties. Verwacht werd dat deze verliezen konden oplopen tot minimaal € 2,9 miljard.<sup>4</sup> In 2012 volgde dat gemeenten in 2011 inmiddels forse afwaarderingen en voorzieningen hadden getroffen, maar dat aanvullend nog € 1 tot € 1,5 miljard aan verliezen werd verwacht door blijvend slechte marktomstandigheden.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Deloitte (11 november 2010). Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Deloitte (september 2011).

<sup>4</sup> Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - Update 2011. Deloitte (oktober 2012).

<sup>5</sup> Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven – Actualisatie 2012.

De rapportages uit 2010, 2011 en 2012 zijn gebaseerd op een steekproef van de jaarrekeningen 2009, 2010 en 2011 van 150 tot 170 audit gemeenten van Deloitte. Voor het onderzoek van dit jaar zijn alle Nederlandse gemeenten benaderd met het verzoek additionele financiële informatie aan te leveren over het grondbedrijf, naast de openbaar beschikbare informatie uit de jaarrekeningen 2012 die reeds door Deloitte was verzameld. Gegevens uit de jaarrekeningen 2009 tot en met 2011 zijn daarbij ook opgevraagd of gevalideerd. In totaal hebben 380 gemeenten deze informatie (geheel of gedeeltelijk) aangeleverd, waardoor de resultaten zijn gebaseerd op de gegevens van 90% van de Nederlandse gemeenten. Door de gewijzigde methodiek kunnen de gepresenteerde financiële resultaten afwijken van de cijfers zoals gepresenteerd in de rapportages in voorgaande jaren.

Een toelichting op de gebruikte bronnen en beschrijving en verantwoording van de methodiek is opgenomen in bijlage 1 en 2. Wij hechten er op deze plaats waarde aan de deelnemende gemeenten te danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Nieuw dit jaar is dat inzicht wordt geboden in de gerealiseerde (2009 tot en met 2012) en geraamde (2013 tot en met 2015) uitgaven en inkomsten in grondexploitaties. Dit geeft een beeld van het effect van de crisis op gemeentelijke investeringen in de fysieke leefomgeving.

#### Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn relevante marktontwikkelingen geschetst. Deze marktontwikkelingen hebben impact op de financiën van gemeentelijke grondbedrijven. De situatie bij gemeentelijke grondbedrijven en de geraamde omvang van de impact is weergegeven in hoofdstuk 3. Het effect van de crisis op toekomstige investeringen in het fysieke domein wordt geschetst in hoofdstuk 4. Dit toont op welke wijze de verslechterde positie van gemeentelijke grondbedrijven tot uitdrukking komt in investeringen in onze leefomgeving. Tot slot is in hoofdstuk 5 een inschatting van de nog de toekomstige resultaten opgenomen. Dit is gebaseerd op een scenarioanalyse.





# 2. Marktontwikkelingen

---

De financiële resultaten van gemeentelijke grondbedrijven zijn sterk afhankelijk van marktontwikkelingen, in het bijzonder ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Ook de ingenomen grondposities en gemaakte afspraken (met derden) zijn van belang en verschillen per gemeente.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de marktontwikkelingen aan de hand van vier P's (Planning, Prijs, Programma en Plaats) die relevant zijn voor gebiedsontwikkelingen. De marktontwikkelingen worden vervolgens vertaald in mogelijke effecten op de financiën van gemeentelijke grondbedrijven.

De marktanalyse in deze rapportage richt zich primair op woningbouw, omdat dit het grootste aandeel is in gemeentelijke programma's. Uiteraard staat ook het nieuwbouwprogramma van kantoren, bedrijventerreinen en retail in de huidige marktsituatie onder druk, met negatieve effecten op de daaruit voor gemeenten te ontvangen grondopbrengsten.

## 2.1 Planning: woningbouwproductie stagneert

Veel gemeenten proberen hun ruimtelijke investeringen terug te verdienen met de uitgifte van bouwgrond, onder andere voor woningbouw. Het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen geeft een indicatie van de markt voor nieuwbouwwoningen. Daarnaast geeft het aantal verleende bouwvergunningen een indicatie voor toekomstige gemeentelijke gronduitgifte.

### Oplevering nieuwbouwwoningen<sup>6</sup>

Het in 2011 ingezette lichte herstel van de woningbouwproductie heeft in 2012 niet doorgezet. In totaal zijn 48.668 woningen gereed gemeld in 2012. Dit is een daling ten opzichte van 2011 en is weergegeven in figuur 4.<sup>7</sup>

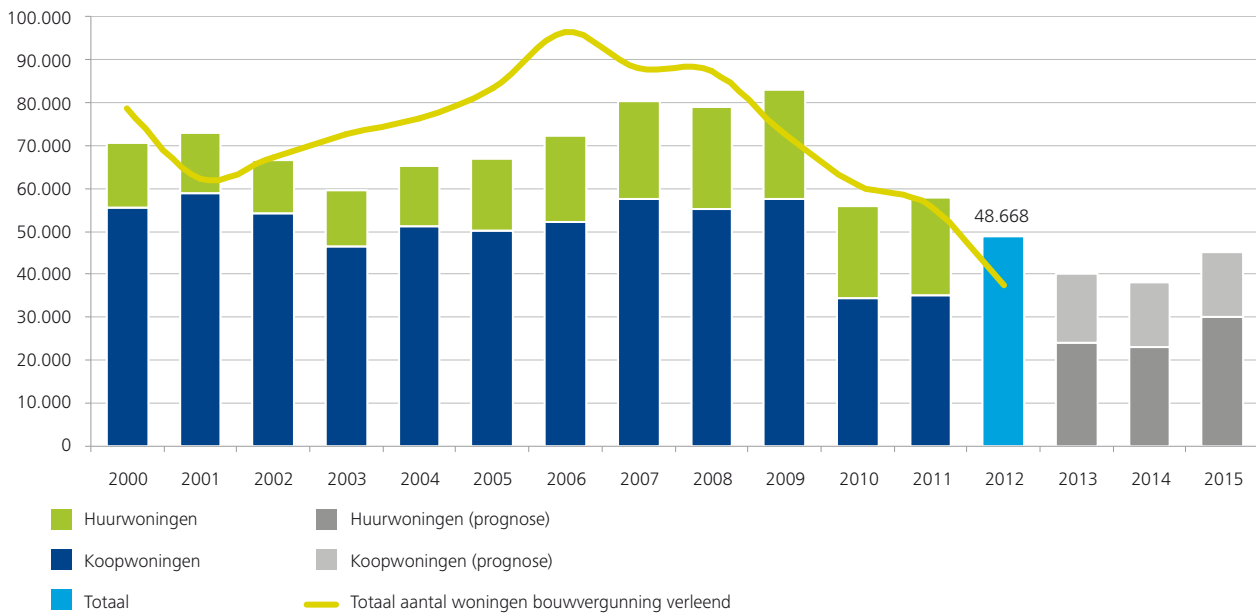
<sup>6</sup> Bij de cijfers over de planning wordt opgemerkt dat voor gemeenten het moment van levering van bouwrijpe grond relevant is. Bij levering van grond realiseren gemeenten inkomsten in de grondexploitatie. Dit moment ligt gemiddeld twee jaar voorafgaand aan het moment van gereedkomen van een nieuwbouwwoning vanwege de bouwtijd van het vastgoed. De bouwproductie in 2011 geeft dus vooral een beeld van de afzet van bouwrijpe grond in het jaar 2009. De prognoses ten aanzien van woningbouw in 2014 en 2015 geven een indicatie van de gronduitgifte in 2012 en 2013.

<sup>7</sup> In 2012 is het CBS overstapt op een andere bron voor informatie over nieuwbouwwoningen. Zij geven daarbij aan dat terughoudendheid dient te worden getracht bij het interpreteren van verschillen tussen 2011 en 2012.

**Figuur 4. Bouwproductie en verleende bouwvergunningen.**

Bron: CBS en Bouwkennis, bewerking Deloitte Real Estate.

Gereedgekomen nieuwbouwwoningen



Herstel van de bouwproductie wordt op korte termijn niet verwacht.<sup>8</sup> Deze zal naar verwachting in 2013 en 2014 verder dalen.<sup>9</sup> Dit onder andere vanwege de verwachte afname van de bouwproductie van woningcorporaties als reactie op de verhuurdersheffing en de druk op koopkracht en leencapaciteit bij particuliere kopers. De verwachtingen van marktanalisten over het moment van herstel zijn niet eensluidend, mogelijk zou 2014 een overgangsjaar kunnen zijn op weg naar stabilisatie of herstel.

#### Verleende bouwvergunningen

Herstel van de productie van nieuwbouwwoningen wordt veelal aangekondigd door een toename van het aantal verleende bouwvergunningen. Het aantal verleende bouwvergunningen laat in 2012 echter een verdere afname zien. Als gekeken wordt naar het cumulatieve verloop van bouwvergunningverlening tot en met het tweede kwartaal in 2013, dan wordt voor 2013 een verdere daling verwacht van 30%. Op basis hiervan wordt op de korte termijn een afname van de gronduitgifte verwacht. Deze daling is in figuur 5 nader gespecificeerd voor zowel het aantal verleende bouwvergunningen als ook de investeringswaarde van de verleende bouwvergunningen.<sup>10</sup> Daar waar de bijna 100.000 verleende bouwvergunningen in 2006 nog een investeringswaarde vertegenwoordigde van € 11,5 miljard, is dit in 2012 afgenomen tot minder dan 40.000 bouwvergunningen met een investeringswaarde van nog geen € 5 miljard. De daling van het aantal verleende bouwvergunningen en de investeringswaarde daarvan zet in 2013 naar verwachting door.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> EIB (januari 2013). Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid – 2013. Bouwkennis (20 september 2013). Nieuwbouwproductie daalt nog tot 2015. ABN Amro (mei 2013). Visie op bouw en vastgoed – Sectorupdate 2013. FGH Bank (1 maart 2013). FGH Vastgoedbericht 2013 – Orde op zaken. ING Economisch Bureau (2 september 2013). Kwartaalbericht bouw – Lange termijn vooruitzichten nieuwbouwwoningen matig. Rabobank (12 september 2013). Cijfers en trends – branche-informatie Bouw.

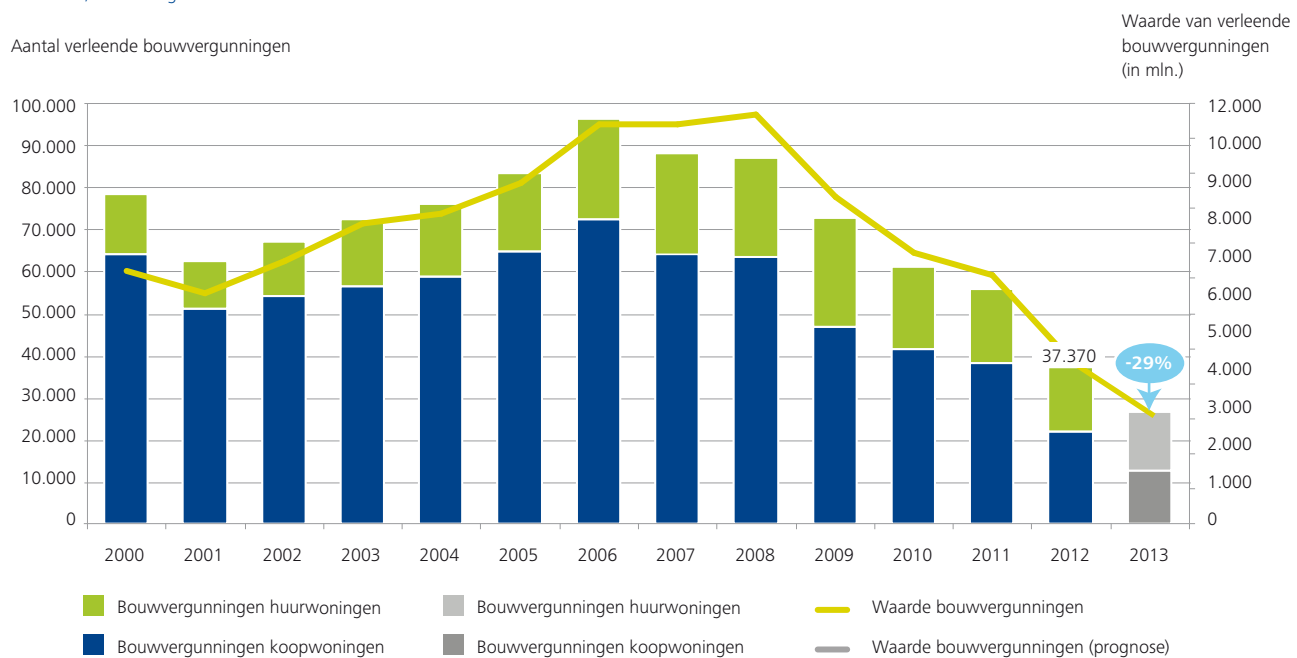
<sup>9</sup> Bouwkennis (20 september 2013). Nieuwbouwproductie daalt nog tot 2015.

<sup>10</sup> De waarde van de bouwvergunning betreft het totaal van de materiaal- en arbeidskosten van het bouwwerk waarvoor een vergunning is verleend (omgevingsvergunning met activiteit bouwen), exclusief BTW. Bron: CBS.

<sup>11</sup> CBS (6 augustus 2013). Historisch dieptepunt verleende bouwvergunningen.

**Figuur 5. Verleende bouwvergunningen en waarde van de verleende bouwvergunningen.**

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate.



Opvallend is dat het aantal verleende bouwvergunningen voor huurwoningen minder lijkt te fluctueren dan dat voor koopwoningen. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2.3 over het programma.

Ook de orderportefeuille van bouwbedrijven toont voorsnog beperkt tekenen van herstel. Over heel 2012 nam de gemiddelde omvang van de orderportefeuille in de burgerlijke en utiliteitsbouw verder af.<sup>12</sup> In 2013 is voorsnog een stabiliserende tot licht positieve trend zichtbaar.<sup>13</sup>

De daling van het aantal nieuwbouwwoningen en verleende bouwvergunningen staat in contrast met de geraamde (latente) woningbehoefte van circa 70.000 woningen per jaar tot 2020.<sup>14</sup> Op basis van de bouwproductie, een afgeleide van de vraag naar woningen, wordt geconstateerd dat deze zich in de afgelopen jaren niet heeft voorgedaan. Bovendien blijkt op basis van de dalende vergunningverlening dat de verwachte woningbehoefte zich ook niet zal manifesteren op korte termijn.

## 2.2. Prijs: Druk op gemeentelijke grondprijzen blijft

De woningmarkt kan worden onderverdeeld in bestaande woningen en nieuwbouwwoningen. Gemeenten geven gronden uit voor de realisatie van nieuwbouwwoningen. Deze gronduitgifte is een inkomstenbron voor gemeenten. In een residuele grondwaardeberekening, een gebruikelijke methode om de grondprijs voor woningen te berekenen, is de grondprijs afhankelijk van de prijs van het te realiseren vastgoed, de nieuwbouwwoning.<sup>15</sup> Op de woningmarkt concurreren nieuwbouwwoningen met bestaande woningen. Dit impliceert dat de prijsontwikkeling van nieuwbouwwoningen in zekere mate correleert met de prijsontwikkeling van bestaande woningen. Deze paragraaf toont daarom eerst de prijsontwikkeling van bestaande woningen, daarna wordt een relatie gelegd met de prijsontwikkeling van nieuwbouwwoningen.

<sup>12</sup> Ministerie van BZK (11 april 2013). Cijfers over Wonen en Bouwen 2013.

<sup>13</sup> EIB (30 oktober 2013). Orderportefeuille bouw blijft stabiel.

<sup>14</sup> ABF Research (oktober 2012). Opgave stedelijke vernieuwing en woningbouw.

<sup>15</sup> Voor een nadere toelichting op residueel rekenen wordt verwezen naar de rapportage Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - update 2011.

### Prijs bestaande woningen

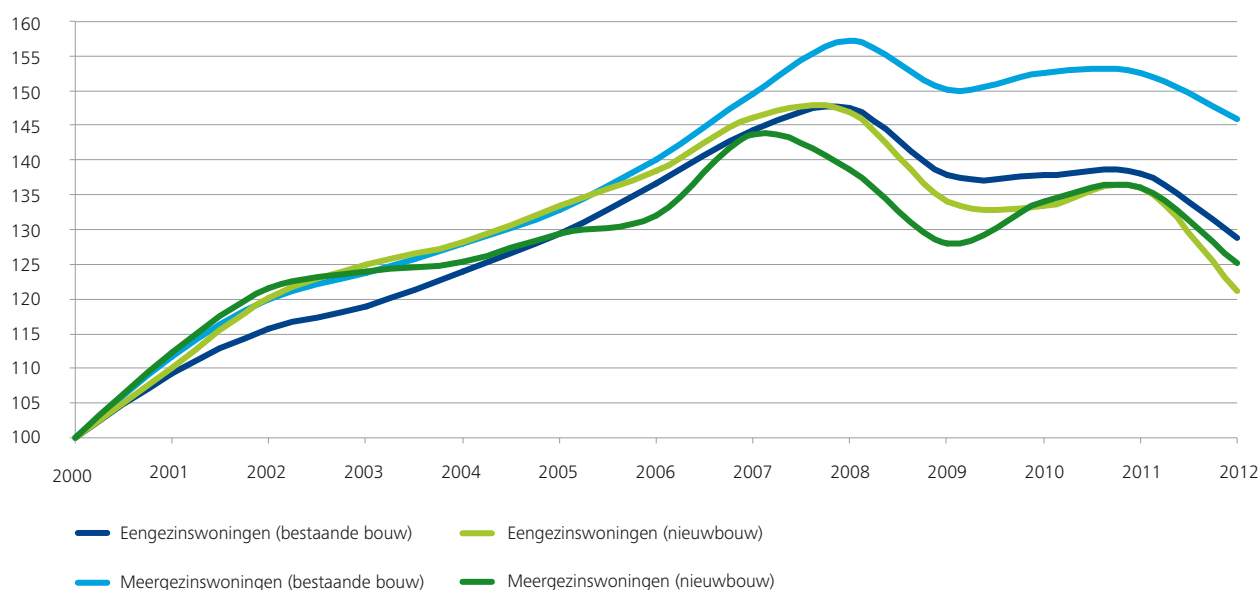
De verkoopprijs van bestaande woningen leek te stabiliseren in 2010 en 2011. In 2012 daalden de verkoopprijzen echter verder, zo blijkt uit figuur 6. De daling van verkoopprijzen in de bestaande bouw is zichtbaar bij zowel eengezinswoningen als bij appartementen (meergezinswoningen).

Een gevolg van de gedaalde prijs van bestaande woningen is dat de druk op de verkoopprijs afneemt.<sup>16</sup> Daarom wordt verwacht dat de verkoopprijzen van bestaande woningen kunnen stabiliseren in 2014. Ook de prijsontwikkelingen in 2013 wijzen hierop. In het derde kwartaal van 2013 is nog steeds sprake van een prijsdaling van bestaande woningen van 4,5% ten opzichte van 2012,<sup>17</sup> maar lijkt sprake te zijn van een afname van deze prijsdaling.<sup>18</sup> Dit kan op termijn duiden op stabilisering van de verkoopprijzen. Deze verwachting is echter omgeven door diverse onzekerheden, zoals de ontwikkeling van de rentestand en de werkloosheid.

**Figuur 6. Ontwikkeling van verkoopprijzen bestaande en nieuwbouwwoningen.**

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate.

Verkoopprijs woningen (2000 = 100)



<sup>16</sup> CPB (15 september 2013). Macro Economische Verkenning 2014.

<sup>17</sup> CBS (21 oktober 2013). Huizenprijzen in Utrecht het minst gedaald van de vier grote steden.

<sup>18</sup> NVM (10 oktober 2013). NVM: herstel woningmarkt zet door. En Kadaster (21 november 2013). Bestaande koopwoningen 4 procent goedkoper dan jaar eerder.

### Prijs nieuwbouwwoningen

Uit figuur 7 wordt afgeleid dat de prijsontwikkeling van nieuwbouwwoningen een vergelijkbare trend vertoont met de prijsontwikkeling van bestaande woningen. Net als bij bestaande woningen leek ook bij nieuwbouwwoningen sprake te zijn van stabilisering van de prijs in 2011. In 2012 is de prijs echter verder gedaald. Voor meergezinswoningen bedroeg de prijsdaling 8%, voor eengezinswoningen zelfs 11%. Deze daling volgt op de eerdere dalingen in de periode 2008 tot en met 2010. De SER waarschuwt dan ook voor een neerwaartse spiraal van huizenprijsdaling.<sup>19</sup>

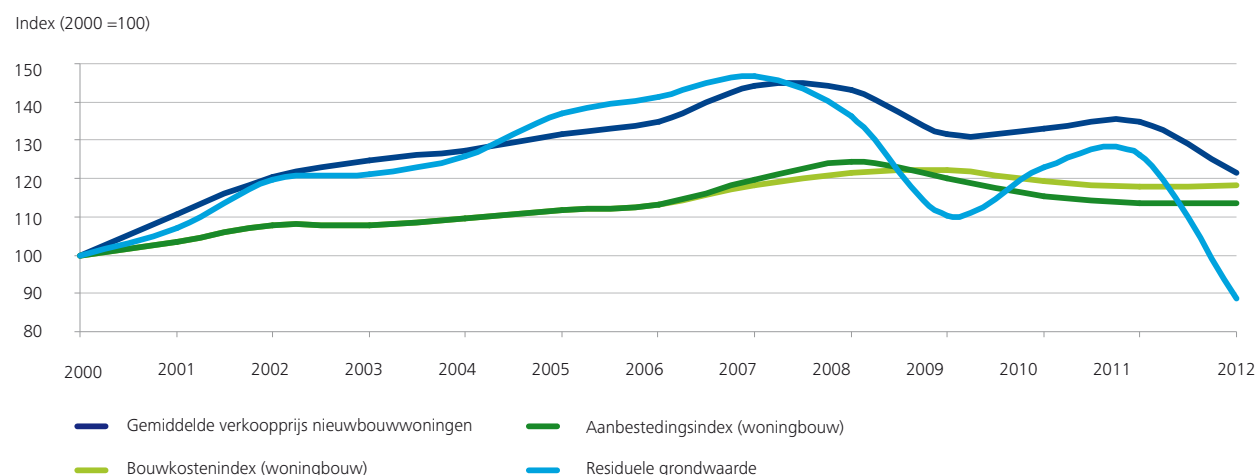
De prijs van nieuwbouwwoningen bestaat uit een component voor grond en een component voor vastgoed. Een daling van de verkoopprijs kan zich vertalen in lagere marges in het bouwproces (de vastgoedcomponent) en/of een lagere vergoeding voor de grond. Figuur 7 toont de ontwikkeling van bouwkosten, verkoopprijs van nieuwbouwwoningen en residuele grondwaarde.

De bouwkosten zijn tot en met 2008 gestegen en sindsdien gedaald. Ook de woningprijzen zijn over de periode 2000 tot en met 2007 gestegen, zelfs harder dan de bouwkosten. Bij een residuele berekening betekent dit dat de grondcomponent, het verschil tussen VON-prijs van een woning en de bouwkosten, is gegroeid.<sup>20</sup> Dit blijkt ook op basis van figuur 7 uit de stijgende residuele grondwaarde tot en met 2007.

Tot en met 2007 zijn de inkomsten van gemeenten uit gronduitgifte toegenomen. Sinds 2007 is echter sprake van een daling van de residuele grondwaarde, met uitzondering van de opleving in 2010 en 2011. De stijging in deze jaren werd veroorzaakt door een verkoopprijsstijging gecombineerd met bouwkostendaling. De relatief sterke daling van de verkoopprijs in 2012 heeft echter geleid tot opnieuw een forse daling van de residuele grondwaarde. De indruk bestaat echter dat gemeenten naar buiten toe een beperkte grondprijsdaling communiceren.

**Figuur 7. Ontwikkeling van woningprijzen, bouwkosten en residuele grondwaarde.**

Bron: Ministerie van BZK en NEPROM, Bouwkostenindex, CBS, bewerking Deloitte Real Estate.



<sup>19</sup> SER (april 2013). Nederlandse economie in stabiel vaarwater - Een macro-economische verkenning.

<sup>20</sup> Voor een nadere toelichting op residueel rekenen wordt verwezen naar de rapportage Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - update 2011 van Deloitte Real Estate.



Ervaring leert bovendien dat de marges van bouwers en ontwikkelaars inmiddels fors zijn teruggelopen. Het toegenomen aantal faillissementen in de bouwsector is hiervan een resultaat. De rek in de bouwkosten lijkt daarmee verdwenen. Dit betekent dat een verdere daling van de verkoopprijzen druk legt op de grondcomponent en daarmee op de gemeentelijke grondprijzen. Zo heeft een negatieve woningprijsontwikkeling direct invloed op de financiën van het gemeentelijk grondbedrijf. Gemeenten zijn echter niet op voorhand genegen om lagere grondprijzen vast te stellen dan wel dat extern te communiceren. Allereerst omdat daarmee niet direct de afzet zal worden gestimuleerd, maar ook omdat het in de praktijk een onderhandelings situatie zal zijn met de bouwers/ ontwikkelaars. Ook zijn grondprijzen vaak al in het verleden contractueel vastgelegd en ontstaat het risico van staatssteun bij herzien van deze prijzen.<sup>21</sup>

### Factoren van invloed op de prijsontwikkeling

Aanpassing van de (hypothecaire) kredietmogelijkheden en de olopende werkeloosheid kunnen een negatief effect hebben op de woningprijs omdat hierdoor de vraag naar woningen afneemt. De Nederlandse Bank verwacht dat vanwege de beperking van de hypotheekrenteaftrek en een verdere verlaging van de NHG-grens per 1 juli 2013 (van € 320.000 naar € 290.000) huishoudens ongeveer 9% minder kunnen lenen tegen dezelfde woonlasten.<sup>22</sup> Dit heeft naar verwachting op korte termijn een negatief effect op woningprijzen. Anderzijds is het niveau van de hypotheekrente op dit moment relatief laag waardoor er meer geleend kan worden tegen dezelfde lasten. Het Centraal Planbureau raamt dat de woningprijzen in 2014 stabiliseren.<sup>23</sup> Deze stabilisatie van prijzen wordt gedreven door schaarste in bepaalde regio's als gevolg van de toename van het woningtekort. Echter, zoals opgemerkt, is deze verwachting omgeven door diverse risico's en onzekerheden en kunnen de effecten verschillen tussen regio's en type woningen.

### 2.3 Programma: goedkoper en meer huur

Het programma nieuwbouwwoningen is de afgelopen jaren veranderd. Daarnaast zijn in het programma van de gemeentelijke projecten gronduitgiften opgenomen voor nieuwe kantoren, bedrijventerreinen, maatschappelijke functies en retail.

Op hoofdlijnen zijn twee ontwikkelingen te onderscheiden ten aanzien van nieuwbouwwoningen:

- Prijscategorie: Van duur naar betaalbaar.
- Eigendoms categorie: Van koop naar huur.

### Prijscategorie

Figuur 8 toont dat de samenstelling van nieuwbouwwoningen naar prijscategorie is veranderd sinds 2008. Het aandeel relatief goedkope woningen is toegenomen sinds 2007. Dit is vooral ten koste gegaan van woningen duurder dan € 300.000.

De toename van het aandeel goedkope woningen wordt enerzijds (voor een deel) verklaard door de daling van de verkoopprijs. Immers, door prijsdaling behoort een groter deel van de verkochte woningen tot een lagere prijscategorie. Anderzijds wordt de toename van het aandeel goedkope woningen verklaard door de realisatie van kleinere woningen.<sup>24</sup>

Voor de inkomsten van gemeentelijke grondbedrijven is de woningprijs relevant omdat goedkopere woningen een lagere grondwaarde kunnen hebben.

<sup>21</sup> Schenk en Ten Have (2013). Gemeentelijke gronduitgifteprijs; snel omhoog en maar langzaam omlaag?! In BNG Magazine nummer 2, maart/april 2013.

<sup>22</sup> DNB (12 juli 2012). De verwachte effecten van de woningmarktmaatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013.

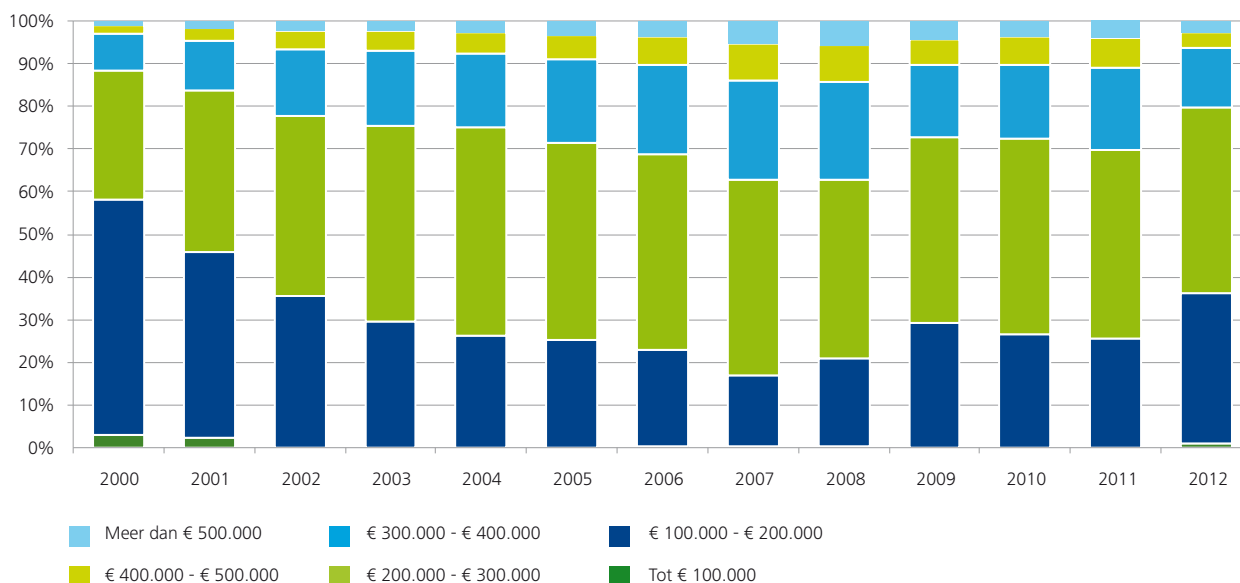
<sup>23</sup> CPB (15 september 2013). Macro Economische Verkenning 2014.

<sup>24</sup> Ministerie van BZK (maart 2013). Wonen in ongewone tijden - De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2012.

**Figuur 8. Ontwikkeling verkoop nieuwbouwwoningen naar prijscategorie.<sup>25</sup>**

Bron: Ministerie van BZK en NEPROM, bewerking Deloitte Real Estate.

Percentage verkochte nieuwbouwwoningen



### Eigendoms categorie

Het aandeel huurwoningen in het totaal van gereedgekomen nieuwbouwwoningen neemt toe. In 2000 was circa 20% van de nieuwbouwwoningen een huurwoning, in 2012 was dit toegenomen tot circa 40%.

In paragraaf 2.1 is bij de planning opgemerkt dat het aantal verleende bouwvergunningen voor huurwoningen minder sterk is gedaald dan voor koopwoningen. Sinds de start van de crisis in 2007 is het aantal verleende bouwvergunningen voor huurwoningen gedaald met 35%, terwijl dit percentage voor koopwoningen 65% is.

De verwachting is dat het belang van de huursector in de nieuwbouw van woningen zal toenemen. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen woningcorporaties en commerciële verhuurders. Woningcorporaties dienen zich primair te richten op hun kerntaak: het ontwikkelen en exploiteren van sociale huurwoningen. Daardoor ontstaat meer ruimte voor beleggers op de markt voor huurwoningen. Zij zijn voornamelijk geïnteresseerd in de (middel)dure huurmarkt.<sup>26</sup> Ook vanuit het buitenland is er groeiende belangstelling voor de Nederlandse huurmarkt, mede vanwege hervormingen op de woningmarkt. Verwacht wordt dat deze partijen een rol gaan spelen in het herstel van de markt voor nieuwbouwwoningen.<sup>27</sup>

De gemeentelijke grondopbrengsten van (sociale) huurwoningen zijn veelal lager dan de grondopbrengsten van koopwoningen. De verschuiving van het woningbouwprogramma heeft naar verwachting een drukkend effect op de inkomsten van gemeenten uit gronduitgifte.

<sup>25</sup> Het percentage woningen waarvan de prijsklasse bekend is, is sinds 2000 gedaald van 84% tot 41% in 2012.

<sup>26</sup> Deloitte Real Estate (november 2012). Kickstart voor de middeldure huurmarkt.

<sup>27</sup> Neprom (zomer 2013). Monitor Nieuwe Woningen - cijfers & analyses. Capital Value (7 oktober 2013). Nederland in top 3 voor beleggingen in huurwoningen.

## 2.4 Plaats: Een gedifferentieerd Nederland

De Rijksoverheid heeft een aantal voor het rijksbeleid relevante regio's geïdentificeerd, waaronder krimp- en anticipereerregio's. Een toelichting op deze regio's is opgenomen in bijlage 3.

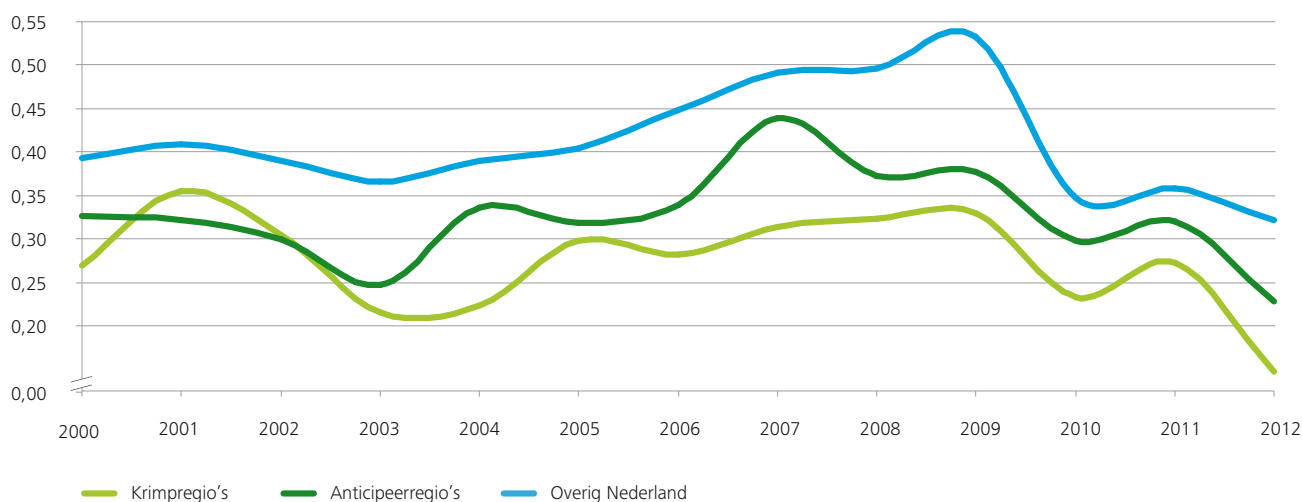
Krimp- en anticipereerregio's kenmerken zich door (verwachte) bevolkingskrimp. Doordat het aantal inwoners daalt of van samenstelling verandert, vergrijzen dorpen en verdwijnen banen en voorzieningen. Een verwacht gevolg van de bevolkingsdaling is een kleinere behoefte aan nieuwbouwwoningen.

Gemeenten in krimp- of anticipereerregio's kennen een dynamiek die afwijkt van overig Nederland voor wat betreft de markt voor nieuwbouwwoningen.<sup>28</sup> Het jaarlijks aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen per inwoner is in deze gebieden namelijk lager, zoals weergegeven in figuur 9. Voorts blijkt dat de bevolkingsgroei zich voornamelijk concentreert in de grote Nederlandse gemeenten.<sup>29</sup>

Figuur 9. Ontwikkeling van opgeleverde nieuwbouwwoningen per inwoner naar regio.

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate.

Aantal nieuwbouwwoningen per inwoner



Uit nadere analyse blijkt dat krimpregio's sinds 2007 gemiddeld een prijsontwikkeling kennen die sterker fluctueert dan die van anticipereerregio's en overig Nederland. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in krimp- en anticipereerregio's minder nieuwbouwwoningen zijn opgeleverd. Het lagere aantal transacties kan het gemiddelde sterk beïnvloeden.

<sup>28</sup> Overig Nederland bestaat uit demografisch stabiele regio's en groeiregio's.

<sup>29</sup> CBS (1 oktober 2013). Grote gemeenten goed voor driekwart van bevolkingsgroei tot 2025.

## 2.5 Effect op financiën gemeentelijke grondbedrijven

Indien de geschetste verwachtingen realiteit worden, dan heeft dit een negatief effect op de financiën van gemeentelijke grondbedrijven, voornamelijk door latere en lagere grondopbrengsten. Figuur 10 toont de impact alsmede de waargenomen ontwikkelingen in 2013 ten opzichte van 2012.

Figuur 10. Ontwikkeling van de vier P's in 2013 en effect op gemeentelijke grondbedrijven.

|                  | Ontwikkeling in 2013   | Effect op gemeentelijke grondbedrijven   |
|------------------|--|--|
| <b>Planning</b>  | In het eerste halfjaar van 2013 is het aantal afgegeven bouwvergunningen gedaald met 30%. <sup>30</sup>      | Een daling van het aantal verleende bouwvergunningen vertaalt zich in minder gemeentelijke opbrengsten uit gronduitgifte.                |
| <b>Prijs</b>     | In het derde kwartaal van 2013 is sprake van een prijsdaling van 4,5% voor bestaande woningen. <sup>31</sup> | Een daling van de prijs van nieuwbouwwoningen leidt conform de residuele rekenmethodiek tot een lagere gemeentelijke gronduitgifteprijs. |
| <b>Programma</b> | Vooralsnog geen specifieke waarnemingen op basis van de ons bekende bronnen.                                 | Verschuiving van het programma naar huurwoningen en kleinere woningen heeft een drukkend effect op de gemeentelijke gronduitgifteprijs.  |
| <b>Plaats</b>    | Bevolkingsgroei, en daarmee woningbehoefte, concentreert zich in grote steden. <sup>32</sup>                 | Plaats heeft beperkt effect op het macrobeeld. Een eventueel effect dient vooral te worden gezien als een verdelingseffect.              |



<sup>30</sup> Op basis van cijfers van het CBS.

<sup>31</sup> CBS (21 oktober 2013). Huizenprijzen in Utrecht het minst gedaald van de vier grote steden.

<sup>32</sup> CBS (1 oktober 2013). Grote gemeenten goed voor driekwart van bevolkingsgroei tot 2025.



# 3. Macroanalyse financiën grondbedrijven 2012

De in het voorgaande hoofdstuk beschreven ontwikkelingen op de vastgoedmarkt hebben impact op de financiën van gemeentelijke grondbedrijven. Dit hoofdstuk geeft op macroniveau inzicht in de financiële situatie van gemeentelijke grondbedrijven (geïnvesteed vermogen, reservepositie en overige grondposities) en toont de verliezen die zij bij de jaarrekening 2012 hebben genomen<sup>33</sup>.

## 3.1 Terugblik op voorgaande jaren

Deloitte heeft in 2010, 2011 en 2012 op basis van een steekproef onderzoek gedaan naar de financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven.<sup>34</sup> Figuur 11 toont de resultaten van deze onderzoeken.

Figuur 11. Overzicht van resultaten van uitgevoerde onderzoeken in 2010, 2011 en 2012.

|                      | Jaarrekening 2009  | Jaarrekening 2010   | Jaarrekening 2011   |
|----------------------|--|---|---|
| Deloitte Real Estate | Gemeenten lopen aanzienlijke financiële risico's op grondexploitaties. Er worden nog geen aanvullende verliezen waargenomen in de jaarrekeningen. Verwachting is dat verliezen kunnen oplopen tot € 2,4 miljard. | Gemeenten hebben voor het eerst substantieel verlies genomen op grondexploitaties. Verwachting is dat de verliezen kunnen oplopen tot minimaal € 2,9 miljard. | Gemeenten hebben aanvullende verliezen genomen. Door blijvend slechte marktomstandigheden wordt nog € 1 tot € 1,5 miljard aan extra verliezen verwacht. |

## 3.2 Stand van zaken

De financiële analyse van gemeentelijke grondbedrijven is gebaseerd op jaarrekeninggegevens uit 2012 van alle gemeenten, en aanvullende gegevens aangeleverd door 380 gemeenten.<sup>35</sup> Deze gegevens zijn de basis voor de uitgevoerde analyses en getoonde resultaten.

Dit jaar is het onderzoek van Deloitte samengevoegd met het onderzoek van het Vakberaad Gemeentefinanciën. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de methodiek voor het verzamelen van informatie en een verbeterde informatiepositie. Gegevens uit de jaarrekeningen 2009 tot en met 2011 zijn daarbij ook opgevraagd of gevalideerd. Gevolg hiervan is dat de in onderhavige rapportage gepresenteerde cijfers over voorgaande jaren afwijken van de cijfers gepresenteerd in voorgaande rapportages. In bijlage 1 is dit nader toegelicht.

<sup>33</sup> Gezien het een analyse op macro niveau betreft kan de trend op individueel gemeentelijk niveau afwijken.

<sup>34</sup> De onderzoeken hadden betrekking op de jaarrekeningen van het voorgaande jaar. Het onderzoek uit 2012 had derhalve betrekking op het verslagleggingsjaar 2011.

<sup>35</sup> Een toelichting op de gebruikte gegevens en de bronnen voor de macroanalyse is opgenomen in bijlage 1.

### Geïnvesteed vermogen in grondposities

Gemeenten activeren de uitgaven en inkomsten voor (toekomstige) grondexploitaties op de balans met de verwachting dat ze deze kosten kunnen gaan terugverdienen met grondopbrengsten uit grondverkoop:

- De balanspost bouwgrond in exploitatie (hierna: BIE) toont de lopende grondexploitaties.
- De balanspost niet in exploitatie genomen gronden (hierna: NIEGG) toont de nog niet gestarte, en nog niet bestuurlijk vastgestelde, grondexploitaties.<sup>36</sup>

Opgeteld zijn BIE en NIEGG het geïnvesteed vermogen in grondposities met ontwikkelpotentie.<sup>37</sup>

In 2012 bedraagt dit geïnvesteed vermogen € 11,3 miljard, zoals weergegeven in figuur 12. Ten opzichte van 2011 is dit een daling van 4%. Deze daling wordt veroorzaakt doordat:

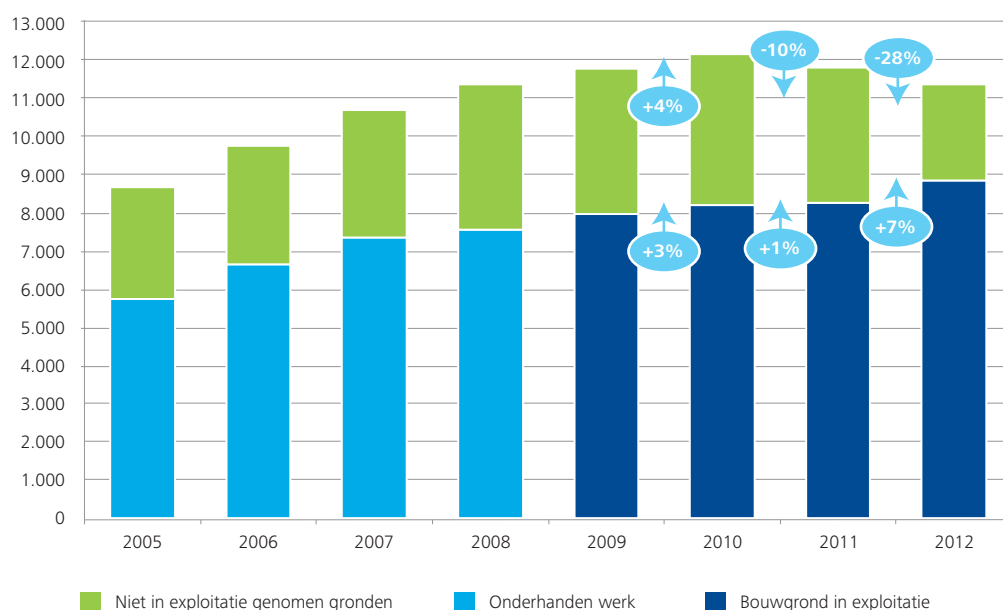
- De omvang van de BIE is toegenomen met € 0,6 miljard, een stijging van 7%.
- De omvang van de NIEGG is afgenomen met € 1,0 miljard, een daling van 28%.

**Figuur 12. Omvang van het geïnvesteed vermogen in grondposities.<sup>38</sup>**

Bron: Gemeenten en CBS, bewerking Deloitte Real Estate.

Noot: De percentages tonen de groei/krimp van de individuele balansposten BIE en NIEGG en tonen niet de ontwikkeling van het totaal geïnvesteed vermogen.

Geïnvesteed vermogen (mln.)



<sup>36</sup> Voor deze gronden kan een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zullen worden bebouwd (notitie grondexploitaties BBV).

<sup>37</sup> Het betreft hier gronden waarvan de gemeente nu of mogelijk in de toekomst tot bebouwing wil overgaan. Gronden waarop geen transformatiegedachte rust vallen hier niet onder (zoals de ondergrond van wegen en gebouwen, parken en groenstroken).

<sup>38</sup> Het CBS rapporteert over onderhanden werk, waaronder de post BIE, en geeft bij benadering de omvang van de post BIE.

In de in februari 2012 opgestelde Notitie grondexploitatie (bijgesteld) van de Commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten<sup>39</sup>) zijn de voorschriften ten aanzien van NIEGG aangescherpt: *“Voor het activeren van kosten bij NIEGG moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, waarin inhoud wordt gegeven aan ambitie en planperiode.”*

Daarnaast wordt gesteld dat:

*“...het activeren van vervaardigingskosten op NIEGG aanvaardbaar is, maar beperkt dient te blijven tot het niveau van de huidige marktwaarde van de grond.”*

Tot deze notitie van de Commissie BBV bestond over het activeren van kosten bij NIEGG onduidelijkheid. Dit houdt in dat gronden waarvoor nog geen concrete planvorming bestond, veelal “on hold” zijn gezet omdat de ontwikkelingspotentie is vervallen. Daarmee is waar nodig de grondwaarde verder afgewaardeerd naar huidige marktwaarde. In de praktijk ervaart Deloitte dat gemeenten reeds in de jaarrekening 2011 anticipeerden op de bijstelling door NIEGG af te waarderen indien de boekwaarde hoger lag dan de marktwaarde in de huidige bestemming. Voor de jaarrekening 2012 is de waardering conform de notitie grondexploitatie verplicht.

De omvang van de BIE neemt toe door bijschrijving van rente, plankosten en nieuwe investeringen. De omvang van de BIE neemt af door de ontvangst van grondopbrengsten. Aangezien de grondverkopen achterblijven, lijkt het aannemelijk dat de omvang van de BIE oploopt.

De omvang van het totale geïnvesteerd vermogen in grondposities (BIE en NIEGG) is over de periode 2009 tot en met 2012 ongeveer gelijk gebleven. Dit wordt veroorzaakt doordat de omvang van de BIE met een zelfde hoeveelheid toeneemt als de omvang van de NIEGG afneemt. Bij de post BIE neemt de omvang toe vanwege het achterblijven van grondverkopen en het bijschrijven van rente- plan en investeringskosten. Bij de post NIEGG is een afwaardering zichtbaar waardoor de omvang afneemt en worden gronden overgeheveld naar Materiele vaste activa en Overige gronden.

#### **Assen: Afwaardering NIEGG**

De gemeente Assen heeft zijn onderhanden werk op BIE zien oplopen van € 10 miljoen naar € 16 miljoen in 2012. Ook de boekwaarde van de NIEGG is beperkt toegenomen en bedraagt € 23 miljoen. Dit terwijl de oorspronkelijke aanschafwaarde volgens de jaarrekening 2012 € 55 miljoen bedroeg. Deze gronden zijn dus voor bijna de helft afgewaardeerd. In het kader van regionale afspraken zijn plannen geschrapt en afspraken gemaakt over het bijstellen van de programmering.

De risico's op grondexploitaties van de gemeente Assen zijn in de afgelopen jaren met circa 25% toegenomen. De gemeente heeft hiervoor nog in ruime mate dekking, aldus de gemeente. Wel valt op dat de gerapporteerde risico's in het grondbedrijf in 2009 nog minder dan een derde van de weerstandscapaciteit bedroeg, terwijl dit in 2012 was toegenomen tot bijna de helft.

Over de toekomst zegt wethouder Albert Smit: “Wellicht zit in die ramingen voor 2015 wel wat hoop en ambitie, maar ondanks het verloren jaar 2013 wanhopen we echt niet voor de toekomst.”

<sup>38</sup> Het CBS rapporteert over onderhanden werk, waaronder de post BIE, en geeft bij benadering de omvang van de post BIE.

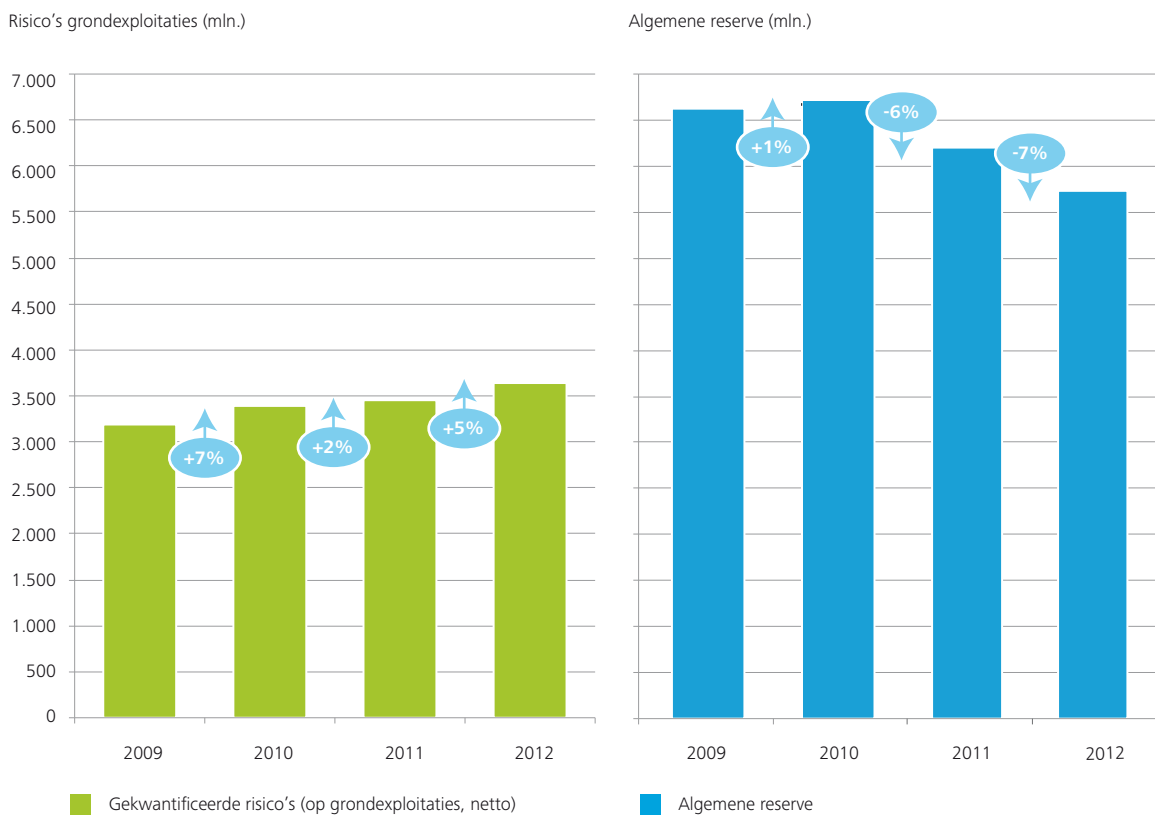
<sup>39</sup> De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat gemeenten en provincies jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat de regelgeving daarvoor.



De omvang van het geïnvesteerd vermogen in grondposities heeft in veel gevallen een relatie met het risicoprofiel van gemeenten. Immers, gemeenten moeten deze investeringen nog terugverdienen via gronduitgifte. De omvang van de door gemeenten zelf gerapporteerde markt- en project specifieke risico's op grondexploitatie is gestaag gegroeid sinds 2009. Het door gemeenten gerapporteerde risicoprofiel betreft ook specifieke projectrisico's, bijvoorbeeld ten aanzien van verwerving, bodemsanering of bezwaarschriftprocedures. Gemeenten houden in 2012 rekening met het risico dat deze verliezen verder kunnen oplopen met € 3,6 miljard. De risico's worden gedekt door het weerstandsvermogen. Op het moment dat deze risico's werkelijkheid worden, leidt dat namelijk tot een verslechtering van het resultaat op de grondexploitatie. Vervolgens dient een aanvullende voorziening te worden getroffen. Dit gaat ten laste van de reservepositie. Deze geeft dan ook de mate weer waarin de risico's kunnen worden opgevangen. Waren de door gemeenten zelf gerapporteerde risico's een aantal jaren geleden grofweg een derde van het de algemene reserve, inmiddels bedragen de risico's uit grondexploitatie al de helft van de algemene reserve van gemeenten, zie figuur 13. De risico's op grondexploitatie zijn toegenomen vanwege onzekerheid in de markt, een afname in de vraag naar nieuwbouwwoningen en dalende grondprijzen. Het belang van het in beeld brengen van deze risico's en hier actief op sturen is steeds groter geworden. Dit uit zich onder andere in toegenomen aandacht voor dit onderwerp.

**Figuur 13. Omvang gekwantificeerde risico's (op grondexploitatie, netto).**

Bron: Gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate.



### Reservepositie

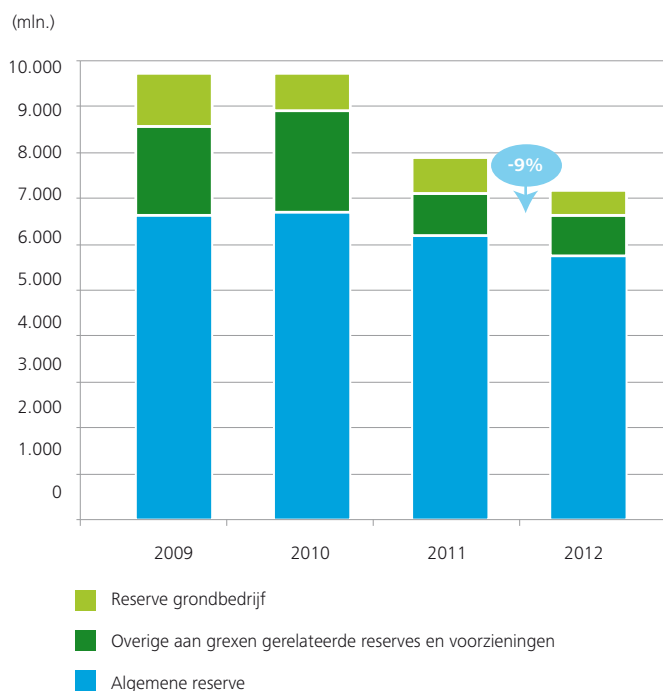
De algemene reserve is bedoeld als buffer voor het opvangen van exploitatietekorten en onvoorziene risico's. In 2012 bedroeg de algemene reserve van alle gemeenten € 5,7 miljard, exclusief de algemene reserve van de gemeente Amsterdam<sup>40</sup> en exclusief bestemmingsreserves. Dit is een afname van 7% ten opzichte van 2011. Net als in 2011 wordt de daling voor een deel verklaard door een toename van verliezen in het grondbedrijf. Omdat niet alle gemeenten beschikken over een specifieke reserve voor de grondbedrijfsactiviteiten, of omdat de reserve grondbedrijf niet toereikend is, worden verliezen in het grondbedrijf gedekt uit de algemene reserve. Gemeenten zijn steeds vaker genooddaakt om inkomsten te vergroten (lastenverzwaring) of uitgaven te beperken (bezuinigen) om de begroting structureel en reëel sluitend te houden en de afname van de algemene reserve te beperken. In sommige gemeenten heeft het grondbedrijf een eigen buffer in de vorm van een reserve grondbedrijf. Deze buffer bestaat dan naast de algemene reserve:

- De reserve grondbedrijf laat een daling zien van 33%. Ten opzichte van 2009 is deze reserve ongeveer gehalveerd.
- In 2012 zijn de Overige aan grondexploitaties gerelateerde reserves en voorzieningen nagenoeg gelijk gebleven. Deze reserves en voorzieningen zijn in 2011 meer dan gehalveerd.

Gemeenten hebben de afgelopen jaren deze reserves ingezet om gronden af te waarderen als gevolg van de Notitie grondexploitatie (bijgesteld) van de Commissie BBV en om verliezen op hun BIE op te vangen. De aan grondexploitaties gerelateerde totale reserve neemt af met 9%. De totale buffer van een gemeente hangt echter af van de ruimte in de totale begroting. Deze analyse valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

**Figuur 14. Omvang van reserves (exclusief Amsterdam).**

Bron: Gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate.



<sup>40</sup> De algemene reserve van de gemeente Amsterdam was in 2012 € 4,5 miljard en bestaat voor het overgrote deel uit vooruit ontvangen erfpachtcanons over gronden uitgegeven in erfpacht. Dit is geen vrij besteedbare reserve. De in deze rapportage gepresenteerde algemene reserve is derhalve exclusief de algemene reserve van de gemeente Amsterdam.

### Overige gronden zonder ontwikkelperspectief

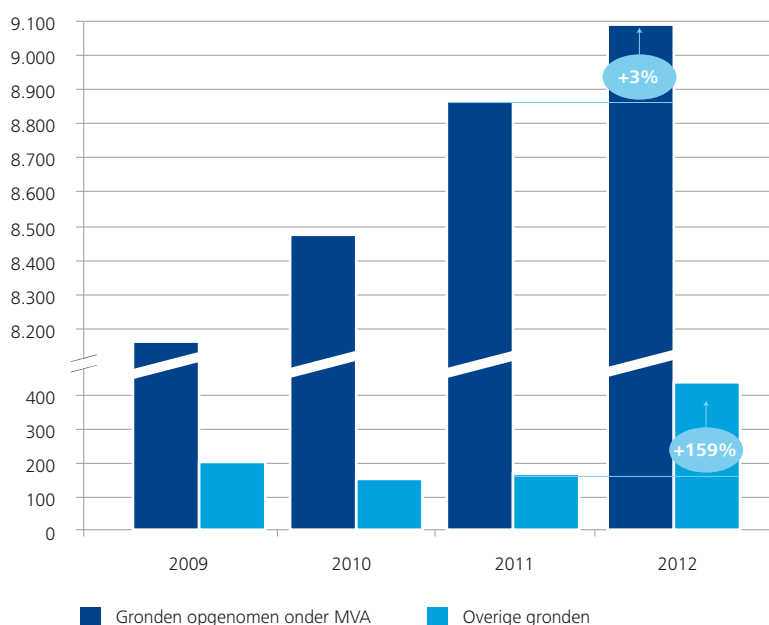
Gemeenten kunnen gronden waarop in de nabije toekomst geen ontwikkeling (meer) wordt voorzien opnemen op de gemeentelijke balans onder Overige gronden of onder Materiële vaste activa. Aanleidingen hiervoor kunnen onder andere de Notitie grondexploitatie (bijgesteld) van de Commissie BBV en prioritering tussen plannen binnen gemeenten zijn. Voor beide posten tezamen is een toename zichtbaar ten opzichte van vorig jaar van in totaal bijna € 0,5 miljard die in relatie kan worden gezien tot de afname van de post NIEGG van € 1,0 miljard:

- De post Overige gronden laat een toename zien van meer dan 150% ten opzichte van vorig jaar. De toename is weergegeven in figuur 15 en bedraagt € 0,3 miljard.
- De post gronden onder Materiële vaste activa is met 3% toegenomen ten opzichte van vorig jaar. De toename bedraagt € 0,2 miljard, maar de omvang van de post gronden onder Materiële vaste activa is met € 9,1 miljard fors groter dan de post Overige gronden. De post gronden onder Materiële vaste activa laat een geleidelijk groeiende trend zien. Deze groei kan naast overboekingen vanuit de grondexploitaties ook bestaan uit grondaankopen ten behoeve van investeringen door de gemeente.

**Figuur 15. Omvang van overige gronden in jaarrekeningen.**

Bron: Gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate.

Waarde (mln.)

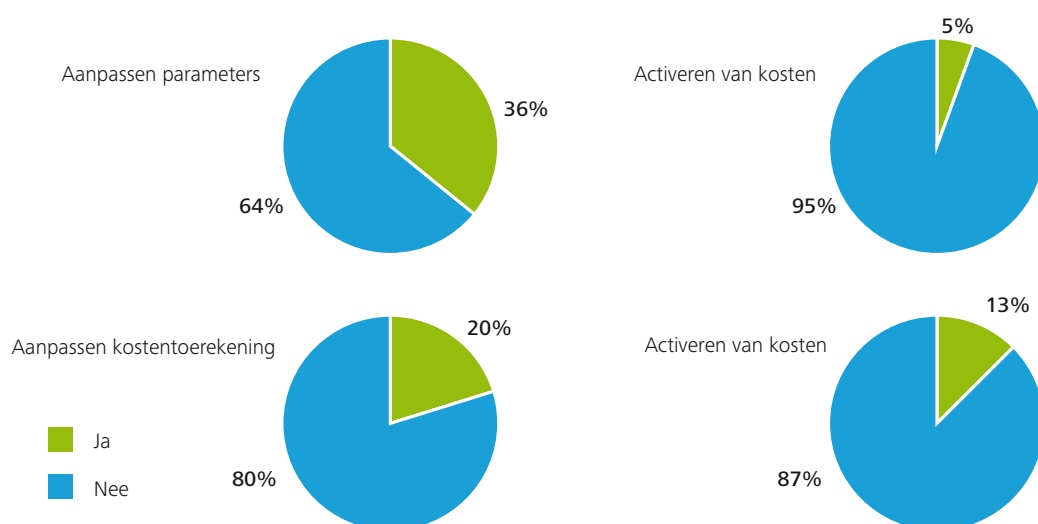


### Wijze waarop gemeenten omgaan met verliesbeperking

Een groot deel van de gemeenten heeft in 2012, net als in voorgaande jaren, bijgestuurd op de uitkomsten van grondexploitaties met als doel realistische uitkomsten te presenteren. Dit hebben zij onder andere gedaan door plannings en programma's in grondexploitaties aan te passen. Gemeenten hebben ook op andere manieren getracht bij te sturen. Figuur 16 toont de resultaten van de vraag "Op welke wijze is uw gemeente omgegaan met verliesneming in het grondbedrijf", waarbij gemeenten de mogelijkheid hadden om geen, enkele of alle vier van de antwoorden aan te vinken.

Figuur 16. Wijze waarop gemeenten in 2012 zijn omgegaan met verliesneming in het grondbedrijf.

Bron: Gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate.



#### Helmond: Verschuiving NIEGG naar MVA

Voor de crisis heeft de gemeente Helmond gronden aangekocht om te voldoen aan de uitbreidingsbehoefte voor circa 6.000 woningen. Toen de crisis begon heeft de gemeente in 2009 een taskforce ingesteld met marktpartijen waarin alle plannen zijn geïnventariseerd en afgewogen. Op basis hiervan zijn plannen geprioriteerd en uitgesteld, ook gemeentelijke plannen. De post NIEGG is in 2012 flink afgenomen van € 12 naar € 1 miljoen. Dit als gevolg van de notitie grondexploitatie, waarin strengere regels zijn opgenomen ten aanzien van de waardering van gronden. De gemeente beargumenteert dat het niet zozeer een afwaardering betreft, maar dat de gronden zijn verschoven naar andere posten waaronder Overige gronden en Materiële vaste activa. Deze verschuiving heeft plaatsgevonden omdat het ontwikkelperspectief van de gronden is verdwenen.

Wethouder Stienen stelt: "ik heb mij nooit zenuwachtig gemaakt over de positie van het grondbedrijf. De gemeente heeft solide ramingen en voldoende buffer."

Vanwege de financiële crisis heeft de gemeente de reserve grondbedrijf opgehoogd met incidentele middelen in 2011 en 2012 ten laste van jaarrekeningresultaten. De noodzaak hiervan werd zowel door College als Raad onderschreven.

Deze wijzigingen hebben invloed op de geraamde saldi van grondexploitaties en daarmee ook op de omvang van de getroffen en/of te treffen voorzieningen voor negatieve plannen. Daarmee sturen gemeenten op de omvang van verliezen en te treffen voorzieningen. Enkele observaties bij figuur 16:

- Ten aanzien van het aanpassen van parameters ervaart Deloitte in de praktijk dat vooral de parameter ten aanzien van geraamde inkomstenstijging naar beneden is bijgesteld. Waar voorheen werd uitgegaan van jaarlijkse stijgingen van de te realiseren grondopbrengsten van 1 tot 2% per jaar, wordt nu vaker uitgegaan van een nullijn voor de eerstkomende jaren. Dit heeft een negatief effect op het resultaat van grondexploitaties maar sluit beter aan bij de marktverwachtingen.
- Voor de kostentoerekening ziet Deloitte in de praktijk dat veel gemeenten de afgelopen jaren hun gemeentelijke rekenrente voor het grondbedrijf naar beneden hebben bijgesteld. Ook wordt er sterker gestuurd op (interne en externe) plankosten. Beide hebben op macroniveau een positief effect op het resultaat van grondexploitaties. Dit kan een verschuiving ten laste van de algemene dienst tot gevolg hebben.
- Gemeenten die gronden overhevelen naar Materiële vaste activa of Overige gronden kiezen ervoor projecten (voor een langere tijd) stop te zetten, bijvoorbeeld ten gunste van de voortgang van andere projecten. De aan deze gronden verbonden kosten (zoals rente- en beheerkosten) komen dan voortaan ten laste van de algemene dienst. Dit heeft een positief effect op het resultaat van grondexploitaties en kan als effect hebben dat de verliesvoorziening op de grondexploitaties afneemt.
- Het activeren van investeringen betreft toekomstige investeringen in de grondexploitatie die ook als kapitaalinvestering in de begroting kunnen en mogen worden geactiveerd. Door de investeringen te activeren komen ze niet in één keer ten laste van de grondexploitatie, maar worden de rente en afschrijvingskosten op het moment van het doen van de investering opgenomen in de begroting van de algemene dienst. Dit heeft een positief effect op het resultaat van grondexploitaties en kan als effect hebben dat minder verlies op de grondexploitaties wordt genomen. De commissie BBV heeft hiervoor nadere regels opgenomen.

#### Tilburg: Projecten onder loep genomen

De gemeente Tilburg heeft als gevolg van de financiële crisis en de aangepaste notitie grondexploitatie in 2012 haar projecten kritisch bekeken. De gemeente heeft het programma en de planning bijgesteld en eveneens kritisch gekeken naar de parameters in de grondexploitaties. Alle projecten zijn onder de loep genomen, optimistische opbrengsten zijn bijgesteld, enkele plannen zijn uit exploitatie genomen en gronden zijn afgewaardeerd. Financieel heeft dit geleid tot een toename van de omvang van de voorziening verliesgevende complexen. Was deze in 2011 nog € 35 miljoen, in 2012 was dit € 130 miljoen. Ook de boekwaarde van gronden onder Materiele vaste activa is toegenomen, van € 50 miljoen naar € 82 miljoen.

De gemeente heeft voorts de planning voor de komende jaren afgezwakt. De gemeente geeft aan in de toekomst niet actief meer gronden aan te kopen omdat de gemeente en ontwikkelaars voldoende gronden in handen hebben.

### 3.3 Genomen verliezen in 2012

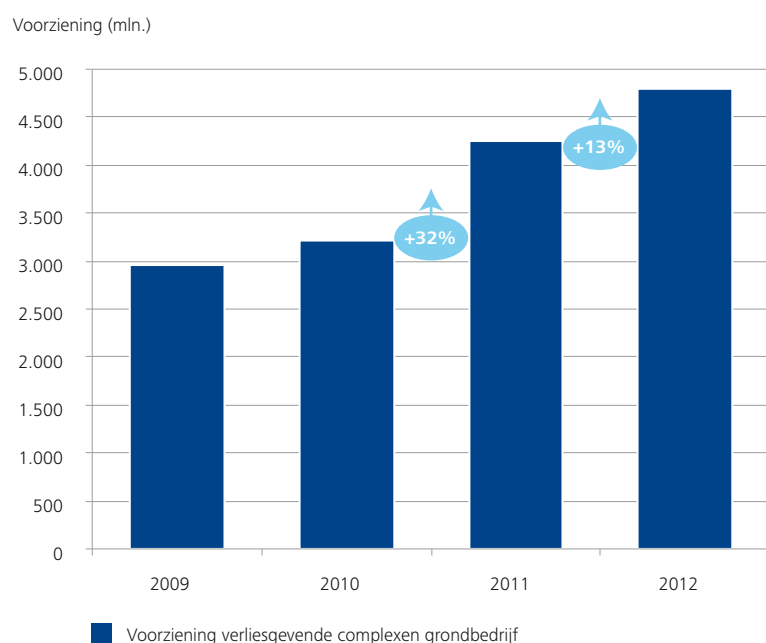
Voor de verliezen wordt onderscheid gemaakt tussen directe verliezen en winstverdamping (indirecte verliezen). Directe verliezen etaleren zich door afboekingen of het treffen van voorzieningen, winstverdamping betreft het naar beneden bijstellen van geraamde toekomstige winsten uit nog af te sluiten grondexploitaties.

#### Directe verliezen

- De omvang van de afwaardering van de post NIEGG bedraagt € 0,5 miljard. De totale post NIEGG neemt af met € 1,0 miljard ten opzichte van vorig jaar. Een deel van deze daling betreft de verschuiving van NIEGG naar Overige gronden en gronden onder Materiële vaste activa, zoals aangegeven in de paragraaf Overige gronden. Naar verwachting is € 0,5 miljard aan NIEGG overgeheveld naar deze posten en heeft op deze gronden een beperkte afwaardering van de NIEGG plaatsgevonden. Het restant van € 0,5 miljard (daling NIEGG post van € 1,0 miljard minus verschuiving gronden van € 0,5 miljard) is de omvang van afwaardering van NIEGG. De aangescherpte regelgeving, die verplicht vanaf jaarrekening 2012 moet worden toegepast, is vermoedelijk een hoofdoorzaak hiervan. In de jaarrekening 2011 hebben gemeenten reeds voorgesorteerd op de aangescherpte waarderingsregels in de notitie grondexploitaties en heeft een afwaardering van de NIEGG plaatsgevonden van € 0,4 miljard.
- Ten opzichte van vorig jaar is de omvang van de voorziening voor negatieve plannen verder gestegen zoals zichtbaar in figuur 17. De toename van de voorziening negatieve plannen bedraagt € 0,6 miljard, dat is minder dan de stijging in 2011. De voortdurende crisis leidt tot een toename van de voorzieningen doordat verwachte positieve resultaten omslaan naar negatieve resultaten waarvoor een voorziening moet worden getroffen. Reeds geraamde verliezen waarvoor reeds een voorziening was getroffen lopen daarnaast steeds verder op. Deze voorzieningen zijn ten laste gegaan van de reserves van gemeenten.

Figuur 17. Verloop voorziening verliesgevende complexen grondbedrijf.

Bron: Gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate.



De directe verliezen op gemeentelijke grondposities conform jaarrekening 2012 komen daarmee uit op € 1,1 miljard. Deze bestaan uit een afwaardering van de NIEGG van € 0,5 miljard en een toename van de voorziening grondbedrijf van € 0,6 miljard.

In 2011 was het direct verlies van gemeenten met € 1,4 miljard groter dan dit jaar. In 2012 hebben gemeenten een aanvullend verlies genomen. Ervaring is dat dit te maken heeft met de notitie grondexploitatie en het uitblijven van marktherstel waardoor projecten zijn uitgesteld en inkomsten niet worden gerealiseerd.

#### Winstverdamping (indirecte verliezen)

Afnemende opbrengstpotentie van grondexploitaties leidt tot winstverdamping van toekomstige winsten. In 2012 blijkt dat het saldo van positieve grondexploitaties vrijwel gelijk is gebleven aan het saldo van 2011. Dit betekent dat gemeenten in 2012 geen rekening hielden met (verdere) winstverdamping, terwijl over 2011 nog een daling zichtbaar was van € 0,4 miljard. Tegenvallers in deze ramingen kunnen echter ook zijn opgevangen door versobering van plannen en bijstelling van parameters en berekeningswijzen. In totaal rekenen gemeenten op toekomstige winsten uit grondexploitaties van € 3,6 miljard (saldo positieve grondexploitaties). 50% van deze toekomstige winsten worden verwacht in de G4 en G32 (grote- en middelgrote steden in Nederland).

#### Totale verliezen

In 2012 waren de totale verliezen van gemeentelijke grondbedrijven € 1,1 miljard. De verliezen en winstverdamping zijn opgelopen tot € 3,3 miljard, zoals weergegeven in figuur 18. De verliezen bestaan voornamelijk uit een toename van de voorziening grondbedrijf en een afname van NIEGG.

Figuur 18. Verloop van financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, bedragen in miljarden.<sup>41</sup>

|  | 2009   | 2010         | 2011         | 2012         | Cumulatief   |
|--|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Boekwaarden</b>   |        |              |              |              |              |
| Algemene reserve   | € 6,6  | € 6,7        | € 6,2        | € 5,7        |              |
| Totale boekwaarde ontwikkelgronden                           | € 11,7 | € 12,1       | € 11,7       | € 11,3       |              |
| Waarvan BIE  | € 7,9  | € 8,1        | € 8,2        | € 8,8        |              |
| Waarvan NIEGG  | € 3,8  | € 3,9        | € 3,5        | € 2,5        |              |
| <b>Verliesneming en winstverdamping</b>                      |        |              |              |              |              |
| Genomen directe verliezen (in het jaar)                      | -      | € 0,1        | € 1,4        | € 1,1        | € 2,6        |
| Genomen winstverdamping (in het jaar)                        | -      | € 0,3        | € 0,4        | € 0,0        | € 0,7        |
| <b>Reeds genomen verlies (cumulatief) en winstverdamping</b> | -      | <b>€ 0,4</b> | <b>€ 2,2</b> | <b>€ 3,3</b> | <b>€ 3,3</b> |

#### Gemeenten versus bouwers

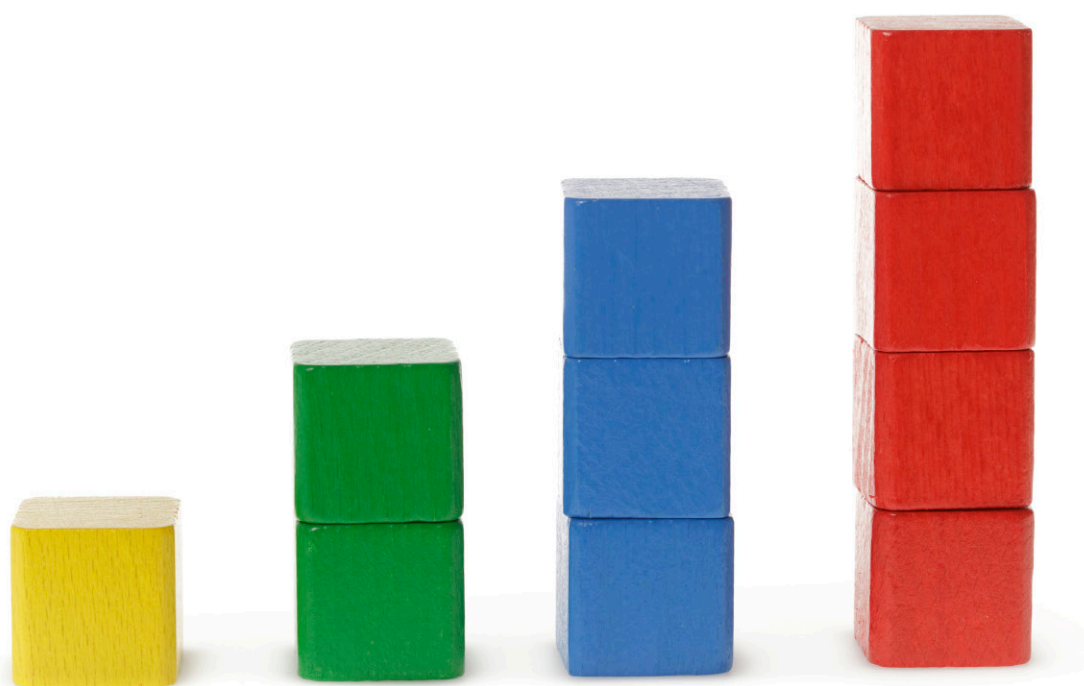
Het overzicht toont dat het door gemeenten genomen verlies ongeveer een kwart bedraagt van de waarde van de totale gemeentelijke grondportefeuille. Vergelijking met de vier grootste bouwers leert dat zij als gevolg van herwaardering over dezelfde periode tevens gemiddeld een kwart hebben afgeboekt op de balanswaarde van posities.

Bron: Vastgoedmarkt (april 2013). Grote vier bouwers boekten 700 miljoen af op posities.

NB: de in dit bericht geanalyseerde bouwers zijn BAM, Heijmans, Volker Wessels en Ballast Nedam.

<sup>41</sup> In voorgaande onderzoeken is data gepresenteerd op basis van extrapolatie van beschikbare data. Bovenstaand overzicht geeft een beeld op basis van de aangeleverde informatie van 380 gemeenten. Hierdoor zijn er verschillen ontstaan tussen cijfers gepresenteerd in voorgaande onderzoeken en cijfers opgenomen in figuur 18.

In de analyse is geen rekening gehouden met het effect van de financiële crisis op gebiedsontwikkelingen die in PPS (publiek-private samenwerking)-projecten zijn ondergebracht. In de gemeentelijke jaarrekening worden deze deelnemingen verantwoord onder de post Financiële vaste activa tegen het door de gemeente ingebrachte vermogen. De gronden die in deze deelnemingen zijn ondergebracht, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Ook bij PPS projecten staan de resultaten echter onder druk. Hierdoor kunnen de risico's en mogelijke verliezen voor gemeenten verder oplopen dan het in deze rapportage genoemd verlies.







# 4. Deelonderzoek: investeringen in fysieke leefomgeving

De voortdurende crisis en daaruit voortvloeiende verliesnemingen in gemeentelijke grondbedrijven hebben invloed op gemeentelijke investeringen in de fysieke leefomgeving. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of en in hoeverre de investeringen in de fysieke leefomgeving worden beïnvloed door de crisis.

Uitgaven in grondexploitaties zijn een indicator voor investeringen in de fysieke leefomgeving omdat dit voornamelijk civieltechnische uitgaven betreffen. Dit zijn onder andere de investeringen in infrastructuur, openbare ruimte en grondwerken.

Tegenover deze uitgaven staan ook verwachte inkomsten, deze worden eveneens beknopt beschouwd. Daarbij is ook de vraag of en in hoeverre in deze opbrengstramingen optimisme ten aanzien van marktherstel zit ten opzichte van gerealiseerde grondopbrengsten in de afgelopen jaren. Regionale verschillen in investeringsniveaus zijn weergegeven voor de krimp- en anticiperregio's, zoals gedefinieerd door het ministerie van BZK, en overig Nederland.

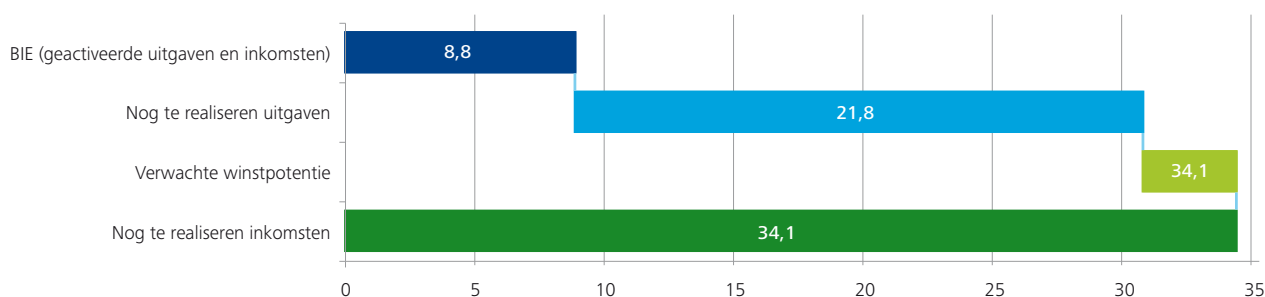
## 4.1. Uitgaven en inkomsten in grondexploitaties

Zoals weergegeven in figuur 19 ramen gemeenten een totaal investeringsvolume van € 30,5 miljard, waarvan € 8,8 miljard gerealiseerd is.

- De reeds gedane uitgaven betreft de post BIE. Deze post toont de geactiveerde uitgaven.
- Gemeenten ramen nog € 21,8 miljard aan uitgaven in grondexploitaties. Circa 50% van dit investeringsvolume is geraamd voor de komende drie jaar.

Figuur 19. Totale gerealiseerde en nog te realiseren uitgaven en inkomsten in gemeentelijke grondexploitaties, in miljarden.

Bron: Gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate.



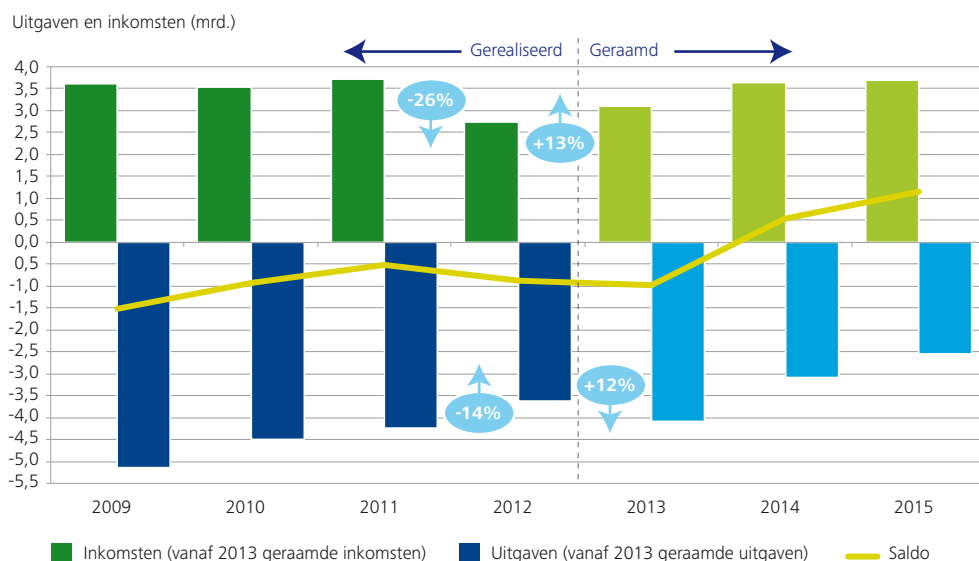
Gemeenten verwachten de uitgaven op termijn goed te maken. De verwachte winst is € 3,6 miljard, dit zijn de nog te realiseren inkomsten van € 34,1 miljard verminderd met reeds gemaakte uitgaven en nog te maken uitgaven.

Figuur 20 geeft de gerealiseerde en begrootte uitgaven en inkomsten per inwoner weer per jaarschijf voor de periode 2009 tot en met 2015.

- In 2012 zijn zowel de uitgaven als de inkomsten gedaald. Vanwege lagere (verwachte) grondopbrengsten lijken gemeenten de investeringen te hebben beperkt en getemporeerd. Daarmee verkleinen gemeenten het risico dat nieuwe (aanvullende) investeringen niet kunnen worden terugverdiend. Bovendien draagt de afgenomen vermogenspositie van gemeenten eraan bij dat gemeenten moeten prioriteren bij het doen van investeringen.
- In 2013 verwachten gemeenten dat zowel de uitgaven als de inkomsten toenemen. Gegeven de marktomstandigheden wordt dit als opvallend ervaren. Met name de verwachting dat de inkomsten uit grondverkoop in 2013 ruim 20% hoger zullen liggen dan de daadwerkelijk gerealiseerde opbrengsten in 2012, is opvallend. De stijging lijkt ambitieus, zeker in relatie tot de terugval in de ontvangen grondopbrengsten in 2012. Hieruit wordt afgeleid dat gemeenten verwachten dat de markt op korte termijn weer zal aantrekken. Gemeenten verwachten dat de markt dermate aantrekt dat ook voor 2014 en 2015 een toename van inkomsten wordt geraamd. De uitgaven die gemeenten doen laten een forse daling zien in dezelfde periode. De raming voor 2015 bijvoorbeeld gaat uit van een halvering van de voorgenomen investeringen ten opzichte van het jaar 2009.

**Figuur 20. Gerealiseerde en geraamde uitgaven en inkomsten in gemeentelijke grondexploitatie (2009 tot en met 2015).**

Bron: Gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate.



Uit de marktanalyse in hoofdstuk 2 blijkt dat de tekenen van herstel voorsnog zeer beperkt zijn en lijkt er eerder sprake te zijn van stabilisering. Er bestaat dan ook een reëel risico dat gemeenten hun prognoses niet realiseren en de prognoses vervolgens dienen bij te stellen. Dit heeft een negatief effect op het saldo van de grondexploitatie. Hierdoor kunnen gemeenten in de toekomst geconfronteerd worden met nieuwe verliezen in het grondbedrijf. Het beeld uit figuur 20 vertoont gelijkenissen met het voorbeeld van de boeggolf zoals opgenomen in de rapportage van Deloitte in 2011. Deze boeggolf wordt gebruikt om aan te geven wat het effect is van uitstellen van projecten. Grondopbrengsten die de afgelopen jaren niet konden worden gerealiseerd zijn vooruit geschoven. Daardoor ontstaat voor de komende jaren een 'boeggolf' van nog te realiseren inkomsten.

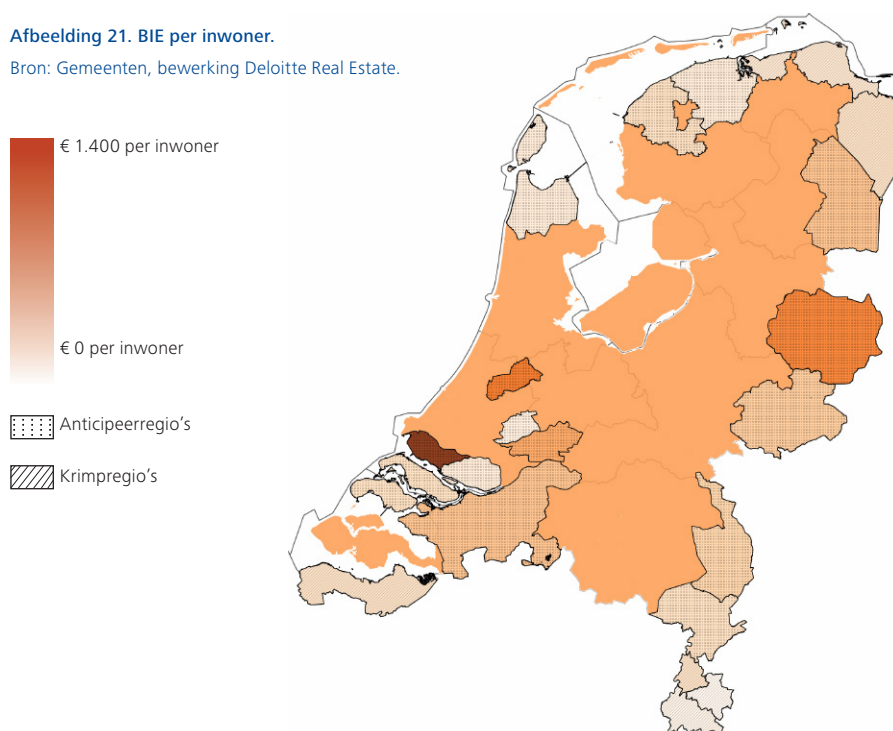
## 4.2 Regionale verdeling investeringen en inkomsten in grondexploitaties

### Krimp- en anticiperregio's versus overig Nederland

De investeringen in de fysieke leefomgeving verschillen per regio en zijn mede afhankelijk van demografische ontwikkelingen. In hoofdstuk 2 is het verschil tussen krimp- en anticiperregio's van overig Nederland toegelicht. In krimpregio's is sprake van afname van de bevolking. Dit leidt tot een daling van de vraag naar woningen. Voor anticiperregio's geldt dat de afname van de bevolking zich op korte termijn zal voordoen. Figuur 21 toont dat de investeringen in BIE per inwoner<sup>42</sup> over het algemeen lager zijn in krimp- en anticiperregio's dan in overig Nederland. In krimpregio's is de omvang van BIE per inwoner zoals verwacht het laagst. Voor anticiperregio's geldt dat het beeld diffuus is: in enkele regio's is de omvang van BIE lager dan het Nederlands gemiddelde, in andere regio's juist hoger. Dit laatste geldt onder andere voor de regio Voorne-Putten waar de BIE per inwoner het hoogst is.

Afbeelding 21. BIE per inwoner.

Bron: Gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate.



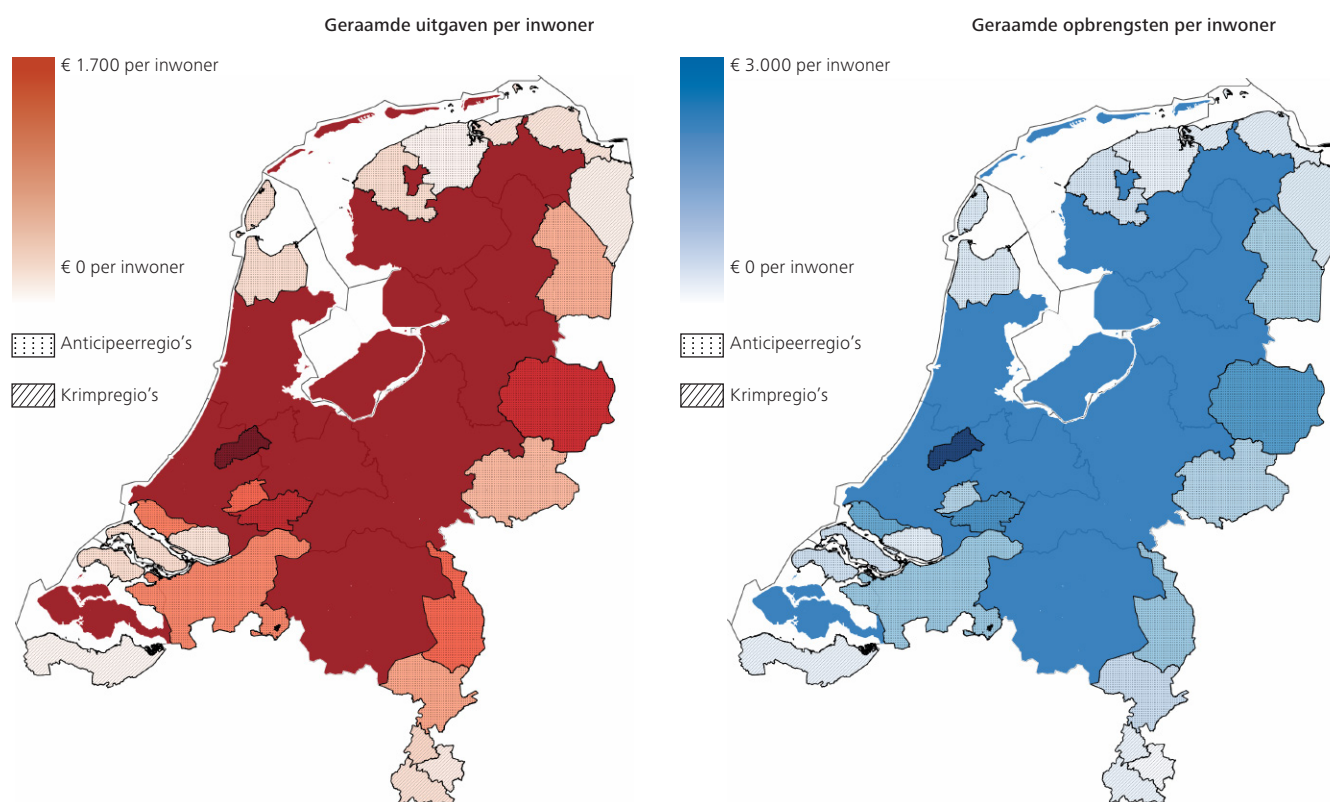
<sup>42</sup> De absolute omvang van de post BIE verschilt sterk tussen gemeenten, afhankelijk van de omvang van de gemeente. Derhalve is de BIE per inwoner weergegeven. Dit geeft een beeld van de relatieve verschillen tussen gemeenten.

De geraamde nog te maken investeringen tonen een vergelijkbaar beeld. Figuur 22 laat uitgaven- en inkomstenramingen zien per regio:

- Het investeringsniveau in krimpregio's is lager dan in overig Nederland. De komende jaren verwachten krimpregio's bovendien dat de investeringen zullen dalen, in 2015 zijn deze 50% minder dan in 2012. Deze regio's hebben mogelijk geanticipeerd op de bevolkingsdaling door voornamelijk nog faciliterend grondbeleid te voeren en plannen te prioriteren en of te schrappen. Ook ramen gemeenten de inkomsten in deze regio's lager. Hoewel ook in krimpregio's voor 2013 sprake lijkt te zijn van een boeggolf(je), verwachten de krimpregio's dat de nog te realiseren inkomsten daarna afnemen.
- Ook voor anticipeerregio's geldt dat het verwachte investeringsvolume per inwoner lager is dan in overig Nederland. Deze zullen de komende jaren bovendien met 30% afnemen. De geraamde inkomsten zijn eveneens lager dan het landelijk gemiddelde maar hoger dan bij krimpregio's. Uitzondering is de anticipeerregio Alblasserwaard Vijfheerenland in het Groene Hart waar sprake is van een relatief hoog investeringsniveau. Na een beperkte stijging in 2013 verwachten gemeenten in anticipeerregio's bovendien dat de inkomsten vrijwel gelijk blijven.
- Voor gemeenten die geen onderdeel zijn van een krimp- of anticipeerregio geldt dat de geraamde uitgaven en inkomsten het hoogst zijn. Ook verwachten deze gemeenten dat de inkomsten verder toenemen in 2014 en 2015. Daardoor is in overig Nederland sprake van een boeggolf.

**Afbeelding 22. Totale nog te realiseren uitgaven en inkomsten per inwoner in gemeentelijke grondexploitaties naar regio.**

Bron: Gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate.



### Stedelijke regio's versus de rest van Nederland

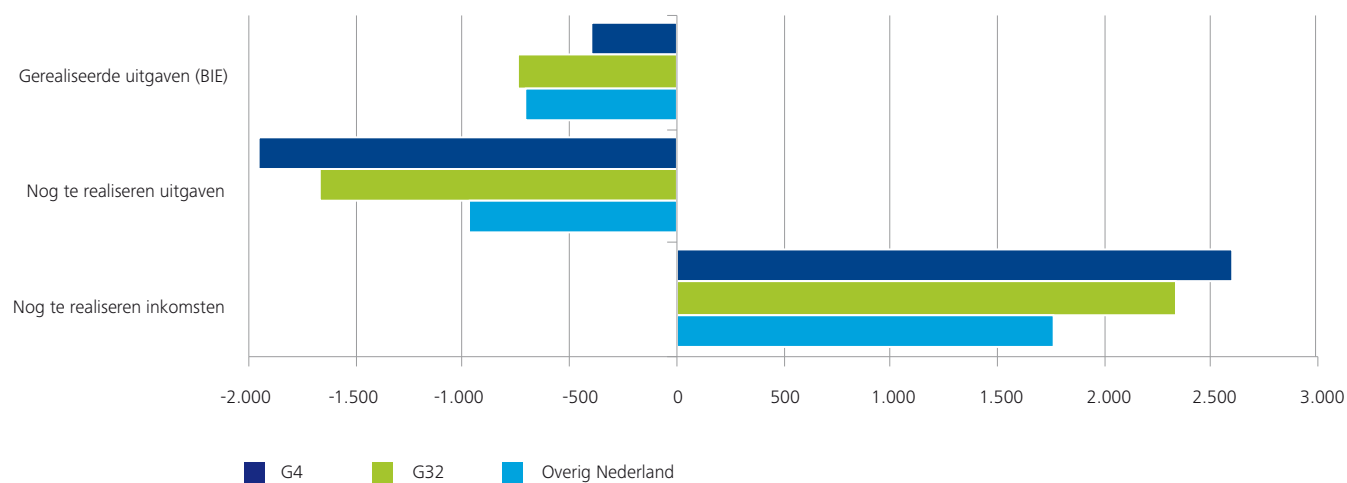
Voor investeringen wordt opgemerkt dat deze in regio's met een lage bevolkingsdichtheid per inwoner gemiddeld lager liggen dan in gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid. Gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid zijn veelal stedelijke regio's waarvoor doorgaans geldt dat (binnenstedelijk) gebiedsontwikkelingen kostbaarder zijn dan bij uitleglocaties.<sup>43</sup>

Figuur 23 illustreert het verschil tussen investeringen in stedelijke gebieden en overig Nederland op basis van de aangeleverde informatie. De gemiddelde totale geraamde investeringen per inwoner in de G4 is twee keer zo hoog als in niet-stedelijke gebieden. Ook voor de G32 geldt dat de totale geraamde investeringen hoger zijn dan in niet-stedelijke gebieden.

Overigens is in hetzelfde figuur tevens zichtbaar dat de geraamde inkomsten uit grondverkoop per inwoner in stedelijke gebieden hoger zijn dan in niet-stedelijke gebieden.

**Afbeelding 23. Uitgaven en inkomsten per inwoner in G4, G32 en Overig Nederland.**

Bron: Gemeenten en Deloitte Real Estate, bewerking Deloitte Real Estate.



<sup>43</sup> EIB (2010). Succesvol binnenstedelijk bouwen: "Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen".



# 5. Inschatting van toekomstige resultaten

Het berekenen van geraamde eindsaldi van grondexploitaties, dus de vraag of er voor een geraamd tekort een voorziening moet worden genomen, kan niet zonder aannames over afzet- en prijsontwikkeling. Kortom, over verwachtingen van marktherstel. Deze variëren per regio en per type ontwikkeling.

De macroanalyse toont dat in 2012 verdere verliesneming heeft plaatsgevonden in gemeentelijke grondbedrijven. Het deelonderzoek investeringen in fysieke leefomgeving toont voorts dat gemeenten op korte termijn uitgaan van herstel van uitgaven in, en vooral ook inkomsten uit grondexploitaties. Op basis van de marktanalyse in hoofdstuk 2, realisatiecijfers 2012 en prognoses worden in dit hoofdstuk twee scenario's geschetst om mogelijke toekomstige effecten van de crisis op gemeentelijke grondbedrijven in kaart te brengen.

## 5.1 Scenario's voor toekomstige resultaten

De nog te verwachten resultaten van gemeenten in het grondbedrijf zijn gebaseerd op twee scenario's:

1. Geleidelijk herstel van de vastgoedmarkt
2. Spoedig herstel van de vastgoedmarkt

Een overzicht van de uitgangspunten voor het berekenen van de resultaten in de twee scenario's is opgenomen in figuur 24. Voor beide scenario's geldt als uitgangspunt dat de markt in 2013 verslechtert in vergelijking tot 2012. Het beeld voor 2014 is eveneens pessimistisch op basis van de marktanalyse.

Figuur 24. Overzicht van uitgangspunten scenario's.

|                  | Geleidelijk herstel   | Spoedig herstel   |
|------------------|---|---|
| <b>Planning</b>  | Bouwproductie in 2013 onder niveau 2012.<br>Geleidelijk herstel bouwproductie vanaf 2016.<br>In 2013 tot en met 2015 beperkte gronduitgifte.                                  | Bouwproductie in 2013 onder niveau 2012.<br>Herstel vanaf 2014.<br>In 2015 geraamde grondopbrengsten conform gemeentelijke grondexploitaties. |
| <b>Prijs</b>     | Woningprijzen dalen verder in 2014.<br>Herstel woningprijzen vanaf 2016, maar grondprijzen blijven structureel onder niveau van voor de crisis.                               | Herstel woningprijzen na 2014.<br>Herstel grondprijzen na 2015.   |
| <b>Programma</b> | Groter aandeel goedkope woningen.<br>Groter aandeel huurwoningen.<br>Vanaf 2016 normalisatie.   | Aanpassing programma heeft reeds plaatsgevonden.  |
| <b>Plaats</b>    | De factor 'plaats' heeft op macroniveau geen/beperkt effect op de analyse van gemeentefinanciën. Een eventueel effect dient vooral te worden gezien als een verdelingseffect. |   |



Het effect van de twee scenario's op de gemeentelijke grondbedrijven wordt bepaald door de afwijking van de scenario's ten opzichte van de prognoses in gemeentelijke grondexploitaties. Het deelonderzoek toont aan dat gemeenten over het algemeen relatief optimistisch zijn over de geraamde inkomsten de komende jaren, zeker indien deze worden vergeleken met de gerealiseerde inkomsten in de afgelopen jaren.

### Scenario 1: Geleidelijk herstel van de vastgoedmarkt

Het eerste scenario veronderstelt dat de effecten van de crisis nog enkele jaren voelbaar zijn en dat herstel van de vastgoed- en woningmarkt geleidelijk plaatsvindt. Het scenario sluit daarmee aan op de teneur van de Miljoenennota 2014 waarin wordt gesteld dat de economische groei de komende jaren gedempt zal zijn en op lange termijn niet zal terugkeren naar de groeicijfers van voor de crisis.<sup>44</sup> De onderliggende aannames zijn als volgt:

- Planning: De grondopbrengsten dalen verder in 2013 door vertraging in de verkoop van gronden. In de jaren 2014 en 2015 nemen de grondverkoop weer toe naar het niveau van 2012. Vanaf 2016 sluiten de inkomsten weer aan op de door gemeenten geraamde grondopbrengsten in grondexploitaties.
- Prijs: De woningprijzen dalen verder in 2013 en 2014. Deze daling betreft een structurele correctie op het prijsniveau. Vanaf 2016 vindt geleidelijk herstel plaats van de woningprijzen. Het prijsniveau van voor de crisis wordt voorlopig echter niet meer gerealiseerd. Verondersteld wordt dat de door gemeenten geraamde grondprijzen naar beneden moeten worden bijgesteld als gevolg van dalende woningprijzen.
- Programma: Programmatisch vindt een verdere verschuiving plaats naar goedkope woningen en huurwoningen. De grondopbrengst van dit type woningen is lager dan van dure koopwoningen. Vanaf 2016 normaliseert de verdeling duur/goedkoop en koop/huur.

Op basis van het scenario geleidelijk herstel bedraagt het nog verwachte verlies € 2,7 miljard.

#### “Optimisme is nog niet echt gerechtvaardigd”

Erwin van der Krabben, hoogleraar Vastgoed- en locatieontwikkeling aan de Radboud Universiteit Nijmegen stelt: “Onderzoeken becijferen een latente woningbehoefte van circa 700.000 nieuwbouwwoningen. Ik ken deze ramingen. Zolang de consument echter niet bereid is te investeren, zal deze woningbehoefte zich niet manifesteren. En de recente economische ontwikkelingen geven nog geen aanleiding tot veel optimisme over de woningmarkt.

Het uitnemen van woningbouwplannen door gemeenten is in dit perspectief dan ook verklaarbaar. De vraag is echter of dit definitief is of dat deze plannen direct weer uit de kast komen in geval van tekenen van herstel.”

Van der Krabben vervolgt: “Mijn analyse is dat gemeentelijke grondbedrijven veel hebben geschrapt en versoberd. Recente ervaringen tonen echter aan dat er nog altijd mogelijkheden zijn voor het verder beperken van de kosten. Bij het uitblijven van economisch herstel zullen gemeenten hier nog zwaarder op in moeten steken.

Een groot risico dat ik zie is bovendien de verschuiving van de ontwikkeling van uitleglocaties naar binnenstedelijke (her)ontwikkelingen. Dit omdat binnenstedelijke ontwikkelingen doorgaans geen geld opbrengen voor gemeenten, maar juist geld kosten. Gemeenten dienen hier terdege rekening mee te houden. Ik ga dan ook vooralsnog uit van aanhoudende druk op door gemeenten gehanteerde plannen en grondprijzen, met risico's van verdere tegenvallers”



<sup>44</sup> Ministerie van Financiën (18 september 2013). Miljoenennota 2013 – Nota over de toestand van 's Rijks financiën.

### Scenario 2: Spoedig herstel van de vastgoedmarkt

Het tweede scenario voorziet een spoedig herstel van de vastgoed- en woningmarkt. De onderliggende aannames zijn als volgt:

- **Planning:** De grondopbrengsten dalen verder in 2013. In 2014 herstelt de markt en neemt de gronduitgifte toe tot op het niveau van 2012. Vanaf 2015 is er sprake van een spoedig herstel van de grondopbrengsten. Gegeven het ontwikkel- en bouwproces van circa anderhalf jaar impliceert herstel van de verkoop van nieuwbouwwoningen in 2015 een herstel van gronduitgifte door gemeenten in 2013/2014. Voor 2013 wordt derhalve nog rekening gehouden met lagere gemeentelijke gronduitgifte.
- **Prijs:** In 2013 is nog sprake van een daling van de woningprijzen. Vanaf 2014 stabiliseren de woningprijzen waarna een stijging in de grondprijzen zichtbaar wordt ten opzichte van het voorgaande jaar. Gemeenten hebben in de afgelopen jaren van crisis de grondprijs slechts bevroren of beperkt verlaagd. Daarom wordt verondersteld dat de grondprijs in 2015 weer op het niveau is dat er sprake kan zijn van grondprijsstijging. Conform residuele grondwaardeberekening zou dit tevens een beperkte jaarlijkse stijging van de grondwaarde impliceren.
- **Programma:** Door het spoedige herstel van de woningmarkt stabiliseert het gewenste programma. Verondersteld wordt dat gemeenten het programma niet verder hoeven aan te passen.

In het scenario spoedig herstel komt het nog verwachte verlies uit op € 0,7 miljard.

#### “Herstel van de woningmarkt in 2015”

Taco van Hoek, directeur van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB), is aan het woord: “Ik constateer dat de realisatie van nieuwbouwwoningen nu al jaren achterblijft bij de huishoudensgroei. Cumulatief over vier jaar is de productie met ongeveer 100.000 woningen achtergebleven. Vanuit de aanbodzijde ontstaat zo een duidelijke impuls richting herstel. Vanuit de vraagzijde geldt dit ook. De prijsdaling van woningen is veel sterker geweest dan de daling van de koopkracht, zodat de betaalbaarheid van woningen in de afgelopen jaren is verbeterd. Nu de renteontwikkeling ook de goede kant op loopt, staan alle seinen langzaam op groen. Voorwaarde is wel dat nieuwe ingrepen op de woningmarkt vanuit het beleid – zoals verdere beperking van de renteaftrek of een nieuwe aanscherping van kredietregels - uitblijven.

Structureel is er ruimte voor een robuuste groei op de woningmarkt. Als de prijsdaling tot stilstand komt, dan kunnen ook negatieve verwachtingen over de toekomstige prijsontwikkeling worden gekeerd. De vraag kan dan snel aantrekken. In termen van verkopen en vergunningen kan 2014 naar verwachting al de omslag gaan brengen. Herstel van de woningbouwproductie volgt met enige vertraging. We verwachten vanuit het EIB dat de groei hier inzet in 2015 en dat de productie dan toeneemt met 10% per jaar tot een niveau van 70.000 woningen per jaar op de middellange termijn.

De woningprijzen zullen goeddeels meeveren met het herstel van de vraag. Het eerste vraagherstel hoeft nog niet direct tot prijsstijging te leiden en zal uit nog onverkocht aanbod worden opgevangen. Vervolgens gaan de prijzen stijgen wat weer met vertraging tot nieuw aanbod leidt. De prijzen zullen dan gaandeweg een nieuw evenwicht bereiken. Deze evenwichtsprijs ligt boven het huidige niveau, maar naar verwachting zal de reële woningprijs niet helemaal terugkeren naar het niveau van voor de crisis. Per saldo is het beeld van meer afzet en hogere woningprijzen het meest realistische scenario voor de komende jaren.”



## 5.2 Schatting van nog te verwachten resultaten

De scenario's geven een indicatie van het nog te verwachten resultaat. Belangrijkste redenen voor een aanvullend verlies op de reeds genomen verliezen in de voorgaande jaarrekeningen zijn:

- Het uitblijven van marktherstel op korte termijn. Zowel bij geleidelijk als spoedig herstel zijn de resultaten in de grondexploitatie in 2013 lager dan in 2012. Deze verwachting wordt onderbouwd door het niveau van verleende bouwvergunningen: dit ligt in 2013 onder het niveau van 2012. Dit effect is niet zichtbaar in de ramingen van gemeenten.
- Een verdere daling van de grondprijzen. In 2013 is een verdere daling van de woningprijzen zichtbaar. Dit heeft een negatief effect op de grondprijzen. Uit de ramingen van gemeenten blijkt niet dat zij rekening houden met een verdere grondprijzdaling, dit kan leiden tot een aanvullend verlies. Gemeenten ramen daarnaast in totaal nog € 34,1 miljard aan totaal te realiseren grondopbrengsten. Daarin zijn bepaalde uitgangspunten en aannames opgenomen over de waarde van bouwrijpe gronden en de waardeontwikkeling in de toekomst. De daling van de woningprijzen is in de afgelopen jaren voor een deel gecompenseerd door lagere bouwkosten en aanbestedingsvoordelen.

De aanvullende verliezen betreffen directe verliezen waarvoor gemeenten af moeten waarderen of voorzieningen treffen. Dit effect kan zich gedeeltelijk in 2013, maar ook gespreid over meerdere jaren voordoen.

In beide scenario's is een grondprijzdaling opgenomen op basis van een daling van de woningprijzen, alsmede een vertragingseffect vanwege het uitblijven van marktherstel op korte termijn. De omvang van het verlies is afhankelijk van het tempo en de mate van marktherstel. Een nadere toelichting op de berekening is opgenomen in 2. Gemeenten gaan in hun grondexploitatie nog uit van € 3,6 miljard aan toekomstige winsten (saldo positieve grondexploitatie). Naast de getoonde verwachte verliezen in beide scenario's kunnen zich tevens winstverdamping voordoen.

Op macroniveau kunnen gemeenten een dergelijk aanvullend verlies in beide scenario's opvangen uit de algemene reserve, afgezien van andere mee- en tegenvallers die zich in de financiële huishouding van gemeenten kunnen voordoen. In individuele gevallen kan dit mogelijk niet het geval zijn. De invloed van beide scenario's op de gemeentefinanciën verschilt per regio.

### Hilversum: Bouwen tegen de trend in

Sinds 2010 heeft de gemeente Hilversum tien grondexploitatie (voortijdig) afgesloten. Op dit moment heeft de gemeente Hilversum nog twaalf grondexploitatie, waarvan enkele verliesgevend zijn. Vóór 2010 was er vaak discussie binnen de raad over de grondexploitatie. Daarop is besloten een bord "Grond te koop" te plaatsen bij gemeentelijke gronden. De afgelopen jaren zijn diverse kavels verkocht, waarmee de gemeente geld heeft verdiend. In 2012 bedroeg de winst hierop nog € 2 miljoen. De gemeente Hilversum heeft dan ook relatief weinig last van de crisis. De tekorten zijn voor de crisis reeds afgedekt.

Wethouder Rensen: "In de gemeente Hilversum wordt gebouwd tegen de trend in. Echter alleen binnenstedelijk. Vele private partijen bezitten gronden en ontwikkelaars en corporaties bouwen nog. De gemeente is daarin faciliterend, zij koopt geen grond meer en heeft geen gemeentelijk grondbedrijf meer."

De risico's in de nog aanwezige grondexploitatie zijn het afgelopen jaar sterk toegenomen, ondanks dat deze beperkt lijken voor een gemeente met de omvang van Hilversum. Dit komt voornamelijk omdat de risicoanalyse voor grondexploitatie is verbeterd en uitgevoerd wordt op basis van een nieuwe techniek.

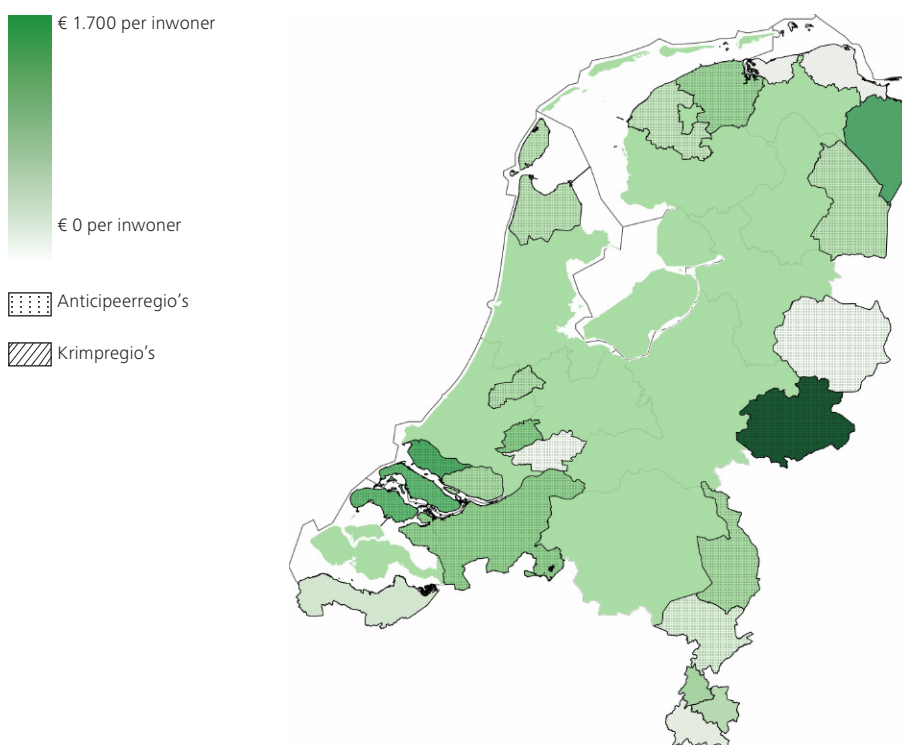
Het effect op de gemeentefinanciën voor individuele gemeenten is daarmee afhankelijk van een aantal factoren. Het risico op aanvullende verliezen is voor gemeenten het grootst indien sprake is van:

- Een relatief forse omvang van BIE. De omvang van BIE is afhankelijk van de mate waarin gemeenten in het verleden actief grondbeleid voerden. Gemeenten ontwikkelen bij actief grondbeleid voor eigen rekening en risico gronden. Vóór de financiële crisis betekende dit dat naast het ontwikkelrisico ook de winst bij gemeenten terecht kwam. In de huidige markt betekent dit dat, zoals in deze rapportage wordt getoond, ook een deel van de verliezen bij gemeenten liggen. Daarom sturen gemeenten meer op faciliterend grondbeleid. Gemeenten faciliteren ontwikkelaars bij de ontwikkeling van een gebied. De ontwikkelrisico's liggen daarbij niet meer bij gemeenten, maar bij de ontwikkelende partij.
- Een negatief exploitatiesaldo grondexploitaties. Een verslechtering van een negatief plan betekent dat er direct een verliesvoorziening moet worden getroffen. Hiervoor dient een buffer aanwezig te zijn. Als gemeenten meer positieve plannen hebben in verhouding tot negatieve plannen, dan zal het directe effect beperkt zijn. Bij een positieve grondexploitatie kan het negatieve prijs- of verdragings-effect namelijk binnen de grondexploitatie worden opgevangen.
- Geringe omvang van de algemene reserve. Gemeenten met een relatief kleine reserve hebben weinig buffer om tegenvallers in het grondbedrijf op te vangen.

Figuur 25 toont de algemene reserve per krimp- en anticiperregio, en voor overig Nederland. Hieruit blijkt dat krimpregio's over een beperkte buffer beschikken om mogelijke verliezen op te vangen in vergelijking met andere regio's. Hiertegenover staat een relatief kleine omvang van de BIE. Mogelijk hebben de krimpregio's reeds geanticipeerd op de bevolkingsdaling.

**Figuur 25. Algemene reserve per inwoner**

Bron: Gemeenten en Deloitte Real Estate, bewerking Deloitte Real Estate.



Gemeenten kunnen ondanks een geringe omvang van de algemene reserve de financiële risico's op een andere manier opvangen of beperken. De totale buffer van een gemeente hangt namelijk af van de ruimte in de totale begroting. Gemeenten kunnen daarnaast nadere en aanvullende maatregelen treffen, bijvoorbeeld door plannen te versoberen, bezuinigingen en inkomsten te verhogen. Daarmee kunnen gemeenten op termijn financiële tegenvallers in het grondbedrijf opvangen en de reserves weer op peil brengen.

Voor gemeenten met PPS (publiek-private samenwerking)-projecten bestaat er eveneens een risico op aanvullende verliezen. De gronden die in deze deelnemingen zijn ondergebracht, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Zoals in paragraaf 3.3 Genomen verliezen in 2012 aangegeven staan PPS projecten ook onder druk. Dit betekent een risico met betrekking tot de opbrengstpotentie van deze gronden.

#### Nijmegen: risico's bij PPS projecten

De algemene reserve en reserve grondbedrijf van de gemeente Nijmegen is de afgelopen vier jaar gehalveerd. In 2012 bedroeg de algemene reserve nog € 41 miljoen, terwijl de reserve grondbedrijf leeg is (in 2009 nog € 31 miljoen). De gemeente Nijmegen heeft afgeboekt en plannen zijn bijgesteld.

Het afgelopen jaar is de PPS Waalsprong ontbonden, dit was een samenwerking tussen de gemeente Nijmegen, Heijmans, AM en Bouwfonds en de woningcorporaties Portaal en Talis. De gronden zijn teruggekomen bij de gemeente. De ontbinding heeft geleid tot een sterke toename van de omvang van de gekwantificeerde risico's op grondexploitaties. PPS projecten vallen namelijk in de gemeentelijke boekhouding onder verbonden partijen, en niet onder grondexploitaties.

De eerste jaren van de crisis werd uitgegaan van een tijdelijke dip, maar de afgelopen jaren is het besef gekomen dat de gemeente in een structureel nieuwe conjunctuur zit. Wethouder Kunst geeft daarbij aan: "Hoewel we inmiddels flink hebben gesaneerd en veel projecten weer minimaal kostendekkend zijn, blijven de grote gebiedsontwikkelingen als Waalfront en Waalsprong voorlopig ons zorgenkindjes en blijven we de marktontwikkelingen nauwkeurig volgen. In de toekomst is de gemeente voornemens niet meer actief gronden te verwerven."



# Bijlage 1 – Toelichting op gebruikte gegevens en bronnen

De financiële analyse van gemeentelijke grondbedrijven is gebaseerd op gegevens over gemeentelijke jaarrekeningen en begrotingen, verkregen van gemeenten zelf, de provinciale toezichthouders en door Deloitte afgeleid uit gemeentelijke jaarrekeningen.

Aan vertegenwoordigers van alle Nederlandse gemeenten is gevraagd informatie in te vullen op een speciaal daarvoor ingerichte website. Een deel van de benodigde informatie is vooraf reeds ingevuld door Deloitte op basis van publiek toegankelijke bronnen. De vertegenwoordigers van gemeenten hoefden deze gegevens alleen te valideren. In totaal hebben 380 gemeenten de gegevens gevalideerd en ingevuld op de website, waaronder alle gemeenten van de G4 en G32. De respons is daarmee 90%. Het databestand bestaat daarmee uit gegevens uit de jaarrekeningen en begrotingen van vrijwel alle Nederlandse gemeenten.

## Samenvoeging onderzoeken Deloitte en provinciale toezichthouders

Dit jaar is het onderzoek van Deloitte samengevoegd met het onderzoek van het Vakberaad gemeentefinanciën van de provinciale toezichthouders. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de methodiek voor het verzamelen van informatie en een verbeterde informatiepositie ten opzichte van voorgaande jaren.

De financiële gegevens van gemeenten die in onderhavige rapportage worden getoond voor de jaren 2009 tot en met 2011 kunnen hierdoor wel afwijken van voorgaande rapportages. Hiervoor zijn verschillende oorzaken:

- Voorgaande jaren is het onderzoek gebaseerd op analyse van 150 tot 170 gemeenten, zijnde auditgemeenten van Deloitte aangevuld met grote gemeenten. De bevindingen voor deze gemeenten zijn geëxtrapoleerd teneinde een beeld te verkrijgen van het totaal van alle gemeenten. Dit jaar is het onderzoek gebaseerd op de door 380 gemeenten zelf aangeleverde gegevens. Daarmee is een vollediger beeld verkregen van de financiële positie van alle Nederlandse gemeenten.
- Voorgaande jaren zijn de financiële gegevens van gemeenten voor de jaren voorafgaand aan het analysejaar aangevuld op basis van cijfers van het CBS. Ter verduidelijking: vorig jaar was het onderzoeksjaar 2011, toen zijn de gegevens over 2009 en 2010 aangevuld op basis van cijfers van het CBS. Dit jaar zijn de door de gemeente zelf opgegeven financiële gegevens als uitgangspunt gehanteerd. Uit analyse blijkt dat de door gemeenten aangeleverde financiële gegevens afwijken van de door het CBS weergegeven financiële gegevens.

Het verbeteren van de gehanteerde methodiek voor informatieverzameling leidt ertoe dat de rapportage dit onderzoeksjaar nauwkeuriger is dan de rapportages in voorgaande jaren.

## Bijlage 2 – Methodologische verantwoording

De schatting van de nog te verwachten verliezen is gebaseerd op een aantal aannames aangaande de marktverwachting. Figuur 26 toont de aannames die hiervoor dit jaar zijn gehanteerd. Deze aannames zijn mede gebaseerd op gesprekken met Erwin van der Krabben, professor vastgoed en locatieontwikkeling aan de Radboud Universiteit Nijmegen, en Taco van Hoek, directeur van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.

Figuur 26. Aannames voor schatting van nog te verwachten verliezen.

|                    | Geleidelijk herstel   | Spoedig herstel  |
|--------------------|---|--|
| <b>Planning</b>    | Vertragingseffect;<br>2013 opbrengst lager dan 2012<br>2014 lichte stijging ten opzichte van 2013<br>2015 lichte stijging ten opzichte van 2014<br>2016 verschil van € 0,5 mld. op raming<br>Overschot aan geraamde opbrengsten schuift 6 jaar vooruit. | Vertragingseffect;<br>2013 opbrengst lager dan 2012<br>2014 opbrengst ongeveer gelijk aan 2012<br>2015 opbrengsten gelijk aan 2011<br>Overschot aan geraamde opbrengsten schuift 4 jaar vooruit. |
| <b>Prijs</b>       | Prijseffect; 12% totaal geraamde opbrengsten  | Prijseffect; 12% geraamde opbrengsten 2013 tot en met 2015   |
| <b>Programma</b>   | Effect is beperkt   | Effect is beperkt  |
| <b>Plaats</b>      |   |  |
| <b>Verwachting</b> | <b>€ 2,7 miljard</b>  | <b>€ 0,7 miljard</b>   |

Figuur 27 toont de wijze waarop in voorgaande jaren het verwachte verlies is geschat.

Figuur 27. Aannames in voorgaande rapportages voor schatting van nog te verwachten verliezen.

|                    | 2009                                    | 2010  | 2011  |
|--------------------|---|---|---|
| <b>Planning</b>    | Vertragingseffect; 10% van BIE en NIEGG | Vertragingseffect; 9% van BIE en NIEGG (2 keer 4,5% rente bijschrijven) | Vertragingseffect; 25% van het programma 6 tot 8 jaar vooruit schuiven met een rente van 4,5% |
| <b>Prijs</b>       | Prijseffect; 10% van BIE en NIEGG       | Prijseffect; 10% van BIE en NIEGG                                       | Prijseffect; 3 tot 4% over plannen (positief en negatief)                                     |
| <b>Programma</b>   |   |   |   |
| <b>Plaats</b>      |   |   |   |
| <b>Verwachting</b> | <b>€ 2,4 miljard</b>                    | <b>€ 2,8 miljard</b>  | <b>Additioneel:<br/>€ 1,0 tot 1,5 miljard</b>   |



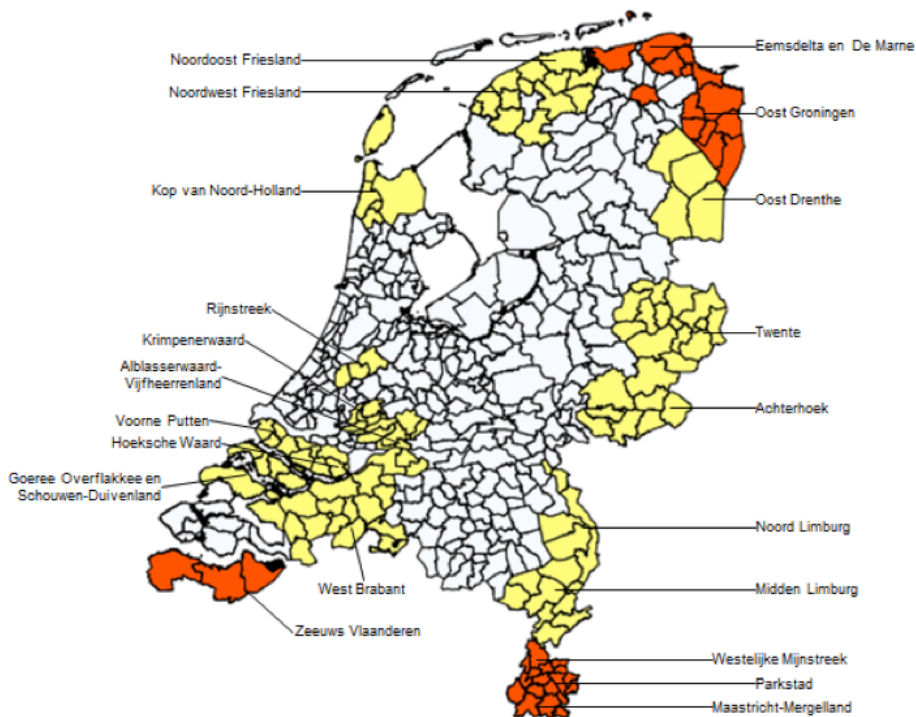
## Bijlage 3 – Overzicht krimp- en anticipeerregio's

Het ministerie van BZK onderscheidt beleidsrelevante regio's op basis van bevolkingsontwikkeling. Deze regio's noemt zij krimp- (oranje) en anticipeerregio's (geel) en worden als volgt gedefinieerd:

- In krimpregio's is op dit moment een substantiële bevolkingsdaling zichtbaar.
- In anticipeerregio's is op dit moment nog geen substantiële bevolkingsdaling zichtbaar maar dient deze zich op korte termijn wel aan.

In het overige deel van Nederland is geen daling van de bevolkingsomvang en wordt dit ook niet verwacht op korte termijn.

Figuur 28. Overzicht van krimp- en anticipeerregio's.



## Bijlage 4 – Verklaring van gebruikte termen

Figuur 29. Verklaring van afkortingen en gebruikte termen.

| 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.   |
| CBS   | Centraal Bureau voor de Statistiek.  |
| Min BZK   | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.  |
| Min I&M   | Ministerie van Infrastructuur en Milieu.   |
| 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.  |
| 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 algemene reserve grondbedrijf is een specifieke reserve die beschikbaar is voor het grondbedrijf.  |
| Grondexploitatie  | Financiële doorrekening van een voorgestane ruimtelijke ontwikkeling.  |
| Voorziening   | Een voorziening wordt genomen voor het opvangen van verwachte toekomstige verliezen. De voorziening grondbedrijf is een specifieke voorziening die wordt genomen voor het afdekken van verwachte verliezen in het grondbedrijf.  |
| overige aan grexen gerelateerde reserves en voorzieningen | Er zijn nog veel gemeenten die een afzonderlijk Grondbedrijf hebben. De aan de grondexploitatie gerelateerde reserves zijn dan die reserves die verantwoord worden bij of bestemd zijn voor het Grondbedrijf. Indien er geen sprake is van een afzonderlijk Grondbedrijf, dan betreft het antwoord op deze vraag: wanneer de grondbedrijfsactiviteiten afgezonderd zouden worden, welke reserves behoren dan tot het Grondbedrijf? Voorbeelden zijn: <ul style="list-style-type: none"><li>• Risicoreserve grondexploitatie</li><li>• Reserve rentevershillen grondexploitatie</li><li>• Reserve bovenwijkse voorzieningen</li></ul> |

# Verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd door Deloitte Real Estate in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en het Vakberaad Gemeentefinanciën.

## Over Deloitte Real Estate

Deloitte Real Estate 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 is het adviseren van overheden in het bepalen en optimaliseren van hun rol en positie in gebiedsontwikkeling. 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**  
t 088 288 2462

Auteurs: **S.W. (Sjors) Berns**  
**E.C.M. (Isabelle) van den Bouwhuijsen**  
**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.nl/about](http://www.deloitte.nl/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 has in the region of 200,000 professionals, all committed to becoming the standard of excellence.

This communication 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 communication.