

Deloitte Financial Advisory Services B.V.
Real Estate Advisory
Orteliuslaan 1041
3528 BE Utrecht
Postbus 85104
3508 AC Utrecht

Tel: 088 288 2888
Fax: 088 288 9985
www.deloitte.nl

Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven

Onderzoek i.o.v. VNG en ministerie van Infrastructuur en Milieu

Uitgebracht aan:	Vereniging van Nederlandse Gemeenten, drs. C.J.M. de Vet Ministerie van Infrastructuur en Milieu, drs. C.B.F. Kuijpers
Auteurs:	drs. S.W. Berns drs. H. Celik drs. B.F. Michiels drs. M. Schenk MSRE
Verantwoordelijk partner	drs. F.J.M. ten Have
Datum	11 november 2010
Versie	Definitief
Kenmerk:	311278477

Inhoud

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Vraagstelling	8
1.3 Leeswijzer	9
2. Grondexploitatie & grondbedrijven: werking en uitgangspunten	10
2.1 De werking en inhoud van een grondexploitatie	10
2.2 Relatie grondexploitatie en vastgoedontwikkeling	13
2.3 Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)	17
2.4 Relatie grondexploitatie en gemeentelijke financiën	18
3. Casusbeschrijvingen	20
3.1 Inleiding en toelichting	20
3.2 Casusgemeente 1 – Kleinere gemeente in oosten van het land	20
3.3 Casusgemeente 2 – Groeigemeente in midden van het land	22
3.4 Casusgemeente 3 – Middelgrote fusiegemeente in het westen van het land	23
3.5 Casusgemeente 4 – Middelgrote groeigemeente in toekomstige krimpregio	25
3.6 Casusgemeente 5 – Grote groeigemeente in het midden van het land	27
3.7 Casusgemeente 6 – Middelgrote gemeente in het midden van het land	29
3.8 Casusgemeente 7 – Grote groeigemeente in het zuiden van het land	30
3.9 Casusgemeente 8 – G4 gemeente	32
3.10 Bevindingen casusgemeenten	33
4. Macroanalyse: Financiële consequenties crisis bij grondbedrijven in 2010	35
4.1 Kenmerken en cijfers	35
4.2 Indicatie financiële tegenvallers grondbedrijven 2010	40
4.3 Resultaten	42
5. Geen panacee maar wel mogelijke oplossingsrichtingen?	47
5.1 Structurele maatregelen	48
5.1.1 Ketenbenadering en veranderende rollen in gebiedsontwikkeling	48
5.1.2 Voortzetten en uitbreiden bestaand beleid	52
5.1.3 Vergroten opbrengst	54
5.1.4 Financiering van ‘goedkope’ huurwoningen door pensioenfondsen	55
5.2 Korte termijn maatregelen	57

3/81
11 november 2010
311278477

5.2.1 Kostenbesparingen	57
5.2.2 Inhoudelijke en technische keuzes bij gemeenten	60
5.3 Aanbevelingen	62
6. Conclusies onderzoek	65
Bijlage 1: Uitgangspunten macroanalyse	67
Bijlage 2: Gespreksleidraad interviews	69
Bijlage 3: Fact sheets	72
Bijlage 4: Crisismaatregelen consumenten	80
Bijlage 5: Crisismaatregelen producenten	81

Managementsamenvatting

De economische crisis heeft grote gevolgen voor de verschillende vastgoedmarkten en de gemeentelijke grondexploitaties. Er is vraaguitval in alle vastgoedsegmenten. Het aantal afgegeven bouwvergunningen voor woningen is in 2009 drastisch afgenomen. De voorlopige cijfers voor 2010 zijn eveneens niet goed. In de eerste helft van 2010 zijn circa 18.000 nieuwe woningen opgeleverd. Een ongekend dieptepunt. Vanaf de zomer van 2008 is op de woningmarkt onmiskenbaar sprake van prijsdalingen.

De crisis vormt daarmee een groot risico voor de financiële situatie bij de gemeentelijke grondbedrijven. De effecten hiervan kunnen verschillen per gemeente. Dit onderzoek gaat in op de omvang van de financiële effecten van de crisis op bouwgrondexploitaties en de gemeentelijke financiën. De effecten van deelnemingen in gezamenlijke grondexploitaties (bijv. gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij, CV/BV) op de financiën van gemeenten blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

De vraagstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

- “Voer een onderzoek uit bij een beperkt aantal gemeenten, die qua omvang een goede afspiegeling vormen van Nederlandse gemeenten met woningbouwplannen, naar de omvang van de effecten van de verliezen op de bouwgrondexploitaties op de totale gemeentelijke financiën.”
- “Benoem op grond hiervan de factoren die bepalend zijn voor het financiële resultaat en de consequenties voor de uitvoering van ruimtelijke plannen.”
- “Zijn er oplossingsrichtingen denkbaar en welke zijn dat?”

In overleg met de opdrachtgevers, VNG en het voormalige ministerie van VROM, is ten behoeve van de casusstudies een selectie gemaakt van acht gemeenten, gespreid over het land en verdeeld over verschillende inwonersklassen. Bij deze gemeenten zijn de begroting, de jaarrekening en een grondexploitatie geanalyseerd en aanvullend is een interview gehouden met betrokken wethouder, hoofd grondbedrijf en/of controller.

De casusstudies geven een indicatie van de financiële effecten van de crisis op grondbedrijven. Hieronder wordt een geaggregeerd totaalbeeld geschetst van deze effecten bij de casusgemeenten. Gemeenten zullen de effecten echter verschillend ervaren.

- Het voeren van al dan niet actief grondbeleid blijkt een bewuste keuze in het verleden te zijn geweest. De afwegingen daarover hebben plaatsgevonden vóór het in werking treden van de Wro en het kostenverhaal. Ook hebben bij de onderzochte gemeenten maatschappelijke en beleidsmatige overwegingen aan die keuze ten grondslag gelegen, bijvoorbeeld het mogelijk maken van geconcentreerde herhuisvesting van een ROC of het feit dat het om verliesgevende binnenstedelijke ontwikkelingen gaat waar marktpartijen niet het verlies en het risico willen dragen.
- Een aantal gemeenten heeft nog flinke grondposities waarvoor nog geen planontwikkeling is gestart. Die planvorming wordt door de crisis verder naar

achteren geschoven met het risico dat gemaakte plankosten en rente niet terugverdiend zullen worden waardoor verlies¹ moet worden genomen.

- De boekwaarden van de grondexploitaties (onderhanden werk, dat wil zeggen de gemaakte kosten voor grond, rente, plankosten etc.), zijn bij alle acht gemeenten in 2009 verder gestegen. De boekwaarden van toekomstige grondexploitaties (NIEGG) laten een minder eenduidig beeld zien, maar ook deze zijn per saldo gegroeid. De totale omvang van het risicodragend geïnvesteerde vermogen in grond is daarmee toegenomen. Al deze gemaakte kosten moeten in de toekomst nog worden terugverdiend met grondopbrengsten. De omvang van dit risicodragend vermogen is relatief fors ten opzichte van de totale gemeentelijke financiën.
- De grondexploitaties zijn in het algemeen zuiver opgesteld in die zin dat we geen ‘oneigenlijke’ kostenposten hebben aangetroffen.
- De omvang van de voorzieningen (dekking voor negatieve plansaldi) is toegenomen.
- De resultaten van de grondexploitaties zijn verslechterd en de reserves grondbedrijven zijn aanzienlijk afgenomen. De in de loop van dit jaar opgestelde (soms nog ambtelijke) prognoses laten een forse verslechtering van de reserves bij grondbedrijven zien.
- Het verdienvermogen van toekomstige winsten uit grondexploitaties verdampt. Veelal waren deze winsten bedoeld als dekkingsbron voor toekomstige (infrastructurele) projecten. Ambities zullen moeten worden bijgesteld.
- Afdrachten uit de algemene reserve grondbedrijf aan de algemene dienst zijn niet meer aan de orde. Bijstorting vanuit de algemene dienst heeft bij een beperkt aantal gemeenten al plaatsgevonden.
- Bij de jaarrekeningen 2009 zijn over het algemeen plannings en faseringen bijgesteld als gevolg van de crisis. De financiële effecten van de vastgoedcrisis waren bij de jaarrekening 2009 nog beperkt ingeschat. Pas in de loop van dit jaar worden aanvullende keuzes gemaakt om planaanbod te schrappen/verminderen.
- Het effect van dalende grondprijzen is echter bij de meeste gemeenten nog niet verwerkt in de grondexploitaties en zal tot forse negatieve bijstelling van plansaldi kunnen leiden. Met deze mogelijke dalingen van grondprijzen wordt nog steeds geen rekening gehouden. In hoofdstuk 4 is hierover een berekening opgenomen.
- Het merendeel van de casusgemeenten gaat nog uit van jaarlijkse grondprijsstijgingen van 1,5 à 2% (jaar op jaar), met soms een bevrozing van de grondprijzen van 2009 op 2010. Wel wordt in veel gevallen aangegeven dat sprake is van een verhoogd risicoprofiel.

Geconcludeerd kan worden dat bij deze gemeenten het risicodragend geïnvesteerd vermogen in grond is toegenomen en dat ook de voorzieningen zijn toegenomen, maar beperkter. In alle onderzochte gemeenten zijn de effecten van de crisis bij grondbedrijven in beperkte mate zichtbaar geworden in 2009. De aanpassingen in bouwgrondexploitaties in 2009 betreffen voornamelijk een beperkte verschuiving in fasering en planning. Voor 2010 beraden meerdere gemeenten zich op bijstellingen van programma's en planaanbod. In de meeste

¹ Het nemen van verlies gaat ten laste van de reserves.

onderzochte gemeenten is echter ook nog geen rekening gehouden met (mogelijke) dalingen in de hoogte van de grondopbrengsten (residuele grondwaarden), terwijl dat op basis van de daling van de vastgoedprijzen in 2009 verwacht mag worden.

Gekeken is of deze conclusies worden bevestigd door landelijke cijfers van het CBS (2008), aangevuld met een database van jaarrekeninggegevens (2009) van Deloitte. Hieruit blijkt dat ook op landelijk niveau het totale geïnvesteerde vermogen in grond is gestegen: van € 11,1 miljard in 2008 naar € 12 miljard in 2009. Terwijl de omvang van de voorzieningen in 2009 vrijwel onveranderd is gebleven ten opzichte van 2008. Dit bevestigt de conclusie dat in 2009 nog niet de volledige effecten van de crisis door de gemeenten in de cijfers zijn verwerkt. Ook de verwachting dat in de jaarrekening 2010 meerdere gemeenten hun optimistische verwachtingen ten aanzien van hun ruimtelijke plannen moeten bijstellen en tot waardecorrecties over moeten gaan wordt bevestigd.

Het doorrekenen van een mogelijke verlaging van de grondopbrengsten en een verdere planvertraging, leidt tot een totale verslechtering van de resultaten op bouwgrondexploitaties van Nederlandse gemeenten van in totaal minimaal € 2,4 miljard. Een deel hiervan, € 1,4 miljard, betreft verdamping van toekomstige (nog niet 'ingeboekte') winsten. De overige € 1 miljard betreft (aanvullende) verliezen en daarvoor dienen voorzieningen te worden getroffen. Deze voorzieningen gaan direct ten laste van de aanwezige algemene reserves. In een iets scherper geformuleerd scenario lopen de verliezen snel op tot € 3,0 miljard, waarvan € 1,5 miljard directe financiële tegenvallers.

In het algemeen kunnen de meeste gemeenten door de omvang van de totale algemene reserves een verslechtering van de resultaten op grondexploitaties aan (mits er geen problemen op andere gebieden ontstaan). Op basis van onze berekeningen zouden de potentiële tegenvallers in het grondbedrijf bij minimaal 4% van de gemeenten, oftewel 16 gemeenten, kunnen leiden tot het volledig opsouperen van de financiële reserves, afgezien van andere mogelijke financiële mee- of tegenvallers. In het iets scherper geformuleerde scenario raken 41 gemeenten (9,5%) in de acute financiële problemen. Echter, gezien de economische vooruitzichten is het de vraag of dit ook nog zal gelden voor de komende drie jaar. Volledig herstel van de vastgoedsector zal naar verwachting niet plaatsvinden voor 2013. Niet uitgesloten is dat dan nog meer gemeenten in financiële problemen komen.

Ondanks dat deze financiële effecten bij de meeste gemeenten vooralsnog beheersbaar lijken, gaan ze ten koste van andere zaken, zoals infrastructurele investeringen. Deze werden voorheen uit winsten/afdrachten uit het grondbedrijf gedekt of uit fondsen voor bovenwijkse investeringen. Ook kunnen de effecten gevolgen hebben voor de kwaliteit van plannen, openbare ruimte, duurzaamheidsambities, dichtheden en kwaliteit van woningen. Tenslotte kunnen ze leiden tot het stilvallen van binnenstedelijke herstructurering met gevolgen voor veiligheid en leefbaarheid. Daarmee hebben deze crisiseffecten bij gemeentelijke grondbedrijven niet alleen financiële gevolgen, maar ook beleidsmatige en bredere economische consequenties. Deze effecten zijn echter geen onderwerp van dit onderzoek geweest.

Directe oplossingen voor deze (financiële) effecten zijn er helaas niet. Wel zijn er maatregelen te formuleren die ervoor zorgen dat zaken niet nog erger worden of wellicht zelfs voor wat verbetering kunnen zorg dragen. Hierbij is het van belang te bedenken dat de

verschillende overheden maar ook marktpartijen hun eigen verantwoordelijkheid hebben, apart én gezamenlijk. Het verder uitwerken van een aantal maatregelen in gezamenlijkheid, zoals eerder bij bv. de Regieraad Bouw is gebeurd, is daarom essentieel.

Voor de gemeenten ligt er de opgave om keuzes te maken, verliezen te nemen en mogelijkheden binnen de regelgeving te verkennen. Gedacht kan daarbij worden aan activeren van kosten, verkorten van looptijden, knippen van plannen en kostenbesparingen. Structurele maatregelen liggen op het vlak van ketenbenadering en het creëren van ruimte in de financieringsmarkt. Onderzoek naar ketensamenwerking levert mogelijke inzichten in vermijdbare kosten in het bouwproces op. Het uitwerken van de vraag onder welke voorwaarden institutionele beleggers verleid kunnen worden hun middelen (indirect) in woningbouwproductie in te zetten zou ruimte in de financieringsmarkt kunnen creëren. Gewerkt moet worden aan mogelijkheden om gezamenlijk de productie van goedkope huur- en koopwoningen voor starters aan te kunnen bieden met marktconforme grondprijzen, acceptabele woonlastenquotes en voldoende zekerheid voor financiers en beleggers.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De economische crisis heeft grote gevolgen voor de verschillende vastgoedmarkten. Projectontwikkelaars en beleggers hebben inmiddels forse verliezen moeten nemen en afboekingen moeten doen op hun grondposities. De crisis vormt ook een risico voor de gemeentelijke grondexploitaties en daarmee voor de financiële situatie bij de gemeentelijke grondbedrijven. De effecten hiervan verschillen per gemeente. Ze zijn onder andere afhankelijk van de mate waarin een gemeente actief grondbeleid heeft gevoerd c.q. voert.

Tegen deze achtergrond heeft de VNG, in samenwerking met het voormalige ministerie van VROM, aan Deloitte Real Estate Advisory opdracht gegeven een onderzoek in te stellen naar de financiële omvang, ernst en de consequenties van deze problematiek.

1.2 Vraagstelling

De opdracht is als volgt geformuleerd:

- *“Voer een onderzoek uit bij een beperkt aantal gemeenten, die qua omvang een goede afspiegeling vormen van Nederlandse gemeenten met woningbouwplannen, naar de omvang van de effecten van de verliezen op de bouwgrondexploitaties op de totale gemeentelijke financiën.”*
- *“Benoem op grond hiervan de factoren die bepalend zijn voor het financiële resultaat en de consequenties voor de uitvoering van ruimtelijke plannen.”*
- *“Zijn er oplossingsrichtingen denkbaar en welke zijn dat?”*

In overleg met VNG en het voormalige ministerie van VROM is ten behoeve van de casusstudies een selectie gemaakt van acht gemeenten, gespreid over het land en verdeeld over verschillende inwonersklassen. In de selectie is één zogenaamde G4 gemeente vertegenwoordigd, twee gemeenten uit de 100.000+ groep, een drietal gemeenten met 50.000-100.000 inwoners en één gemeente met minder dan 50.000 inwoners, allen met een actief grondbeleid. Deze acht geselecteerde gemeenten zijn geanonimiseerd in de rapportage weergegeven.

De casusstudies zijn gebaseerd op de volgende beschikbaar gestelde documenten:

- Grondexploitatie van één woningbouwproject;
- De jaarrekening 2009;
- De begroting 2010.

Hierbij wordt de geselecteerde grondexploitatie beschouwd als representatief voor de opzet van en de uitgangspunten voor grondexploitaties binnen de betreffende gemeente. Naast de analyse van de bovenstaande documenten zijn tevens interviews gehouden met de betrokken wethouder(s), hoofd grondbedrijf en de concerncontroller. In de gesprekken en onderzoeken is aan de orde geweest of en in hoeverre het crisiseffect al in de jaarrekeningen 2009 is

verwerkt en of naar verwachting in 2010 opnieuw tegenvallers in de grondexploitatie zullen optreden. Ook is onderzocht of:

- gemeenten kunnen aangeven of en in hoeverre er sprake is van het effect van de marktontwikkelingen (in tegenstelling tot eigen beleidskeuzes);
- per gemeente sprake was van een niet voldoende mate van beheersing van risico's;
- er sprake is van het hanteren van onrealistische parameters (zie hoofdstuk 2) en/of overprogrammering;
- er sprake is (geweest) van afdrachten vanuit het grondbedrijf naar de algemene dienst en welk weerstandsvermogen aanwezig is voor het kunnen opvangen van mogelijke nieuwe tegenvallers en wat de effecten daarvan zijn.

In de bijlage is de gehanteerde gespreksleidraad weergegeven.

De effecten van deelnemingen in gezamenlijke grondexploitaties (bijv. gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij, CV/BV) op de financiën van gemeenten blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt eerst ingegaan op het begrip grondexploitatie mede in het licht van de huidige marktomstandigheden. In hoofdstuk 3 worden de acht geselecteerde gemeenten afzonderlijk en geanonimiseerd behandeld. In hoofdstuk 4 wordt op basis van onder andere CBS-cijfers ingegaan op een inschatting van de financiële effecten van het grondbeleid voor alle gemeenten in 2010. In hoofdstuk 5 passeren een aantal mogelijke maatregelen en aanbevelingen de revue. Hoofdstuk 6 zal tot slot ingaan op de algemene conclusies van het onderzoek.

2. Grondexploitatie & grondbedrijven: werking en uitgangspunten

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de werking van gemeentelijke grondexploitatie en de financiële effecten en risico's op de gemeentebegroting. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeente zelf gronden verwerft, bewerkt en uitgeeft als bouwrijpe kavels. Dat houdt dus in dat financiële effecten alleen optreden voor zover de gemeente zelf actief grondbeleid voert, hetgeen in principe een eigen keuze is. Het kan immers ook aan marktpartijen worden overgelaten om gronden te verwerven en projecten te ontwikkelen (met kostenverhaal door de gemeente). Dit aspect is in ons onderzoek bij de casusgemeenten ook meegenomen.

De door ons gehanteerde begrippen sluiten zo veel mogelijk aan bij het begrippenkader in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV bevat de specifieke regelgeving voor de verslaggeving van gemeenten en provincies.

2.1 De werking en inhoud van een grondexploitatie

Voor gronden waarvoor reeds plannen zijn ontwikkeld en deze plannen bestuurlijk zijn vastgesteld (BIE: Bouwgronden in Exploitatie), wordt een begroting gemaakt van de kosten en opbrengsten in de tijd. Dit wordt de grondexploitatie² genoemd. Het resultaat of het saldo van de grondexploitatie bestaat deels uit gerealiseerde kosten en (tussentijdse) opbrengsten en deels uit nog te maken kosten en opbrengsten. Bij een geraamd positief eindsaldo (toekomstige winst) wordt deze winst in principe pas ingeboekt na realisatie. Voor een geraamd negatief plansaldo moet direct dekking apart worden gezet (voorziening³). Tijdens de uitvoering kan het saldo van een grondexploitatie verbeteren of verslechteren. Dit kan doordat de gerealiseerde kosten en/of opbrengsten mee- of tegenvallen, de verwachtingen ten aanzien van de omvang van de nog te maken kosten en/of opbrengsten veranderen of doordat de planning wijzigt.

De vraag of er sprake is van een positief of negatief plansaldo hangt af van de gehanteerde veronderstellingen rondom programma, kosten, opbrengsten en fasering. Ook hierin maakt een gemeente haar eigen keuzes, waarbij het uitgangspunt moet zijn dat het realistische en actuele ramingen betreft. Bijstelling van positieve plansaldi als gevolg van de crisis heeft dus in principe niet direct consequenties voor de reserves (zolang er sprake blijft van toekomstige winst), in tegenstelling tot bijstelling van negatieve plansaldi. Bij de laatste moet het verlies direct worden genomen.

² Ook wel bouwgrondexploitatie of grondexploitatiebegroting genoemd.

³ Uit het voorzichtigheidsprincipe volgt dat een voorziening moet worden genomen, zodra, naar de inschatting van de leiding van de organisatie, een onafwendbaar risico zich voordoet, dat in de toekomst tot kosten zal leiden. Het verschil tussen een reserve en een voorziening is dat:

Een reserve	Een voorziening
<ul style="list-style-type: none">• is gevormd door bestemming van het resultaat• vrij besteedbaar is• tot het eigen vermogen behoort	<ul style="list-style-type: none">• verplicht is gevormd door het nemen van een last• een verplichte bestedingrichting heeft• tot het vreemd vermogen behoort

Als de gemeente gronden in bezit heeft waarvoor nog geen plannen zijn vastgesteld maar die wel bedoeld zijn voor ontwikkeling, worden deze gronden betiteld als ‘niet in exploitatie genomen gronden’ (NIEGG). Ook hiervoor geldt dat het een eigen keuze van de gemeente is om gronden te verwerven vooruitlopend op planvorming (doorgaans anticiperende of strategische aankopen genoemd). Het risico daarbij is dat bij het opmaken van de jaarrekening de marktwaarde lager zal zijn dan de boekwaarde⁴. Het BBV schrijft voor dat de boekwaarde maximaal de marktwaarde van die gronden mag zijn. Het verschil moet als verlies worden genomen.

Bij vaststelling van een bestemmingsplan moet de financiële haalbaarheid worden aangetoond. In samenhang met het stedenbouwkundig plan (en beeldkwaliteitplan) wordt daarvoor een financiële vertaalslag gemaakt door middel van een grondexploitatie. Een grondexploitatie is een instrument voor het beoordelen van de haalbaarheid, risicobeheersing, mandatering en voor budgetbeheersing.

De grondexploitatie bevat minimaal de volgende elementen:

- Raming van de verwervingskosten (grond en gebouwen)
- Raming van de uitvoeringskosten (onder andere bouw- en woonrijp maken)
- Raming van de plankosten (voorbereiding, toezicht, advies, onderzoeken)
- Raming van de opbrengsten uit gronduitgifte
- Planning voor de fasering van kosten en opbrengsten
- Parameters (rente, disconteringsvoet, kostenindex, opbrengstenindex, prijspeil)
- Resultaat: waarbij in elk geval de ‘netto contante waarde’ van de grondexploitatie op actueel prijspeil wordt weergegeven

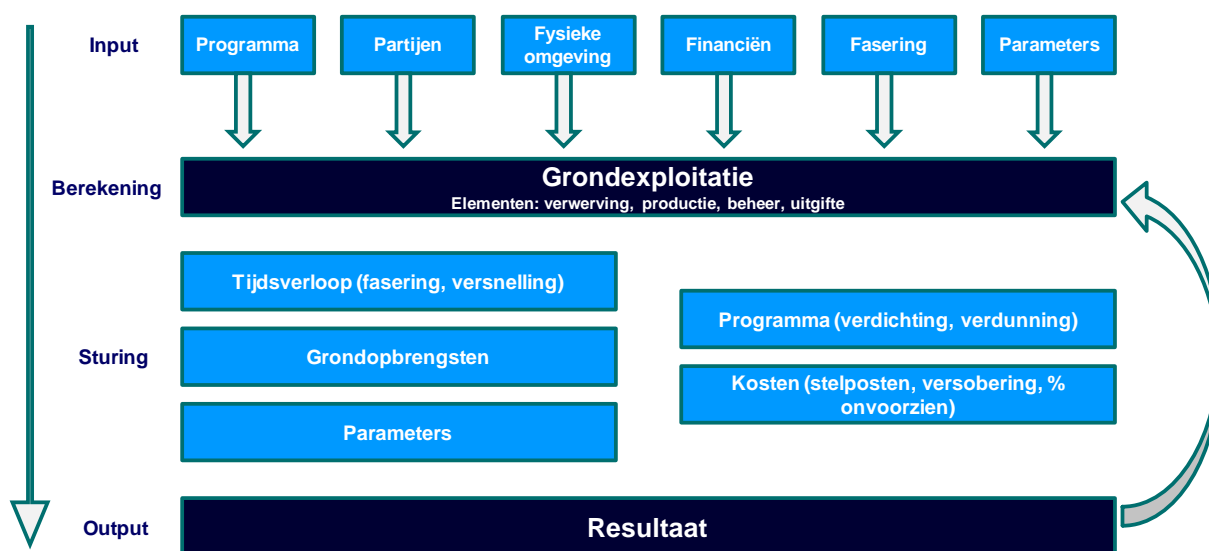
In sommige gevallen worden door een gemeente andere kosten in de grondexploitatie ingebracht als daar de ruimte voor bestaat. Voorbeelden hiervan zijn onrendabele toppen van vastgoedobjecten, bovenwijkse infrastructuur en afdrachten naar fondsen bovenwijken. Indien bij een project door marktomstandigheden vervolgens een negatief plansaldo ontstaat, kan dat mede veroorzaakt zijn door het opnemen van dergelijke kostenposten. Gemeenten hebben een relatieve vrijheid in de keuze welke kosten zij aan actieve grondexploitaties mogen toerekenen, dit is eigen beleid. Wel bestaat een wettelijke richtlijn voor het beoordelen van exploitatieberekeningen in het kader van kostenverhaal bij derden. In ons onderzoek is daarom mede gekeken of er bij tegenvallers in het grondbedrijf geen sprake is van ‘oneigenlijke’ kostentoe rekeningen.

Bij gebiedsontwikkeling gaat het doorgaans om projecten met lange doorlooptijden. Zowel de kosten als de opbrengsten worden daarom in fasen gerealiseerd. In de grondexploitatie speelt de factor tijd daarom een belangrijke rol in de resultaatbepaling van het project. Inflatie (geldontwaarding) en rente zijn namelijk aan de orde. Van belang is welke uitgangspunten worden gehanteerd bij een jaarlijkse geraamde indexatie van de opbrengsten en kosten. Stel

⁴ De boekwaarde is het saldo van de gemaakte kosten en opbrengsten. Bij de boekwaarde hoort een tijdsaanduiding opdat duidelijk is op welk moment de boekwaarde is genomen. In gemeentelijke jaarrekeningen staan de boekwaarden per 31 december van het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft.

dat de opbrengsten worden geïndexeerd met bijvoorbeeld 5% per jaar en de kosten met 3%, dan wordt het plansaldo veel positiever voorgesteld dan andersom.

Gezien het belang van deze parameters (rente, opbrengst- en kostenstijging) voor de beoordeling van tekorten op grondexploitatie is ook dit aspect in ons onderzoek betrokken. Beoordeeld is of gegeven de huidige marktomstandigheden sprake is van reële inschattingen.



Figuur 1: Sturingsmogelijkheden grondexploitatie

De grondexploitatie is de financiële vertaling van een ruimtelijk plan. Het daarin opgenomen programma, geambieerde kwaliteitsniveau, het tijdsplan etc. wordt doorgerekend en levert een resultaat op: het saldo van de grondexploitatie. Er is sprake van een actieve grondexploitatie of lopend plan indien hiertoe door de gemeenteraad is besloten in een zogenaamd investeringsbesluit. Daarmee wordt vastgesteld dat een plan programmatisch en financieel haalbaar is en kunnen de gemaakte en de te maken kosten worden geactiveerd⁵. Tot het moment waarop de gemeenteraad haar besluit heeft genomen om de grondexploitatie te activeren spreken we over niet in exploitatie genomen gronden (zie paragraaf 2.3).

Per project dient minimaal eenmaal per jaar een actuele grondexploitatie te worden opgesteld. Het saldo kan worden beïnvloed door 'te draaien' aan een aantal 'knoppen'. Bijvoorbeeld door het programma te veranderen, het plan te versnellen of te vertragen, het ontwerp van de openbare ruimte aan te passen en/of de parameters bij te stellen. Daarmee worden de uitgangspunten (de input) van het plan veranderd. Voor deze stuurknoppen geldt dat er geen 'juiste' aannames zijn, maar dat het van belang is de uitgangspunten te expliciteren en te onderbouwen, alsmede het bewustzijn te creëren dat hier sprake is van bestuurlijke keuzes en geen technische zekerheden.

⁵ Activeren staat voor bijschrijven op de boekwaarde. De kosten mogen dan worden gezien als bedrijfsmiddelen die je 'koopt' en activeert op de balans. Dit gebeurt om te laten zien dat er een bedrijfsmiddel wordt 'gekocht' dat meerdere jaren zal worden gebruikt en daarbij voldoende opbrengsten zal genereren om de gemaakte kosten terug te verdienen.

Tegelijkertijd geldt dat uitgangspunten voldoende realistisch moeten zijn geformuleerd om tot een realistische verwachtingswaarde te komen. Het BBV gaat niet specifiek in op de vraag wanneer iets realistisch is. Een invulling hiervoor zou in onze optiek als volgt kunnen luiden. De gehanteerde kosten- en opbrengstenstijgingen moeten enige relatie vertonen met marktverwachtingen ten aanzien van de inflatie. De gehanteerde disconteringsvoet moet gerelateerd zijn aan de actuele omslagrente en het programma zal moeten worden onderbouwd met marktonderzoek om aan te geven dat het afzetbaar is.

2.2 Relatie grondexploitatie en vastgoedontwikkeling

Voordat een nieuwe wijk is gerealiseerd, dient een aantal activiteiten plaats te vinden:

1. Allereerst moet de gemeente beschikken over de betreffende gronden. Vaak dient de gemeente het grootste deel van deze gronden nog te verwerven.
2. Vervolgens moeten de gronden (ruwe bouwgrond genoemd) geschikt worden gemaakt voor de realisatie van de nieuwe bestemming. Dit betekent dat:
 - aanwezige bebouwing moet worden gesloopt. Voorbeelden hiervan zijn schuren, bedrijfsgebouwen, oude kabels en leidingen.
 - daar waar nodig de grond moet worden gesaneerd, eventueel opgehoogd en geëgaliseerd.
 - bouwwegen moeten worden aangelegd.
 - kosten worden gemaakt voor het (laten) uitvoeren van onderzoeken zoals verkeersstudies, archeologie, bodem, afzetbaarheid programma, etc.
 - plankosten worden gemaakt, dit betreffen planvoorbereidingskosten en de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering. In voorkomende gevallen worden ook opdrachten aan specifieke gemeentelijke fondsen gedaan, zoals vooral aan een fonds bovenwijkse voorzieningen.Indien (ruwe) gronden bouwrijp zijn gemaakt, kunnen deze vervolgens worden verkocht aan projectontwikkelaars of eventueel particulieren. De opbrengsten van de verkoop van bouwrijpe gronden vormen de inkomsten in een grondexploitatie.
3. Nadat het vastgoed op de gronden is gerealiseerd, wordt de openbare ruimte ingericht: de straten, fietspaden, stoepen, parken, groenstroken etc. Dit wordt doorgaans 'woonrijp maken' genoemd.

In de regel geldt dat de kosten voor een grondexploitatie relatief hoger zijn bij binnenstedelijke locaties dan bij uitleglocaties. Dit komt vooral door de aanwezigheid van fysieke obstakels in de vorm van aanwezige bebouwing, de doorgaans hogere kosten van verwerving van de benodigde gronden (en opstallen) en de vaak reeds al hoogwaardige toegestane bestemming (wonen/werken bij binnenstedelijk versus agrarisch bij uitleglocatie).

De inschatting van de grondopbrengsten in een grondexploitatie is cruciaal. Daarbij gaat het niet alleen om de indexatie van de geschatte opbrengsten maar vooral om het startniveau. Dat wordt berekend op basis van de zogenaamde residuele grondwaarde. In het navolgende schetsen we kort hoe dat werkt en wat voor invloed de vastgoedcrisis hierop heeft.

De inschatting van de Vrij-Op-Naam (VON) prijzen van het te realiseren vastgoed vormt in de residuele grondwaardeberekening het uitgangspunt voor de waardering van bouwrijpe

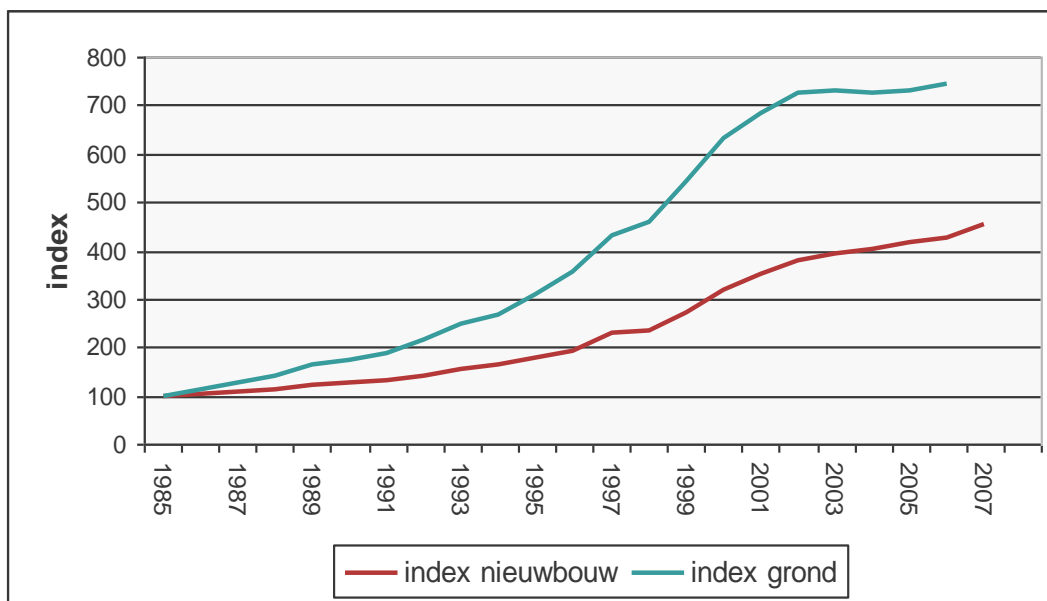
grond. Dit wordt geïllustreerd in de figuur 2. Hierbij wordt berekend wat de mogelijke grondopbrengst van een woning is door van de geschatte verkoopwaarde van het vastgoed (de VON-prijs), de BTW en de bouw- en bijkomende kosten (stichtingskosten, inclusief winst en risico voor de bouwer) af te trekken. Dit is in principe de prijs/opbrengst van de bouwrijpe grond en wordt de ‘residuele grondwaarde’ genoemd.



Figuur 2: Methodiek van de residuele grondwaarde

Uitgangspunt is een woning met een VON-prijs van € 275.000 en stichtingskosten van € 150.000. Rekening houdend met 19% BTW als onderdeel van de VON-prijs levert dit een residuele grondwaarde op van €81.092 exclusief BTW. Als gevolg van de crisis is de prijs van deze woning met 5% gedaald tot € 261.250. Ook de stichtingskosten dalen, maar minder hard: 3%. De nieuwe residuele grondwaarde blijkt met 10% veel harder te zijn gedaald dan de prijs van de woning.

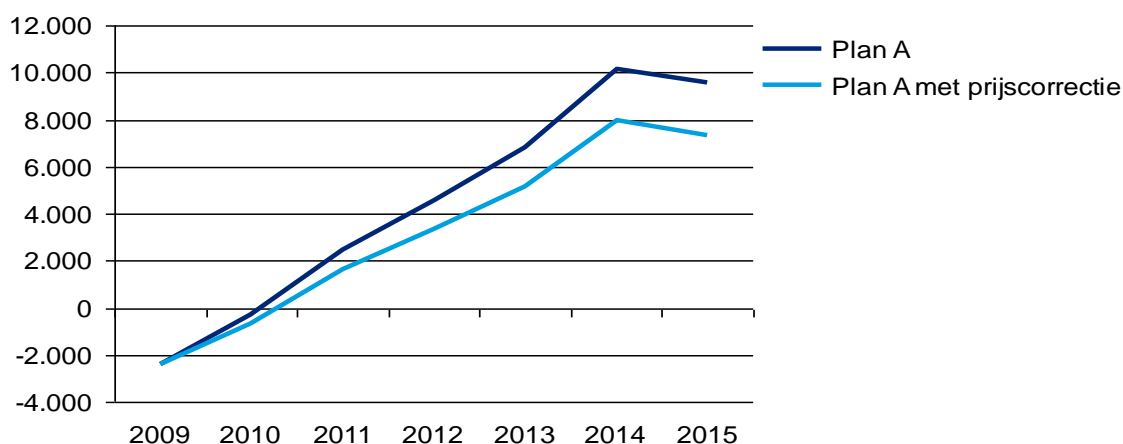
Uit dit rekenvoorbeeld blijkt dat de waarde van bouwrijpe gronden bij een daling van de VON-prijs aanzienlijk lager uitvalt. Er is namelijk sprake van een zogenaamd multipliereffect. Bij de meeste gemeenten is de opbrengstberekening in de grondexploitatie gebaseerd op grondprijzen die zijn bevroren van het jaar 2009 op 2010, en vervolgens met een index van 1,5% à 2% jaarlijks worden verhoogd (zie ook hoofdstuk 3). Als gevolg van de crisis is het echter goed denkbaar dat de grondprijzen initieel lager worden voordat er na een aantal jaren weer sprake zal zijn van een stijging. Kijkend naar de ontwikkeling van de grondprijzen over de afgelopen 15 jaar (zie figuur 3) constateren we dat de grondprijzen fors sterker zijn gestegen dan de VON-prijzen. Het is logisch dat een dergelijke prijsontwikkeling niet zo door kan gaan, zeker niet bij dalende VON-prijzen.



Figuur 3: Prijsontwikkeling nieuwbouw en grond (bron: NIROV)

Wij constateren over het afgelopen jaar een gemiddelde prijsdaling van (bestaande) koopwoningen van circa 5% (prijsindex bestaande koopwoningen CBS en Kadaster, 22 februari 2010). De prijsdaling van tussenwoningen was met 3,5% het kleinst. De grootste prijsdaling was met name in het dure segment. De duurdere vrijstaande woningen bijvoorbeeld daalden met 8,7% het meest in prijs. Uiteraard zijn hierin verschillen per regio.

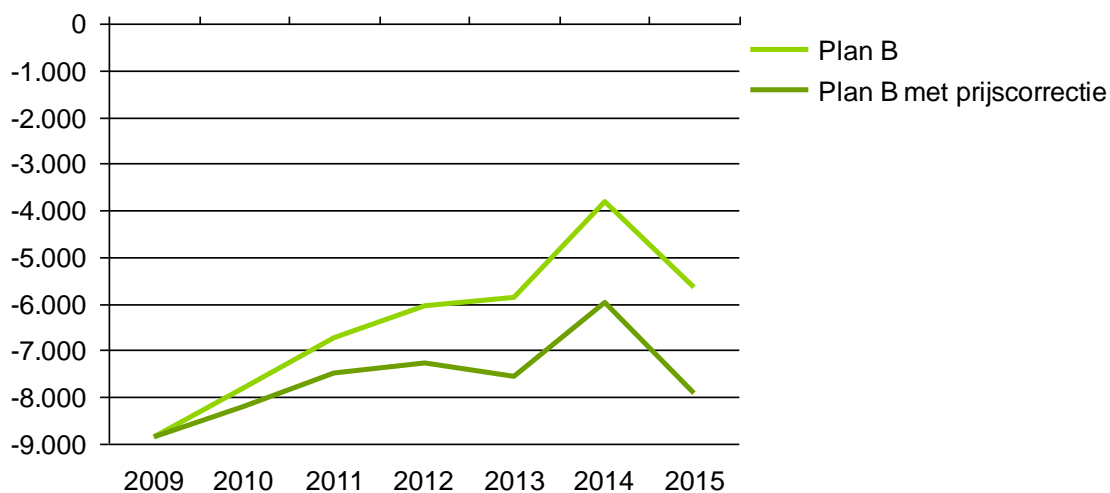
De gevolgen van lagere grondprijzen worden geïllustreerd aan de hand van twee (fictieve) voorbeelden van een (vereenvoudigde) grondexploitatie. Het ene betreft een grondexploitatie met een positief saldo (Plan A), het andere een grondexploitatie met een negatief saldo (Plan B). In de figuren 4 en 5 worden de cumulatieve saldi van de plannen (y-as) in de tijd (x-as) weergegeven.



Figuur 4: Prijsdaling positief plan (x €1.000)

Plan A (figuur 4) start met een boekwaarde per eind 2009 (zijnde het saldo van de tot dat moment gerealiseerde kosten en opbrengsten) van € 2,4 miljoen⁶. Verwacht wordt dat dit bedrag terugverdiend gaat worden. Aan het eind van 2015 wordt zelfs gerekend op een winst van € 9,6 miljoen. Uitgedrukt in een geldbedrag per 1 januari 2010 bedraagt de winst € 7,1 miljoen (de zogenaamde contante waarde⁷ per 1 januari 2010). Als de hiervoor geschetste grondprijzdaling van 10% wordt verwerkt in de grondexploitatie (Plan A met prijscorrectie) neemt het verwachte resultaat in 2015 af, maar wordt nog steeds gerekend op een winst van € 7,3 miljoen (€ 5,4 miljoen contante waarde per 1 januari 2010). Dit komt neer op een daling van het verwachte resultaat met 24%. In dit voorbeeld is er weinig aan de hand, behalve dat een deel van de geprognosticeerde winst is ‘verdampt’. Dit komt tot uitdrukking door een lager bedrag aan toekomstige (tussentijdse) winstneming.

Plan B (figuur 5) start met een boekwaarde per eind 2009 van € 8,9 miljoen. Verwacht wordt dat een deel hiervan weer wordt terugverdiend, maar per saldo heeft het plan aan het eind van 2015 een negatief saldo van € 5,6 miljoen, oftewel een verlies (-€ 4,2 miljoen contante waarde). Als de geschetste grondprijzdaling van 10% wordt verwerkt in de grondexploitatie (Plan B met prijscorrectie) verslechtert het resultaat, het verlies neemt toe tot € 7,9 miljoen (-€ 5,9 miljoen contante waarde). Dit is een resultaatsverslechtering van 40%. Het Besluit begroting en verantwoording schrijft voor dat voor een verliesgevend plan een voorziening moet worden getroffen om dit verlies af te dekken. Dit gaat ten laste van de reserves. In dit voorbeeld zou in eerste instantie een voorziening van € 4,2 miljoen (zijnde het verlies op contante waarde) moeten worden getroffen, maar na verwerking van het prijseffect zou de voorziening opgehoogd moeten worden naar € 5,9 miljoen. Het verschil van € 1,7 miljoen moet dan bij jaarrekening worden vrijgemaakt uit financiële middelen en worden toegevoegd aan de reservering voor het verwachte verlies.



Figuur 5: Prijzdaling negatief plan (x €1.000)

⁶ Een positieve boekwaarde betekent dat er meer uitgaven dan inkomsten zijn gerealiseerd. In dit geval is er € 2,4 miljoen meer uitgegeven dan binnengekomen. In figuur 4 is te zien dat vanuit een negatieve stand van € 2,4 miljoen in 2009 naar een positieve stand in 2015 wordt toegewerkt.

⁷ De contante waarde is een rekentechniek om geldbedragen die op verschillende momenten betaald en/of ontvangen worden te herleiden naar 1 moment opdat de bedragen vergelijkbaar worden.

Gesteld dat een gemeente deze twee plannen in exploitatie heeft, dan mag zij het verlies van Plan B niet verevenen met de winst van Plan A. Dit vloeit voort uit het beginsel dat verliezen dienen te worden genomen zodra deze bekend zijn en winsten pas op het moment dat ze gerealiseerd zijn. Doordat winsten en verliezen op een verschillende wijze moeten worden behandeld, mogen voorziene verliezen op een grondexploitatie niet worden gesaldeerd met verwachte winsten op andere grondexploitaties.

Naast het prijseffect zien we dat de vastgoedcrisis natuurlijk ook effect heeft op de afzet voor wat betreft tempo en omvang. Vertraging in de afzet leidt er toe dat opbrengsten later dan geraamd in de grondexploitaties worden gerealiseerd. Aangezien bij grondexploitaties de kosten voor de baten uitgaan (grondverwerving, bouwrijp maken), houdt dat in dat over het geïnvesteerd vermogen extra rentekosten optreden die niet waren geraamd. Dit effect wordt nog versterkt door overprogrammering (meer productie in de planvoorraad dan de opnamecapaciteit in de markt), waardoor plannen geschrapt moeten worden. Ook dit leidt mogelijk tot de nodige verliezen en afwaarderingen bij gemeentelijke grondexploitaties.

Het gegeven dat over het jaar 2009 circa 25% minder bouwvergunningen zijn afgegeven (CBS, 14 juni 2010, zie hoofdstuk 4) geeft aan dat de geplande woningbouwproductie dit jaar en mogelijk ook volgend jaar aanzienlijk lager zal zijn dan geraamd. Vaak zien we ook dat gemeenten tegenover de risico's in het grondbedrijf de zogenaamde verdienpotentie zetten, dat wil zeggen het toekomstige plansaldo van de positieve plannen. In het geval de risico's optreden en daadwerkelijk leiden tot financiële tegenvallers, kunnen die echter niet gedekt worden met toekomstige winsten waarvan niet zeker is of en wanneer die zich ook daadwerkelijk voordoen.

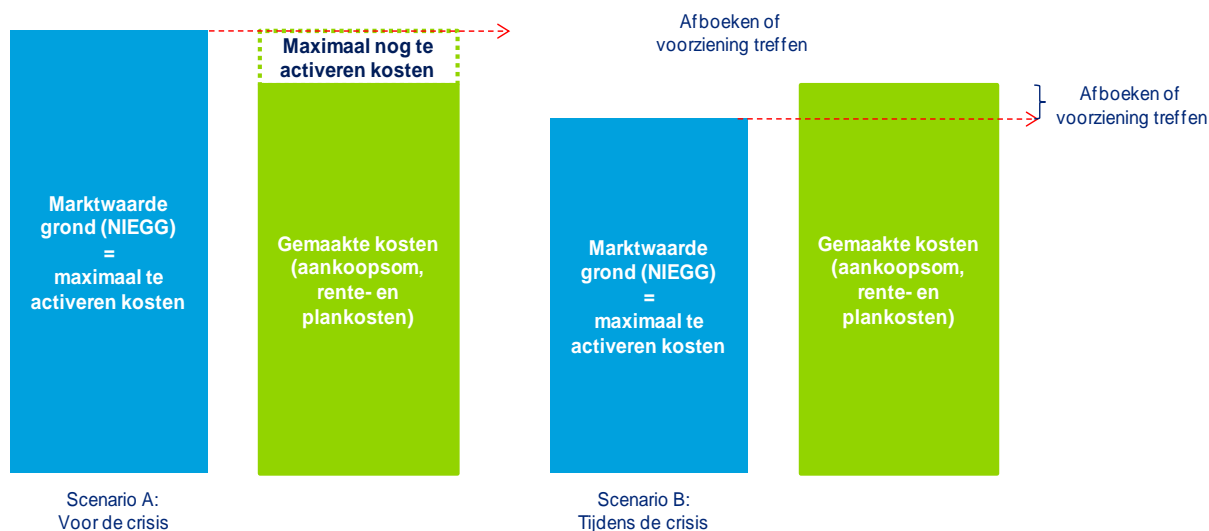
Tegenvallers zouden primair moeten worden opgevangen door het aanwezige weerstandsvermogen in een reserve grondbedrijf⁸. In het geval dat de buffer in het grondbedrijf ontoereikend is, moeten die financiële tegenvallers (toenemende voorzieningen als gevolg van steeds negatiever geraamde plansaldi, of afwaarderingen van NIEGG) worden opgevangen uit financiële meevallers elders op de begroting of vanuit de algemene reserve van de gemeente.

2.3 Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)

Naast bouwgronden in exploitatie kunnen gemeenten tevens gronden in eigendom hebben waarvoor nog geen door de gemeenteraad goedgekeurde begroting of plan is opgesteld. Deze gronden staan daarom geactiveerd onder voorraden op de gemeentelijke balans tegen de aankoopprijs en de bijkomende kosten. Vaak worden ook andere kosten, vooruitlopend op een positief besluit van de gemeenteraad om de grondexploitatie actief te maken, bijgeboekt op de boekwaarde. Het moge duidelijk zijn dat dit niet zonder risico's is. Wie garandeert dat er daadwerkelijk een financieel en programmatisch haalbaar plan zal komen? In de regelgeving is hiermee rekening gehouden door de activering van deze kosten tot een maximum bedrag te beperken, namelijk tot aan de marktwaarde. De ratio hierachter is dat wanneer een plan niet tot ontwikkeling komt, de gemaakte kosten kunnen worden

⁸ Niet elke gemeente heeft een grondbedrijf. Sommige gemeenten hebben in plaats daarvan een afdeling grondzaken. Eveneens geldt dat niet altijd een separate reserve grondbedrijf/-zaken is ingesteld. In dit onderzoek hanteren wij hiervoor de term grondbedrijf.

goedgemaakt door de gronden weer te verkopen. Wanneer de gemaakte kosten deze marktwaarde overstijgen, dan zal de boekwaarde afgewaardeerd dienen te worden tot de marktwaarde. Deze afwaardering gaat ten laste van het eigen vermogen (de reserves) van de gemeente. In dat kader moeten NIEGG's jaarlijks op marktwaarde worden getaxeerd. In figuur 6 wordt de waardering en activering bij een NIEGG geïllustreerd.



Figuur 6: Principe waardering en activering NIEGG (tijdens crisis)

Scenario's A en B illustreren het potentiële effect van de crisis op de marktwaarde. In scenario A is de boekwaarde lager dan de marktwaarde en behoeft de waardering op de balans geen aanpassing. In scenario B is de marktwaarde door de crisis gedaald en blijkt deze onder het niveau van de boekwaarde te zijn gezakt. Deze boekwaarde dient dan ook te worden afgewaardeerd tot het niveau van de marktwaarde. Dit verlies wordt direct genomen.

2.4 Relatie grondexploitatie en gemeentelijke financiën

In het kader van dit onderzoek is het wenselijk om een breder beeld te krijgen van de doorwerking van de vastgoedcrisis op de gemeentelijke financiën. Dit beeld gaat verder dan alleen de ontwikkeling van de plansaldi en het effect op waardering, voorzieningen en reserves.

Ook is er sprake van indirecte effecten als gevolg van terugvallende productie in de ruimtelijke plannen van de gemeenten. Dat heeft ook effect op de ontvangsten en de dekking van de kosten van bouwleges, dekking van apparaatskosten die in mindere mate ten laste van het grondbedrijf komen en dus in toenemende mate ten laste van de algemene dienst voor zover die kosten niet (direct) kunnen worden teruggebracht. De geraamde toevoeging van woningen (en soms groei van inwoners) als gevolg van de ruimtelijke plannen leidt in de ramingen ook tot toename van inkomsten uit het Gemeentefonds en uit OZB. Tegenvallende productie leidt dan tot tegenvallers in de meerjarenraming. Lagere waarde van het bestaande bezit in een gemeente (lagere WOZ-taxaties), kan bovendien leiden tot minder OZB-inkomsten.

Op basis van eerder onderzoek van Fakton⁹ zijn deze effecten globaal in kaart gebracht. Daling van inkomsten uit bouwleges met 15% (onderzoek Financieel Dagblad), zouden een inkomstenderving van circa € 75 miljoen geven. Daling van inkomsten uit OZB met 10% door waardedaling van bestaande woningen zou resulteren in een inkomstenderving van circa € 270 miljoen.

	2007	2009 (raming)
Bouwvergunningen €	526 €	450
OZB inkomsten €	2.570 €	2.300

Tabel 1: Ontwikkeling inkomsten bouwvergunningen en OZB (in miljoenen)

Bron: CBS, Fakton en Financieel Dagblad

Het COELO¹⁰ komt in haar onderzoek van begin 2010 uit op andere cijfers en begroot de afname van inkomsten uit bouwleges voor 2009 op € 107 miljoen en voor 2010 op € 91 miljoen. Wat betreft de OZB inkomsten komt uit het onderzoek naar voren dat de daling daarin voor zowel 2009 (€ 11 miljoen) als 2010 (€ 14 miljoen) beperkt is.

⁹ Notitie 'Wat te doen bij dalende grondopbrengsten gemeenten?', 2010

¹⁰ 'Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten', Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Groningen, 2010

3. Casusbeschrijvingen

3.1 Inleiding en toelichting

Voor alle onderzochte gemeenten zijn allereerst de financiële kerngegevens opgenomen. Hierin laten we zien wat de omvang van de reguliere gemeentebegroting is en wat de omvang van de activa en het onderhanden werk in de grondexploitatie bedraagt. Daaruit blijkt dat in een aantal gemeenten een relatief fors geïnvesteerd - en risicodragend - vermogen in grondposities aanwezig is. Daarnaast wordt een inschatting van het risicoprofiel gegeven (voorzover aanwezig door de gemeente zelf) en wordt de reservepositie van zowel het grondbedrijf als de algemene dienst per ultimo 2009 aangegeven. Dit kan worden gezien in relatie tot de omvang van het risicoprofiel. Daarnaast wordt aangegeven wat de mutaties in de voorzieningen zijn en de geraamde resultaten van de positieve plannen.

Voor alle gemeenten wordt vervolgens kort beschreven wat de situatie is in het grondbedrijf en wat de (mogelijke) gevolgen van de crisis zijn. Deze beschrijvingen zijn door de betrokken gemeenten vooraf geverifieerd en geaccordeerd. De beschrijvingen zijn mede tot stand gekomen op basis van beschikbare informatie uit zowel de begroting 2010 als de jaarrekening 2009.

3.2 Casusgemeente 1 – Kleinere gemeente in oosten van het land

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang totale activa 2009 (31 december 2009)	€ 179
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	€ 78
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 5,2
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 15
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	€ 9
Indicatie Reserve Grondexploitatie 2009	€ 2
Indicatie Algemene en Stille Reserves 2009	€ 10
Indicatie mutatie voorzieningen/afwaarderingen grondexploitatie jaarrekening 2009	€ 0,4
Indicatie mutatie resultaten positieve grondexploitaties 2009	€ 4

Tabel 2: Kerncijfers begroting en jaarrekening 2009 en 2010

Deze gemeente heeft circa 21.000 inwoners en streeft naar een inwonertal van circa 28.000. Dit moet worden bereikt middels een aantal woningbouwprojecten, waarvan één grootschalige grondexploitatie van 2.700 woningen. De gemeente ging voorheen uit van een gemeentebrede woningbouwproductie van jaarlijks 250 woningen. Dit aantal is in het licht van de kredietcrisis echter bijgesteld naar 120 woningen (waarvan 105 woningen in de grootschalige grondexploitatie).

Grondexploitaties worden door de gemeente over het algemeen zuiver opgesteld. De gemeente geeft aan dat voorheen sprake is geweest van toerekening van oneigenlijke kosten aan grondexploitaties (deze kosten zijn niet bekend). Dit is nu niet meer aan de orde. Momenteel wordt er wel aanzienlijk bijgedragen aan fondsen zoals bovenwijkse voorzieningen (circa 9% van de kosten), zonder dat er sprake is van een bestedingsplan. De gemeente stelt momenteel een bestedingsplan op voor bovenwijkse voorzieningen.

Naast een zuivere exploitatieopzet worden grondexploitaties tevens realistisch begroot. In het licht van de kredietcrisis is namelijk reeds rekening gehouden met een vertraagde afzet en

lagere grondopbrengsten. De prijsindexen voor de korte termijn sluiten niet aan op de economische realiteit (als gemiddelde op de langere termijn zijn de gehanteerde indexen acceptabel). Over het algemeen kan worden vastgesteld dat de gemeente 'in control' is.

Binnen het grondbedrijf is sprake van twaalf actieve grondexploitaties, waarvan slechts één een negatief resultaat heeft. De resultaten zijn in de afgelopen jaren echter aanzienlijk gedaald. Het resultaat van bijvoorbeeld het grootste project is in drie jaar tijd vrijwel gehalveerd. Gezien de omvang en het risicoprofiel vormt dit project het grootste risico binnen het grondbedrijf. Daling van het resultaat is onder andere het gevolg van toenemende rente- en plankosten (door vertraging) en planwijzigingen.

De huidige stand van de Reserve Grondexploitatie (€ 2 miljoen) biedt voor de risico's in het grondbedrijf (€ 15 miljoen) in zeer beperkte mate dekking. Gezien de afnemende resultaten van de lopende projecten (met € 4 miljoen) en de economische ontwikkelingen, is het niet onwaarschijnlijk dat op korte termijn aanvullende voorzieningen moeten worden getroffen. Bij een dergelijk scenario zal de Reserve Grondexploitatie op de korte termijn te laag zijn om de risico's te dekken. Tegenvallende resultaten in de jaarrekening kunnen dan tevens niet worden opgevangen.

Het effect van de verliezen in de grondexploitaties op de totale gemeentelijke financiën is tot nog toe beperkt. Dalende (positieve) resultaten worden tot nu toe binnen de grondexploitaties opgevangen, waardoor het treffen van voorzieningen in beperkte mate aan de orde is geweest. Positieve resultaten in de jaarrekening werden daarbij met name bepaald door incidentele meevallers. Indien de neerwaartse ontwikkeling van de resultaten in de grondexploitaties doorzet, zullen de gevolgen in de gemeentelijke financiën wel voelbaar zijn. Gezien de huidige economische ontwikkeling en de grote regionale planvoorraad is dit scenario reëel.

De gemeente acht een dergelijk scenario niet waarschijnlijk aangezien concurrerende grootschalige projecten in de regio niet zijn voorzien van een bestemmingsplan en de huidige kaveluitgifte (waarin is geanticipeerd op de mogelijke effecten van de crisis) binnen het grootste gemeentelijke project boven verwachting verloopt. Daarnaast worden bestemmingsreserves mogelijk deels gesaneerd en is momenteel sprake van bezuinigingen in de begroting.

Het belangrijkste risico is echter dat circa 15% van het woningprogramma in het grootste gemeentelijke project niet gebaseerd is op het huidige vastgestelde bestemmingsplan. De gemeente is momenteel met de Provincie in dialoog over effectuering van gedane toezeggingen hieromtrent. Indien de Provincie uiteindelijk geen goedkeuring aan een nieuw bestemmingsplan zal verlenen, zal de gemeente een voorziening moeten treffen van wellicht enkele miljoenen euro's. De financiële positie van de gemeente zal in dat geval zorgwekkend zijn.

3.3 Casusgemeente 2 – Groeigemeente in midden van het land

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang totale activa 2009 (31 december 2009)	€ 351
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	€ 98
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 43
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 17
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	€ 19
Indicatie Algemene Reserve Grondexploitatie 2009	€ 6,9
Indicatie Algemene Reserve 2009 (inclusief ARG)	€ 14
Indicatie mutatie voorzieningen/afwaarderingen grondexploitatie jaarrekening 2009	€ 22
Indicatie mutatie resultaten positieve grondexploitaties 2009	n.b.

Tabel 3: Kerncijfers begroting 2010 en jaarrekening 2009

De gemeente is een groeigemeente in het midden van het land met circa 100.000 inwoners. Voor de kredietcrisis in 2008 is een Woonvisie opgesteld (vastgesteld in 2009) die tot 2018 uitgaat van een jaarlijkse netto toevoeging van circa 450 woningen. Dit is ook als uitgangspunt van de ruimtelijke plannen/grondexploitaties gehanteerd. Mede naar aanleiding van de kredietcrisis is in 2009 hernieuwd onderzoek naar de woningbehoefte in de gemeente uitgevoerd. Uitkomst van dit onderzoek was dat de woningbehoefte naar beneden moet worden bijgesteld naar circa 380 woningen per jaar. Op dit moment is in de praktijk de afzet veelal aanzienlijk lager. De meeste actieve grondexploitaties zijn in een afrondende fase, waarbij de gemeente nieuwe grondexploitaties aan het voorbereiden is (vandaar de relatief grote omvang van de NIEGG). Daardoor is het effect van de economische crisis nog niet direct merkbaar. Het effect betreft vooral de verwachte resultaten van de nog in exploitatie te nemen gronden.

Bij de toets op de grondexploitaties is geconstateerd dat deze veelal op basis van realistische ramingen en recent onderzoek zijn onderbouwd. Taxaties van de niet in exploitatie genomen gronden ontbreken echter vaak. Inmiddels is opdracht verstrekt om alle gronden opnieuw te taxeren. Daarbij is er geen sprake van toerekening van oneigenlijke kosten aan de grondexploitatie. Tussentijdse winstneming vindt bij de gemeente in principe niet plaats. Een uitzondering is een grote gebiedsexploitatie die uit meerdere deelexploitaties bestaat. Hier heeft wel tussentijdse winstneming plaatsgevonden. Ook zijn er reguliere winstafrachten bij afsluiting geweest. Eventuele winsten bij afsluiting van exploitaties komen ten gunste van de Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG). Is de ARG groter dan de norm, dan wordt afgedragen aan de Reserve Gemeentebrede Investerings (RGI). Door het bijstellen van plannen is de potentiële bijdrage aan de RGI ook afgenomen.

Binnen de gemeente zijn in totaal vijftien actieve grondexploitaties met een totale boekwaarde van € 63,9 miljoen en een (verwachte) netto contante waarde van € 14,9 miljoen positief. Daarnaast heeft de gemeente voor € 36,6 miljoen (boekwaarde jaarrekening 2009) aan nog niet in exploitatie genomen gronden in de portefeuille.

Aangegeven is dat in de jaarrekening 2008 relatief weinig correcties (afwaardering van gronden en het treffen van voorzieningen) hebben plaatsgevonden. In de jaarrekening 2009 zijn wel diverse niet in exploitatie genomen gronden (in totaal € 5,5 miljoen) afgewaardeerd en zijn (aanvullende) voorzieningen (in totaal € 16,6 miljoen) getroffen voor plannen met een (groter) verwacht negatief resultaat. De afwaardering heeft vooral plaatsgevonden in verband met heroverwegingen van de potentiële ontwikkelmogelijkheden van in het verleden strategisch verworven gronden. Daarnaast is er sprake van enige verslechtering van de

grondexploitaties waarbij de plannen nog altijd een positief resultaat behouden en dus geen aanpassingen van de voorzieningen noodzakelijk zijn. Aangegeven is dat met deze actie op basis van de toen geldende inzichten in de jaarrekening 2009 de grootste effecten van de kredietcrisis naar verwachting zijn opgevangen.

Echter de resultaten van de bijstelling van de woningbehoefte zijn nog niet in de vastgestelde grondexploitaties verwerkt. Bij het vaststellen van de grondexploitaties zal dan ook naar verwachting een tweede (negatieve) bijstelling van de prognose van de resultaten plaats moeten vinden. De omvang van deze bijstelling is nog niet bekend.

De totale boekwaarde van alle niet in exploitatie genomen gronden bedraagt € 36,6 miljoen. In de jaarrekening 2010 zal rekening moeten worden gehouden met de rentekosten van deze gronden (bij 5% is dit circa € 1,8 miljoen). Deze rentekosten worden bijgeboekt en betrokken bij de jaarlijkse analyse van de marktwaardering.

Met betrekking tot de omvang ARG zijn binnen de gemeente enkele spelregels vastgesteld. Eén van deze spelregels is dat het weerstandsvermogen van de ARG is bepaald op minimaal 5% tot maximaal 10% van de gemiddelde boekwaarde van goedgekeurde grondexploitaties over 5 jaar. In de praktijk wordt gerekend met deze percentages over zowel de in exploitatie genomen gronden als de niet in exploitatie genomen gronden. In de nieuwe spelregels zal dit worden aangepast. In 2010 leidde dit tot een minimale ondergrens van de ARG van € 2,9 miljoen. De huidige stand van de ARG (Jaarrekening 2009) bedraagt € 6,9 miljoen. Indien rekening wordt gehouden met een jaar rente (€ 1,83 miljoen) over de niet in exploitatie genomen gronden en daarnaast met de mogelijke verdere verslechtering van de grondexploitaties en bijstelling van de voorzieningen, dan is de ARG mogelijk ontoereikend en dient aanvulling plaats te vinden uit de Algemene Middelen.

Wel is binnen de RGI een reservering opgenomen voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein van € 9,7 miljoen. Deze reservering is bestemd voor de “onevenredige hoge risico’s die het project loopt en eventuele keuzes die moeten worden gemaakt als gevolg van marktontwikkelingen”. Deze risicoservering is expliciet bedoeld voor een specifieke ontwikkeling (bedrijventerrein) en kan niet worden ingezet voor andere projecten of de aanzuivering van de ARG.

3.4 Casusgemeente 3 – Middelgrote fusiegemeente in het westen van het land

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang totale activa 2009 (31 december 2009)	€ 395
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	€ 205
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 6
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 24
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	€ 7
Indicatie Algemene Reserve Grondexploitatie 2009	€ 0
Indicatie Algemene Reserve 2009	€ 26
Indicatie mutatie voorzieningen/afwaarderingen grondexploitatie jaarrekening 2009	€ 6
Indicatie mutatie resultaten positieve grondexploitaties 2009	€ 2

Tabel 4: Kerncijfers begroting en jaarrekening 2009 en 2010

De rechtsvoorgangers van deze gemeente met circa 53.000 inwoners zijn begin jaren negentig door het rijk aangewezen als VINEX-locatie en dienden bij te dragen aan de woningbouwproductie in de regio. Op basis van de destijds geraamde woningbehoefte heeft

de gemeente met de Stadsregio een convenant gesloten, waarin taakstellende woningbouwafspraken zijn gemaakt voor de gemeente. Voor negatieve grondexploitaties werd een lump sum bijdrage overeengekomen.

Gezien de woningbouwafspraken en de strategische posities die ontwikkelaars vervolgens innamen werd actief grondbeleid voor de gemeente een gedwongen keuze om regie te kunnen behouden. Gronden werden aangekocht van ontwikkelaars in de afgelopen tien jaar op basis van bouwclaimafspraken. (De Grondexploitatiewet bestond immers nog niet met het alternatief van faciliterend grondbeleid). Nu de voorverkoop van woningen vervolgens tegenvalt nemen ontwikkelaars een afwachtende houding aan en is op basis van de bouwclaims de woningproductie (en dus de grondafname) niet afdwingbaar en in de huidige markt niet realistisch. De risico's liggen daarmee bij de gemeente die met aanzienlijke rentekosten en tegenvallende opbrengsten te maken heeft.

Rond 2007 kwamen er signalen dat de beoogde woningproductie (vooral middeldure en dure koop) mogelijk niet goed aansloot op de regionale vraag. De verkoop van woningen bleek in deze gemeente lager dan verwacht. Diverse onderzoeken zijn toen uitgevoerd met betrekking tot de regionale woningbehoefte. In 2009 heeft de gemeente gelet op de kredietcrisis wederom een marktonderzoek laten uitvoeren. Uit dit onderzoek is het de gemeente duidelijk geworden dat op korte termijn onvoldoende vraag is naar de beoogde, voornamelijk middeldure/dure koopwoningen.

Ondanks de lagere werkelijke woningbehoefte staat de gemeente onder druk om de woningbouwtaakstelling te behalen omdat anders vooruitbetaalde rijks- dan wel regionale subsidies moeten worden terugbetaald. De beperkte verkoop van woningen wordt versterkt door het feit dat omliggende gemeenten tevens bouwen voor dezelfde regionale vraag. Door vertragingen bij deze concurrerende woningbouwontwikkelingen in de regio neemt de overprogrammering ten opzichte van de huidige vraag alleen maar toe. Daarbij is de sturende rol vanuit de stadsregio en de provincie tot nu toe beperkt geweest.

De gemeente is 'in control' met betrekking tot de grondexploitaties wat betreft uitgangspunten, aannames en onderbouwingen, aangezien op zich sprake is van realistische ramingen. Zaken zoals fasering, indexering en grondopbrengsten worden getracht grotendeels aan te sluiten op de huidige economische realiteit en regelmatig aangepast. Gevolg hiervan is echter dat in de afgelopen jaren de geprognosticeerde resultaten in de grondexploitaties aanzienlijk zijn gedaald en de voorzieningen aanzienlijk zijn toegenomen (mutatie voorzieningen van € 27 miljoen in 2007-2009). De toenemende verliezen zijn hoofdzakelijk het gevolg van vertraging en dalende grondopbrengsten. Kostenbesparing is in mindere mate mogelijk geweest aangezien kwaliteit op peil diende te blijven. De algemene reserves zijn daardoor momenteel vrijwel uitgeput. Daarbij zijn in de voorgaande periode slechts in beperkte mate winsten uit het grondbedrijf afgedragen aan de Algemene Dienst (€ 2,2 miljoen in 2006-2009). De omvang van het risicodragend vermogen in grondposities is relatief fors gezien de beschreven voorgeschiedenis (ongeveer € 211 mln, net zoveel als de totale jaarlijkse begroting), de buffer in het grondbedrijf is nihil en de geraamde verdienpotentie van toekomstige positieve plannen zeer beperkt.

Het voorgaande betekent dat er in de komende begrotingsjaren nauwelijks financiële ruimte is voor dekking van toenemende verliezen in de grondexploitaties. De Algemene Reserve

Grondexploitatie is nul en dus niet toereikend om de risico's in de grondexploitaties te dekken. De Algemene Reserve is niet vrij besteedbaar. Op basis van de huidige financiële situatie kan de gemeente zich dus geen tegenvallers meer permitteren.

3.5 Casusgemeente 4 – Middelgrote groeigemeente in toekomstige krimpregio

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang totale activa 2009 (31 december 2009)	€ 320
Indicatie omvang onderhanden werk 2009,	€ 65
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 8
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	n.b.
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	n.b.
Indicatie Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG) 2009	€ 6,7
Indicatie Algemene Reserve 2009 (inclusief ARG)	€ 52,2
Indicatie mutatie voorzieningen/afwaarderingen grondexploitatie jaarrekening 2009	€ 11,5
Indicatie mutatie resultaten positieve grondexploitaties 2009	+€ 0,9

Tabel 5: Kerncijfers begroting 2010 en jaarrekening 2009

Deze gemeente is een groeigemeente in het oosten van het land met iets meer dan 50.000 inwoners. De gemeente ligt in een krimpregio.

De gemeente heeft samen met zeven andere gemeenten en woningcorporaties een gezamenlijke woonvisie opgesteld die uitgaat van een afname van het totale programma tot 2020 van 109.000-123.000 woningen naar circa 115.000 woningen. Voor de desbetreffende gemeente betekent dit een bijstelling van de plancapaciteit van 4.000 naar 2.100 woningen per jaar. In de vastgestelde grondexploitaties is reeds rekening gehouden met een aanpassing naar 3.000 woningen. De aanpassing naar 2.100 woningen moet nog in 2010 in de grondexploitaties worden verwerkt.

Ten behoeve van deze neerwaartse bijstelling heeft een herprioritering plaatsgevonden van de projecten. Hierbij zijn/worden enkele (in exploitatie genomen) projecten uit exploitatie genomen. Uitgangspunt bij de gemeente was altijd dat het resultaat van alle grondexploitaties positief moest zijn. Op dit moment worden uitsluitend grondexploitaties opgestart met een positief resultaat. Ook worden in de herprioritering plannen met een lange looptijd geknipt.

De gemeente heeft 38 plannen met een gezamenlijke boekwaarde van € 82,9 miljoen (31 januari 2009). In 2009 is deze boekwaarde met circa € 17,4 miljoen toegenomen. In totaal zijn er 20 plannen in exploitatie genomen met een boekwaarde van € 73,8 miljoen. Voor deze grondexploitaties zullen naar verwachting nog € 156,3 miljoen aan kosten en € 233,9 miljoen aan opbrengsten worden gemaakt, om uiteindelijk een winst te genereren van € 2,3 miljoen (netto contante waarde). In 2009 zijn 9 plannen met een voorbereiding van vele jaren in exploitatie genomen.

Bij de ramingen is een kostenstijging van 2,5% en een opbrengstenstijging van 1,5% aangehouden. In de gecontroleerde grondexploitatie wordt een opbrengstenstijging van 1% aangehouden. Ten opzichte van 2008 heeft geen verhoging van de grondprijzen plaatsgevonden. In vergelijking met marktprognoses wordt deze opbrengstenindex realistisch geacht. De kostenindex is hoog en dus voorzichtig geraamd.

De boekwaarden van niet in exploitatie genomen gronden worden afgewaardeerd tot de haalbaarheidswaarde. Hierbij worden de gronden niet getaxeerd maar wordt de waarde van de gronden bepaald op basis van een indicatief programma.

Aangegeven is dat in 2009 een correctie is gemaakt van de grondexploitaties, maar dat in 2010 (op basis van de herprioritering) een tweede correctie zal plaatsvinden. Deze correctie zal dus in de jaarrekening 2010 inzichtelijk worden gemaakt. Aangenomen wordt dat dan de belangrijkste risico's zijn afgedekt. Echter indien de markt nog langer stagneert dan zal bij enkele projecten verdere neerwaartse bijstelling van de grondexploitaties noodzakelijk zijn. Tot slot zijn de gevolgen van de gemaakte contractuele afspraken met derden in gezamenlijke ontwikkelingen nog niet voldoende inzichtelijk gemaakt. Dit kan eveneens nog verdere consequenties voor de grondexploitaties en de financiën hebben.

Binnen de gemeente wordt de regel gehanteerd dat tussentijdse winstneming plaatsvindt indien een plan een positief resultaat heeft en deze ook behoudt indien rekening wordt gehouden met de nog te realiseren kosten en opbrengsten en mogelijke risico's. In dat geval wordt 75% van de verwachte winst van de grondexploitatie ten behoeve van de Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG) genomen.

Aangegeven is dat in de afgelopen 10 jaar geen afdracht van de ARG naar de Algemene Reserve heeft plaatsgevonden. De bovenbandbreedte van de ARG stond op 25%, maar deze is in 2009 bijgesteld naar 12%. Aanleiding hiervoor is dat voor de plannen met een negatief eindresultaat een voorziening wordt getroffen en daarmee de belangrijkste risico's zijn afgedekt waardoor een hoge stand van ARG niet meer noodzakelijk was. De neerwaartse bijstelling van de bovenbandbreedte heeft expliciet niet plaatsgevonden om eerder te kunnen afkomen naar de Algemene Reserve. Na winstbestemming wordt voldaan aan de stelregel dat de ARG minimaal 10% van het onderhanden werk moet bedragen (à € 65 miljoen).

Door de gemeente is een speciale Taskforce ingesteld om de consequenties van de crisis in kaart te brengen en hier maatregelen voor te formuleren. Deze Taskforce heeft de herprioritering van de grondexploitaties voorgesteld. Op advies van de Taskforce is in de programmabegroting 2010 in totaal € 5,0 miljoen onttrekking uit de algemene reserve opgenomen ten behoeve van toevoeging aan de reserve grondexploitaties. Deze voorziening dient als financieel vangnet om de stagnatie van de ontwikkelingen te dekken. In algemene zin is deze onttrekking te motiveren aan de hand van drie ontwikkelingen:

- Vertraging van de bouwontwikkeling, waardoor opbrengsten binnen grondexploitaties later gegenereerd worden.
- Extra plan- en begeleidingskosten door een langere looptijd van projecten.
- Heroverweging, aanpassing of zelfs transformatie van plannen met als gevolg vertraging en extra plankosten.

Naast deze € 5 miljoen is € 3 miljoen gereserveerd ter dekking van de ongedekte apparaatskosten ten gevolge van de kredietcrisis.

De aanwezige weerstandscapaciteit bedraagt € 52,9 miljoen (jaarrekening 2009), dit is inclusief een reserve van NUON-aandelen van € 33,4 miljoen en winstbestemming 2009 € 3,0 miljoen. Een gekwantificeerd beeld van de risico's van de gemeente en daarmee de

behoefte aan weerstandsvermogen is niet aangetroffen. In 2010 zal het risicomanagement verder worden ontwikkeld en zal per grondexploitatie een risicokaart worden geïntroduceerd.

Slotconclusie is dat de kredietcrisis aanzienlijke gevolgen heeft voor het gemeentelijke grondbedrijf, waarvan naar verwachting de verliezen/afwaarderingen nog maar gedeeltelijk in 2009 zijn verwerkt. Gezien de reserve positie worden echter ondanks de aankomende bijstellingen beperkte financiële problemen verwacht, omdat er middelen zijn gereserveerd, te weten € 8 miljoen voor kredietcrisis en voor negatieve grondexploitaties voorzieningen, ad € 11,5 miljoen, zijn getroffen. Echter de verwachte winsten verdampen en (per saldo) toekomstige winstgevende grondexploitaties slaan om naar verliesgevende grondexploitaties.

Een langer aanhoudende crisis en de te verwachten landelijke overheidsbezuinigingen zullen zeker een impact hebben op de financiële positie van de gemeente.

3.6 Casusgemeente 5 – Grote groeigemeente in het midden van het land

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang totale activa 2009 (31 december 2009)	€ 677
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009 (incl. voorziening)	€ 185
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 20
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 94
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	€ 12
Indicatie Algemene Reserve Grondexploitatie 2009	€ 0
Indicatie Algemene Reserve 2009	€ 11
Indicatie mutatie voorzieningen/afwaarderingen grondexploitatie jaarrekening 2009	* € 0,6
Indicatie mutatie resultaten positieve grondexploitaties 2009	n.b.

Tabel 6: Kerncijfers begroting en jaarrekening 2009 en 2010

* Verwachte verliezen op de grondexploitaties worden aan de activakant van de balans direct in mindering gebracht

Deze gemeente is een groeigemeente met meer dan 100.000 inwoners in het midden van het land. De regionale aantrekkingskracht van de gemeente is sterk, vooral op bedrijven en kantoren. De gemeente kent een groot aantal bouwgrondexploitaties in uitvoering met een omvangrijk nieuwbouwprogramma¹¹. Een substantieel deel van deze ruimtelijke ontwikkelingen richt zich op inbreiding, dit legt een zware wissel op de gemeentelijke financiën.

In het verleden (2002/2003) heeft de gemeente gronden (te duur) aangekocht in het kader van herhuisvesting van een ROC. Deze van het ROC verworven locaties zijn bedoeld voor toekomstige kantoorontwikkeling. Hier was mede het belang van herhuisvesten en behouden van het ROC een maatschappelijke en bestuurlijke overweging. In 2006 heeft dit bij de gemeente al geleid tot een afboeking van circa € 25 miljoen op vooral deze grondposities.

De gemeente heeft inmiddels een beter beeld van de eigen vervangingsbehoefte van kantoorlocaties en de vraag uit de regio. Omdat (a) de ambities voor kantoorontwikkeling toch niet haalbaar blijken, en (b) de economische omstandigheden projectontwikkeling vrijwel tot stilstand hebben gebracht, bleek de opbrengstpotentie nog altijd te hoog ingeschat.

¹¹ In totaal circa 10.000 woningen, 250.000 m² voorzieningen, 380.000 m² bvo kantoren en 170 ha bedrijventerreinen

Daarom is in 2009 nog eens circa € 14 miljoen afgeboekt. Onder de huidige marktomstandigheden is de ingeschatte opbrengstpotentie nog altijd ambitieus maar is de afzet in de tijd verder gefaseerd.

Tegenover lagere opbrengsten staan echter ook lagere kosten voornamelijk vanwege aanbestedingsvoordelen. Bouwrijp maken van een ontwikkeling bleek in 2009 bijvoorbeeld mogelijk voor circa 60% van de geraamde kosten. Het voordeel hiervan weegt ruimschoots op tegen enkele jaren rentebijdring door planfasering. Het gerealiseerde aanbestedingsvoordeel was aanleiding om kritisch te kijken naar de kostenramingen en leidde tot forse 'besparingen'. In het verleden werden deze voordelen/'besparingen' gebruikt om de kwaliteit van het gebied te vergroten, tegenwoordig wordt het gebruikt om de ruimtelijke kwaliteit juist te handhaven.

Ook is kritisch gekeken naar de parameters in de negentien actieve grondexploitaties. Besloten is de grondprijzen voor 2010 te bevriezen op het prijspeil 2009 en vanaf 2011 de grondprijzen te indexeren (1,5% per jaar). De geraamde jaarlijkse kostenstijging is teruggebracht van 3% naar een voor de gemeente meer realistische 2,5%. Ook wordt gekeken naar het rentepercentage. Op dit moment wordt in grondexploitaties gerekend met 5%, echter, door langjarig vastgelegde leningen is duidelijk dat dit percentage omlaag kan, wat in zijn algemeenheid tot verbetering van de geraamde plansaldi kan leiden. Hierover zal discussie plaats moeten vinden, aangezien het niet wenselijk is parameters jaarlijks aan te passen.

De gemeente hanteert een methodiek waarbij de reserve Grondbedrijf jaarlijks wordt afgeroomd (of aangevuld) door de concernreserve. De afgelopen vijf jaar heeft het grondbedrijf circa € 50 miljoen afgedragen aan de concernreserve. In 2009 bleek echter een bijdrage van € 5 miljoen nodig van de concernreserve om tekorten te dekken. Met een concernreserve van € 11 miljoen is een verdere verslechtering van het resultaat van het grondbedrijf zeer ongewenst.

De ongewogen risico-inschatting van het Grondbedrijf is echter omvangrijk: € 94 miljoen. Dit wordt voornamelijk gedekt met toekomstige resultaten uit de grondexploitaties voor de komende twintig jaar (geraamd op circa € 100 miljoen netto contant). Tekorten in het Grondbedrijf op korte termijn hebben echter direct effect op de concernreserve, daarvoor bieden de toekomstige/potentiële winsten geen soelaas. Gezien de omvang van de ingeschatte risico's, het nog altijd ambitieuze kantoorprogramma en de hoge boekwaarde van onderhanden werk (€ 182 miljoen), is de reserve minimaal. Een vertraging van een jaar in de plannen leidt immers al tot circa € 10 miljoen renteverlies wat er ceteris paribus toe zou leiden dat met een reserve grondbedrijf van nul en een algemene reserve van € 11 miljoen de gemeente geen reserves meer heeft om andere, nieuwe tegenvallers op te vangen.

Het activeren van bijvoorbeeld infrastructurele werken op de balans, in plaats van opnemen in de grondexploitatie, kan de druk op het grondbedrijf doen verlichten. Dit wordt nu bezien in relatie tot de meerjarenbegroting en de mogelijke effecten op kostenverhaal.

Teneinde de woningmarkt te stimuleren en ontwikkelingen weer op gang te brengen is door gemeente, woningcorporaties, ontwikkelaars en banken een specifieke aanpak ontwikkeld. Elementen hierin zijn een koopgarantie voor de te verkopen woning en een werkloosheidsverzekering. Dit geeft potentiële kopers meer vertrouwen waardoor nieuwe woningen sneller worden verkocht en de bouw dus sneller kan starten.

3.7 Casusgemeente 6 – Middelgrote gemeente in het midden van het land

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang totale activa 2009 (31 december 2009)	€ 496
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009 (incl. voorziening)	€ 82
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 62
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 26
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	€ 98
Indicatie Algemene Reserve Grondexploitatie 2009	€ 10
Indicatie Algemene Reserve 2009	€ 33
Indicatie mutatie voorzieningen/afwaarderingen grondexploitatie jaarrekening 2009	€ -1,0
Indicatie mutatie resultaten positieve grondexploitaties 2009	€ -3,5

Tabel 7: Kerncijfers begroting en jaarrekening 2009 en 2010

De gemeente is een middelgrote (circa 100.000 inwoners) gemeente in het midden van het land. De gemeente heeft een omvangrijk woningbouwprogramma, waarvan twee grootschalige projecten. De gemeente heeft een geprognosticeerde jaarlijkse woningbouwproductie van circa 650 woningen (exclusief particuliere projecten). Recent woningmarktonderzoek toont aan dat dit aantal niet realistisch is. In de eerste zes maanden van 2010 is circa 50% van de geraamde grondopbrengsten (over dit halve jaar) gerealiseerd. Dit is voornamelijk vanwege lagere volumes, de geraamde grondprijzen worden wel gehaald.

De gemeente acht de komende jaren een jaarlijkse woningbouwproductie van circa 450 woningen aannemelijker. De gemeente heeft aangegeven dat in de tweede helft van 2010 besluiten worden genomen over ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente. De focus zal daarbij liggen op de prioritering van projecten. De ambitie van de gemeente blijft het realiseren van minimaal 650 woningen per jaar, de plannen zijn dan ook afgestemd op deze ambitie. De prioritering van plannen zal in 2010 leiden tot bijstellingen van de grondexploitaties.

Uitgangspunt van de gemeente is dat grondexploitaties 'zuiver' worden opgesteld. Binnen de gemeente vindt echter dikwijls discussie plaats over het toerekenen van kosten aan de grondexploitatie. Vanuit grondexploitaties vindt een geringe afdracht plaats aan de reserve Stadsuitleg (€ 4,54 per verkochte meter grond). Geconstateerd wordt dat ook afdracht plaatsvindt naar de Reserve Bovenwijkse Voorzieningen ter grootte van circa 20% van de totale kosten. Dit betreft binnenplanse verevening in grondexploitaties (op het niveau van een masterplan) en hoewel dit een relatief groot deel betreft van de totale kosten, komt dit ten goede aan investeringen binnen het plan, zoals bijvoorbeeld infrastructurele werken.

Binnen Grondzaken is momenteel sprake van 42 actieve grondexploitaties. Het verwachte resultaat van woningbouwprojecten is in 2009 aanzienlijk gedaald van € 11 miljoen naar € 5 miljoen. Hierbij spelen planaanpassingen en terughoudendheid bij het ramen van grondopbrengsten een rol. Door een verbeterd resultaat op bedrijventerreinprojecten als gevolg van aanbestedingsvoordeel en planaanpassingen, is de daling van de resultaten op totaalniveau in 2009 vrij beperkt geweest. Bijstellingen van de financiële resultaten zijn vooralsnog binnen de grondexploitaties opgevangen. Het treffen van aanvullende voorzieningen is in 2009 in beperkte mate aan de orde geweest.

De stand van de bedrijfsreserve Grondzaken (€ 10 miljoen) is relatief laag in verhouding tot het risicoprofiel van Grondzaken (€ 26 miljoen, ongewogen). De risico's kunnen slechts voor een deel worden opgevangen indien zij zich voordoen. De gemeente constateert zelf dat het

tekort aan weerstandscapaciteit € 10,4 miljoen bedraagt in 2009. Vanwege het tekort aan weerstandscapaciteit, zullen in de toekomst verwachte winsten voor een groot deel gereserveerd moeten worden om voldoende weerstandscapaciteit op te bouwen. Ten aanzien van de voorgenomen bestemming van de verwachte (lagere) resultaten, zal de gemeente dus een afweging moeten gaan maken aan welke doelen zal worden bijgedragen, en in welke mate.

De gemeente gaat er in haar keuze voor de parameters vanuit dat de grondopbrengsten de komende jaren harder zullen stijgen dan de inflatie en dat er zeer beperkt sprake zal zijn van vertraging. Erg risicovol is het gegeven dat de gemeente subsidies als opbrengst in de grondexploitaties opneemt, zonder dat sprake is van (harde) toezeggingen ten aanzien van de betreffende subsidies. Indien de grondexploitaties aangepast worden op basis van deze constatering, dan blijft weinig buffer over om dalende opbrengsten binnen de grondexploitaties op te vangen. De bedrijfsreserve Grondzaken zal in dat geval naar verwachting niet toereikend zijn voor aanvullende voorzieningen en dekking van de risico's. Aanspraak maken op de algemene reserve is in dat geval noodzakelijk. Gezien de huidige omvang van de risico's binnen de Algemene Dienst (ongewogen € 98 miljoen, gewogen € 36 miljoen) is dit niet wenselijk. De impact van de verliezen in de grondexploitaties op de totale gemeentelijke financiën zullen dan wel voelbaar zijn.

Opgemerkt moet worden dat de gemeente relatief conservatieve voorschriften heeft voor winstneming (pas nadat 75% van de gronden is uitgegeven) waardoor winstnemingen relatief laat plaatsvinden. Hierin zit nog enige financiële buffer.

Opvallend is tevens dat de gemeente beschikt over een relatief grote portefeuille NIEGG. Geconstateerd is dat de boekwaarde de marktwaarde van deze gronden begint te overstijgen waardoor afboekingen nodig zijn. Gezien de omvang van deze portefeuille zal dit de komende jaren een belangrijk punt worden in de gemeente.

3.8 Casusgemeente 7 – Grote groeigemeente in het zuiden van het land

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang totale activa 2009 (31 december 2009)	€ 1.316
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	€ 213
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 74
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 64
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	n.b.
Indicatie Algemene Reserve Grondexploitatie 2009	€ 77
Indicatie Algemene Reserve 2009	€ 23
Mutatie voorzieningen/afwaarderingen grondexploitatie jaarrekening 2009 (eindwaarde)	- € 11,5

Tabel 8: kerncijfers begroting 2010 en jaarrekening 2009

Deze gemeente heeft momenteel meer dan 200.000 inwoners, en naar verwachting zal het inwoneraantal nog zeker tot 2040 een stijgende trend vertonen (circa 220.000 inwoners in 2029). In dat kader heeft de gemeente in 2004 woningbouwafspraken gemaakt met provincie en Rijk voor de periode 2005-2010. De ambitie bedroeg in totaal 7.000 woningen terwijl de feitelijke woningbouwproductie resulteerde in 7.300 woningen. Voor de periode 2010-2019 zullen jaarlijks gemiddeld circa 1.000 woningen moeten worden gerealiseerd. De gemeente geeft aan dat deze doelstelling niet is aangepast als gevolg van de crisis. Overigens was voor de crisis reeds sprake van overmaat in de plancapaciteit van circa 60%. Het college zal dus op

korte termijn prioriteiten moeten stellen en keuzes moeten maken ten aanzien van de woningbouwplannen. Op subregionaal niveau zijn daarentegen reeds afspraken gemaakt wat betreft de vermindering van de plancapaciteit.

Binnen het grondbedrijf is sprake van 10 gemeentelijke grondexploitaties (woningbouwprojecten) die zich in de realisatie- en nazorgfase bevinden (daarvan zijn 6 projecten herstructureringsplannen). De verwachte resultaten van deze grondexploitaties zijn in het afgelopen jaar gedaald. De positieve resultaten van de actieve grondexploitaties zijn afgenomen met circa € 5,5 miljoen, en de resultaten van de verliesgevende projecten zijn toegenomen met circa € 1,3 miljoen. Oorzaken van de afname van de resultaten zijn hoofdzakelijk planvertraging en dalende grondopbrengsten. De getroffen voorzieningen in totaliteit (inclusief bedrijventerreinen en kantoren) zijn daarentegen gedaald met circa € 11,5 miljoen (eindwaarde). Het risicodragend vermogen in grondposities is echter omvangrijk, namelijk circa € 290 miljoen (inclusief gronden die nog niet in exploitatie zijn).

Ondanks de bijstellingen in de grondexploitaties heeft de gemeente aangegeven dat de geraamde resultaten ultimo 2009 nog niet voldoende aansluiten op de huidige economische situatie. Dit heeft met name betrekking op het feit dat de overmaat in de plancapaciteit (60%) vooralsnog niet volledig is verwerkt in de grondexploitaties. De gemeente verwacht daarom nog aanvullende verliezen in de lopende grondexploitaties. Afgezien van de crisis waren de grondinkomsten voor het grondbedrijf op basis hiervan reeds eerder te optimistisch geraamd. De raming van de totale opbrengsten uit grondverkoop voor het jaar 2010 (Vastgoedmonitor 2010) is in de Vastgoedmonitor 2011 bijvoorbeeld bijgesteld van circa € 65 miljoen naar circa € 20 miljoen. De gevolgen van de huidige vastgoedmarkt zijn dus aanzienlijk.

Binnen het grondbedrijf is de stand van de Algemene Reserve Grondexploitatie ultimo 2009 circa € 77 miljoen (inclusief afdrachten aan Reserve Bovenwijkse Voorzieningen). De totale omvang van de risico's (incl. bedrijventerrein en kantoren) is geschat op circa € 64 miljoen. Benadrukt moet worden dat de risico's enkel ten aanzien van de projecten in de realisatie- en nazorgfase circa € 20 miljoen bedragen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er momenteel voldoende weerstandsvermogen aanwezig is indien risico's zich daadwerkelijk voordoen en aanvullende voorzieningen noodzakelijk zijn. De Algemene Reserve lijkt daarnaast momenteel voldoende op peil ter dekking van overige (gemeentebrede) risico's.

Echter, de vastgoedmonitor 2011 geeft aan dat vanaf 2012 de stand van de Algemene Reserve Grondexploitatie naar verwachting onder de nullijn zal komen en oploopt tot circa € 41 miljoen (netto contante waarde) negatief in 2020. Dit komt doordat verliesgevende plannen gedurende deze periode van de ontwerpfasen naar de realisatiefase over zullen gaan, met als gevolg dat aanvullende voorzieningen moeten worden getroffen ten laste van de Algemene Reserve Grondexploitatie. De ontwikkeling van de financiële positie van het grondbedrijf ziet er voor de nabije toekomst niet gunstig uit, waardoor het niet uitgesloten is dat een bijdrage vanuit de Algemene Middelen zal plaatsvinden.

Gezien de sterke neerwaartse ontwikkeling van de Algemene Reserve Grondexploitatie tot 2020 zal de gemeente aanvullende maatregelen moeten treffen teneinde het grondbedrijf financieel gezond te houden. Het onder andere schrappen van projecten is volgens de gemeente echter geen optie aangezien voor het merendeel van de projecten reeds vergaande investeringen zijn gedaan (met name grondaankopen en apparaatskosten) waardoor het

stopzetten van projecten per saldo niet gunstig zal zijn. In dat kader zal gezien de toekomstige negatieve stand van de Algemene Reserve Grondexploitatie (gegeven de huidige economische situatie) een bijdrage vanuit de Algemene Middelen vanaf 2012 een reëel scenario zijn. Gelet op de huidige stand van de Algemene Reserve van circa € 23 miljoen is het nog maar de vraag of dit toereikend is teneinde het tekort tot aan 2020 (inclusief de risico's) volledig te kunnen dekken. Dit houdt tevens in dat onder andere geplande investerings- en infraprojecten binnen de gemeente op korte termijn wellicht ter discussie komen te staan.

3.9 Casusgemeente 8 – G4 gemeente

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang totale activa 2009 (31 december 2009)	€ 4.400
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	- € 20
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 1,9
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 20-134
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009 (incl. grondexploitaties)	€ 166
Indicatie Reserve Grondexploitatie 2009	€ 0
Indicatie Algemene Reserves 2009	€ 97
Indicatie mutatie voorzieningen/afwaarderingen grondexploitatie 2009	€ 25
Indicatie mutatie resultaten positieve grondexploitaties 2009	€ 8

Tabel 9: Kerncijfers begroting en jaarrekening 2009 en 2010

De gemeente behoort tot de grootste steden van Nederland (G4) en heeft grote stedelijke ambities. De totale woningbouwopgave die conform de afspraken met het Rijk zijn gemaakt bedraagt 40.000 woningen. Ten aanzien van de woningbouwproductie ging de gemeente uit van jaarlijks 3.200 woningen. De laatste twee jaar is dit aantal vanwege de crisis niet gehaald. In 2010 is de prognose van de bouwproductie dan ook bijgesteld naar een bandbreedte van in totaal 27.000 – 35.000 woningen. Dit is vooral binnenstedelijke productie met weinig verdienlocaties en veel ISV-bijdragen.

Binnen het ontwikkelingsbedrijf zijn ten behoeve van deze bouwopgave meer dan honderd grondexploitaties actief. De bedrijfsresultaten van het ontwikkelingsbedrijf vormden in het verleden een belangrijke inkomstenbron voor de Algemene Dienst. In de afgelopen vier jaar is vanuit het ontwikkelingsbedrijf circa € 92 miljoen afgedragen aan het concern. Deze bijdragen zijn vooral benut voor investeringsprojecten (bijvoorbeeld herontwikkeling stationslocatie) en voor de revitalisering van de (particuliere) woningvoorraad. Gezien de huidige crisis staat de gebruikelijke afdracht nu ter discussie.

De effecten van de crisis zijn binnen het ontwikkelingsbedrijf ook voelbaar. Het verdienvermogen van alle actieve grondexploitaties is sinds 2007 gedaald met circa € 40 miljoen (aanpassing programma, grondopbrengsten en fasering). Daarbij hebben tevens aanzienlijke verliesnemingen plaatsgevonden (€ 69 miljoen in 2009). Deze verliesnemingen zijn volledig ten laste gegaan van de Algemene Reserve ontwikkelingsbedrijf. Daarbij diende eind 2009 zelfs de Algemene Dienst een financiële bijdrage te leveren. De Algemene Reserve ontwikkelingsbedrijf staat daarmee momenteel op nul. Nieuwe tegenvallers worden dit jaar verwacht door herprioritering van plannen en schrappen/fasering van met name kantorenaanbod. Het planaanbod wordt nu ook sterker gestuurd door en herbezien vanuit de Stadsvisie.

De grondexploitaties stonden binnen het ontwikkelingsbedrijf al onder druk omdat het voornamelijk bestond uit binnenstedelijke herstructurering. Het merendeel van de grondexploitaties (85%) is dan ook financieel afhankelijk van ISV-subsidies. De gemeente wil daarnaast blijven investeren in de stedelijke ontwikkeling zodat voorzieningen op peil blijven en de stad aantrekkelijk blijft voor hoogopgeleiden.

De effecten van de verliezen in de grondexploitaties hebben direct impact op de totale gemeentelijke financiën gegeven het ontbreken van een buffer in de reserve ontwikkelingsbedrijf. De gemeente is nu bezig met een nadere professionalisering van het ontwikkelingsbedrijf (o.a. doorlichting volledige projectportefeuille). De gemeente verwacht voor het komende jaar verdere tegenvallers. Dit houdt in dat wederom vanuit de Algemene Dienst moet worden bijgedragen. Gezien de huidige stand van Algemene Reserve (€ 97 miljoen) is het de vraag of dit mogelijk is. Dit zal er ook toe leiden dat er minder dan wel geen geld beschikbaar is voor de nodige investeringen in leefbaarheid, veiligheid en integratie, alsmede het in de stad houden en terughalen van hoogopgeleiden.

Het treffen van maatregelen in het planaanbod, wat de gemeente nu aan het doen is (ook in het kader van het meer richten op de Stadsvisie), moet echter ook in regionaal/bovenlokaal verband plaatsvinden. Hier ligt een nadrukkelijker rol voor provincie en Rijk, die bovenlokale prioriteiten moeten stellen.

3.10 Bevindingen casusgemeenten

De casusgemeenten, een selectie van gemeenten gespreid over het land en van verschillende grootte, geven een beeld van de financiële effecten van de crisis op grondbedrijven. Getracht is hieronder een geaggregeerd totaalbeeld te schetsen van deze effecten. Gemeenten zullen de effecten echter verschillend ervaren. Vanzelfsprekend is iedere gemeente uniek.

- Bij de bestudeerde gemeenten blijkt dat het voeren van al dan niet actief grondbeleid bewuste keuzes in het verleden zijn geweest, waarbij die afwegingen hebben plaatsgevonden vóór het in werking treden van de Wro en het kostenverhaal. Ook hebben bij de onderzochte gemeenten maatschappelijke en beleidsmatige overwegingen aan die keuze ten grondslag gelegen, bijvoorbeeld het mogelijk maken van geconcentreerde herhuisvesting van een ROC of het feit dat het om verliesgevend binnenstedelijke ontwikkelingen gaat waar marktpartijen niet het verlies en het risico willen dragen.
- Bij de onderzochte gemeenten zien we dat een aantal gemeenten nog flinke grondposities heeft waarvoor nog geen planontwikkeling is gestart. Die planvorming wordt door de crisis verder naar achteren geschoven met het risico dat gemaakte plankosten en rente niet terugverdiend zullen worden waardoor verlies¹² moet worden genomen.
- De boekwaarden van de grondexploitaties (onderhanden werk, dat wil zeggen de gemaakte kosten voor grond, rente, plankosten etc.), zijn bij alle gemeenten in 2009 verder gestegen. De boekwaarden van toekomstige grondexploitaties (NIEGG) laten een minder eenduidig beeld zien, maar ook deze zijn in hun totaliteit genomen toegenomen. De totale omvang van het risicodragend

¹² Het nemen van verlies gaat ten laste van de reserves.

geïnvesteerde vermogen in grond is daarmee toegenomen. Al deze gemaakte kosten moeten in de toekomst nog worden terugverdiend met grondopbrengsten. De omvang van dit risicodragend vermogen is relatief fors ten opzichte van de totale gemeentelijke financiën.

- De grondexploitaties zijn in het algemeen zuiver opgesteld in die zin dat we geen ‘oneigenlijke’ kostenposten hebben aangetroffen. Wel zijn in vrijwel elke grondexploitatie afdrachten opgenomen voor (een fonds) bovenwijkse voorzieningen en afdrachten in het kader van regionale afspraken.
- De omvang van de voorzieningen (dekking voor negatieve plansaldi) is toegenomen.
- De resultaten van de grondexploitaties zijn verslechterd en de reserves grondbedrijven zijn aanzienlijk afgenomen. De in de loop van dit jaar opgestelde (soms nog ambtelijke) prognoses laten een forse verslechtering van de reserves bij grondbedrijven zien.
- Het verdienvermogen van toekomstige winsten uit grondexploitaties verdampt. Veelal waren deze winsten bedoeld als dekkingsbron voor toekomstige infrastructurele projecten, zodat ambities moeten worden bijgesteld.
- Afdrachten uit de algemene reserve grondbedrijf aan de algemene dienst zijn niet meer aan de orde. Bijstorting vanuit de algemene dienst heeft bij een beperkt aantal gemeenten reeds plaatsgevonden.
- Bij de jaarrekeningen 2009 zijn over het algemeen plannings en faseringen bijgesteld als gevolg van de crisis. De financiële effecten van de vastgoedcrisis waren bij de jaarrekening 2009 nog beperkt ingeschat. Pas in de loop van dit jaar worden aanvullende keuzes gemaakt om planaanbod te schrappen/verminderen.
- Het effect van dalende grondprijzen is echter bij de meeste gemeenten nog niet verwerkt in de grondexploitaties en zal tot forse negatieve bijstelling van plansaldi kunnen leiden. Met deze mogelijke dalingen van grondprijzen wordt nog steeds geen rekening gehouden. In hoofdstuk 4 is hierover een berekening opgenomen.
- Het merendeel van de casusgemeenten gaat nog uit van jaarlijkse grondprijsstijgingen van 1,5 à 2% (jaar op jaar), met soms een bevrozing van de grondprijzen van 2009 op 2010. Wel wordt in veel gevallen aangegeven dat sprake is van een verhoogd risicoprofiel.

4. Macroanalyse: Financiële consequenties crisis bij grondbedrijven in 2010

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de geraamde omvang van de financiële problematiek bij grondbedrijven. Daartoe wordt voortgeborduurd op de conclusie dat de casusgemeenten de gevolgen van de crisis op grondexploitaties, te weten lagere grondopbrengsten en vertraging, nog maar beperkt hebben verwerkt in de financiën. Allereerst wordt een overzicht gegeven van kenmerken en cijfers van zowel de onderzochte casusgemeenten als van alle Nederlandse gemeenten tot en met 2009. Daarna wordt beschreven op welke wijze een indicatie van financiële tegenvallers van grondbedrijven op macroniveau kan worden doorgerekend. Vervolgens worden de resultaten weergegeven van de uitgevoerde macroanalyse. Dit laatste geeft een indicatie van de mate waarin Nederlandse gemeenten in staat zijn om financiële tegenvallers uit grondexploitaties op te vangen in 2010.

Voor de macroanalyse is gebruik gemaakt van twee bronnen, het CBS en gegevens van gemeentelijke jaarrekeningen 2009 van auditcliënten van Deloitte:

- Het CBS publiceert jaarlijks onder andere de gegevens van gemeentelijke jaarrekeningen en begrotingen, woningbouwproductie en afgegeven bouwvergunningen. De laatste realisatiecijfers van het CBS zijn op basis van de jaarrekeningen 2008 (en begrotingen 2010).
- Deloitte is accountant bij een groot aantal gemeenten. Jaarlijks wordt voor deze gemeenten de controle van de jaarrekening verricht. De geaggregeerde gegevens van een groot deel van de door Deloitte gecontroleerde jaarrekeningen zijn aangevuld met cijfers van Den Haag, Rotterdam en Amsterdam, zodat de G4 hierin zijn meegenomen. Hierdoor ontstaat een beeld van de financiële situatie van gemeenten bij de jaarrekening 2009, nog voordat bijvoorbeeld het CBS hierover haar cijfers publiceert.

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

- Jaarrekeningen van 2005 tot en met 2008 (2008 betreft voorlopige cijfers);
- Begrotingen van 2005 tot en met 2010 (2010 betreft voorlopige cijfers);
- Woningbouwproductie 2005 tot en met 2009;
- Afgegeven bouwvergunningen voor 2005 tot en met 2009.

Het databestand van Deloitte bevat cijfers uit de jaarrekeningen 2008 en 2009 voor circa 170 Nederlandse gemeenten. De gebruikte gegevens betreffen de balansposten uit de jaarrekeningen van 2008 en 2009.

4.1 Kenmerken en cijfers

Voor de casusgemeenten is in tabel 10 een overzicht gegeven van de mutaties van 2008 op 2009, voor het onderhanden werk, NIEGG, voorzieningen, reserve grondbedrijf, algemene reserve en de prognose van de positieve en negatieve plansaldi per ultimo 2009.

	Mutatie OHW	Mutatie NIEGG	Mutatie voorzieningen	Mutatie reserve grondbedrijf	Mutatie algemene reserve	Mutatie saldo positieve plannen	Mutatie saldo negatieve plannen
Casusgemeente 1	€ 11,0	€ 0,3	€ 0,4	€ 0,5	€ 0,2	€ -4,0	€ -
Casusgemeente 2	€ -0,6	€ -15,5	€ 22,1	€ 2,4	€ -14,2	nb	nb
Casusgemeente 3	€ 9,0	€ -1,5	€ 6,0	€ 5,6	€ 7,9	€ -2,0	€ 5,0
Casusgemeente 4	€ 60,4	€ -47,0	€ 22,1	€ -2,0	€ 28,3	€ 2,6	€ 2,7
Casusgemeente 5	€ 12,0	€ -4,0	€ 0,6	€ -5,1	€ -4,2	nb	nb
Casusgemeente 6	€ -9,0	€ 10,0	€ -1,0	€ 0,6	€ 5,0	€ -3,5	€ -2,9
Casusgemeente 7	€ 58,0	€ -7,0	€ -7,0	€ 19,1	€ 0,7	nb	€ -7,0
Casusgemeente 8	€ -12,0	€ 2,3	€ 25,0	€ -58,4	€ -79,5	€ -8,0	€ 1,0

Tabel 10: mutaties 2008 naar 2009 van onderhanden werk, NIEGG, voorzieningen, reserve grondbedrijf, algemene reserve en plansaldi bij casusgemeenten

Bron: jaarrekeningen 2008 en 2009 gemeenten, bewerking Deloitte Real Estate Advisory

Het algemene beeld bij de casusgemeenten is een toename van de omvang/waarde van het onderhanden werk in 2009 ten opzichte van 2008, een diffuus beeld van de mutaties in NIEGG, een beperkte toename van de voorzieningen, een wisselend beeld bij reserves en een beperkte verslechtering van plansaldi.

Het databestand van Deloitte omvat circa 42% van de Nederlandse gemeenten. In termen van inwoners beslaan de gemeenten in dit databestand met circa 56% van het totaal aantal inwoners in Nederland een grotere afspiegeling. De hier genoemde 'Deloitte-gemeenten' zijn gemiddeld genomen iets groter in inwoneraantal, maar hebben gemiddeld genomen ook een betere reservepositie. Zie ook tabel 11. De verklaring hiervoor ligt in het gegeven dat de complete G4 in dit databestand is meegenomen.

	Inwoners	OHW	NIEGG	Algemene reserve
CBS	15.633.179	€ 7.349	€ 3.742	€ 10.956
Deloitte	8.707.339	€ 4.091	€ 1.854	€ 7.615
Verhouding	56%	56%	50%	70%

Tabel 11: Vergelijking van totaalcijfers CBS en Deloitte over 2008 (€ in miljoenen)

Bron: CBS en Deloitte, bewerking Deloitte Real Estate Advisory

Noot: Het aantal gemeenten voor CBS betreft gemeenten waarvoor over 2008 data beschikbaar zijn over de onderhanden werkpositie 2008. Derhalve komt dit niet overeen met het totaal aantal Nederlandse gemeenten.

Tabel 12 geeft de ontwikkeling van diverse balansposten weer voor de periode 2005 tot en met 2008. Tabel 13 geeft deze ontwikkeling weer voor 2009, inclusief uitsplitsing naar grootteklasse van gemeenten om te zien of dit leidt tot verschillen tussen gemeenten op basis van de omvang. Daarna wordt ingegaan op de bevindingen uit de tabellen.

	OHW	NIEGG	Voorzieningen	Algemene reserve	Bestemmings-reserve
CBS 2005	€ 5.683	€ 2.849	€ 9.362	€ 9.471	€ 12.668
CBS 2006	€ 6.794	€ 2.981	€ 10.709	€ 10.157	€ 14.459
CBS 2007	€ 7.642	€ 3.283	€ 10.308	€ 10.755	€ 15.546
CBS 2008	€ 7.349	€ 3.742	€ 6.722	€ 10.956	€ 17.160
Groei 2005-2008	29%	31%	-28%	16%	35%

Tabel 12: Omvang en groei balansposten 2005 - 2008 (in miljoenen)

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory

	OHW	NIEGG	Voorzieningen	Algemene reserve	Bestemmings-reserve
Deloitte 2008	€ 4.091	€ 1.854	€ 3.979	€ 7.615	€ 11.193
Deloitte 2009	€ 4.603	€ 1.948	€ 3.947	€ 7.638	€ 13.376
Groei 2008-2009	13%	5%	-1%	0%	20%
Inwoners: <25k	9%	19%	3%	7%	6%
Inwoners: 25k - 50k	24%	8%	0%	8%	18%
Inwoners: 50k - 100k	2%	37%	-17%	-4%	5%
Inwoners: 100k - 250k	17%	-10%	-1%	1%	34%
G4: >250k	9%	nb	2%	-1%	15%

Tabel 13: Omvang en groei balansposten 2009 naar grootteklasse van gemeenten (in miljoenen)

Bron: Deloitte, bewerking Deloitte Real Estate Advisory

Noot: De G4 heeft geen NIEGG gronden gerapporteerd in 2009

Geïnvesteed vermogen in grondposities

De kosten en opbrengsten gemaakt voor lopende grondexploitaties zijn geactiveerd onder de balanspost voorraden als onderhanden werk. Bij onderhanden werk geactiveerde kosten betreffen bijvoorbeeld verwervingskosten of kosten voor bouw- en woonrijp maken, geactiveerde opbrengsten zijn onder andere opbrengsten uit grondverkoop of ontvangen subsidies. Dit saldo is geïnvesteed vermogen dat in de toekomst nog moet worden terugverdiend met (grond)opbrengsten¹³. De omvang van het onderhanden werk is in de periode 2005-2008 met 31% gegroeid. Het beeld bij de casusgemeenten dat het onderhanden werk in 2009 verder is toegenomen, wordt bevestigd op basis van de cijfers van Deloitte: de post onderhanden werk blijkt in 2009 verder gegroeid met ruim 10%. Dit betekent dat in het eerste volle jaar van de economische crisis meer investeringen in grondproductie hebben plaatsgevonden dan bouwrijpe kavels zijn verkocht. Gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners en gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners blijken hierbij een opvallend grote groei te hebben gekend van het onderhanden werk.

De kosten gemaakt voor mogelijk toekomstige grondexploitaties zijn geactiveerd onder de post NIEGG. De omvang hiervan is in de periode 2005-2008 met 29% gegroeid. Op basis van Deloitte cijfers blijkt dat de post NIEGG in 2009 verder is gegroeid met 5%. Ook hier zijn grote verschillen tussen gemeenten. Bij kleine gemeenten (25.000 tot 50.000 inwoners) en gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners is de omvang van deze post fors gestegen terwijl de post NIEGG kleiner is geworden bij gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners. De verklaring voor een stijging van NIEGG kan zijn dat enerzijds nog steeds gronden zijn aangekocht (wellicht voortkomend uit oude afspraken) en investeringen zijn gedaan (in bijvoorbeeld planvoorbereiding), anderzijds kan het ook zo zijn dat door vertragingen in de plannen extra rentekosten zijn bijgeschreven op het onderhanden werk. Voor de post NIEGG geldt dat bij de casusgemeenten het beeld ook diffuus was.

Het totaal van het geïnvesteed vermogen, bestaand uit onderhanden werk en NIEGG, was volgens de CBS cijfers voor alle gemeenten per ultimo 2008 gestegen tot circa € 11,1 miljard. Extrapolatie op basis van de Deloitte-cijfers die aantonen dat onderhanden werk met 13% groeide en NIEGG met 5% groeide in 2009, betekent dat ultimo 2009 het totaal geïnvesteed vermogen voor alle gemeenten verder is gestegen tot circa € 12 miljard. Ter indicatie: als de helft van de plannen een jaar (extra) vertraagt, levert dit circa € 300 miljoen aan extra

¹³ Hierbij zijn niet inbegrepen de gemeentelijke deelnemingen in publiek-private samenwerkingen, waarover gemeenten ook risico lopen in de huidige vastgoedmarkt.

rentekosten in de plannen op. Voor zover dit negatieve plannen betreft leidt dat bij de jaarrekening 2010 direct tot een toename van de voorzieningen in combinatie met een afname van de reserves.

Voorzieningen

Omdat lagere opbrengsten en toenemende rentekosten te verwachten zijn als gevolg van de vastgoedcrisis, mag worden verwacht dat de omvang van voorzieningen toeneemt. De casusgemeenten kenden ultimo 2009 echter een beperkte toename van voorzieningen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat de omvang van de post voorzieningen in 2008 niet is toegenomen. Het tegenovergestelde is waar, het niveau van voorzieningen nam af met bijna 30%. Ook in 2009 blijkt het niveau van de voorzieningen niet te stijgen, deze blijft vrijwel gelijk net als bij de casusgemeenten. Omdat circa 50% van de voorzieningen voor rekening komt van de G4 is het effect van de sterke daling van voorzieningen van gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners beperkt. Daling van het niveau van de voorzieningen kan voortkomen uit meevallers in de ramingen (bijvoorbeeld bij de kosten) of uit het afsluiten van plannen als ze (grotendeels) gerealiseerd zijn¹⁴.

Reserves

De mutatie in de algemene reserves voor de casusgemeenten geeft voor 2009 een wisselend beeld. Ook de landelijke cijfers tonen dit beeld. De stijging in 2008 was al zeer beperkt maar in 2009 blijft de omvang van algemene reserves gelijk aan het niveau van 2008. De kleine stijging van de algemene reserves bij gemeenten tot 50.000 inwoners wordt opgevangen door een daling bij gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners. Ook voor de algemene reserves geldt overigens dat het aandeel van de G4 gemeenten hierin met 64% zeer groot is. In de grondexploitatie kan de situatie optreden dat plannen met positieve plansaldi (vervroegd) worden afgesloten zodat de reeds gemaakte winsten uit eerdere jaren zijn gebruikt om de reservepositie aan te vullen. Dit effect is ook bij een aantal casusgemeenten geconstateerd. De groei van de bestemmingsreserve zet ook verder door in 2009. Zoals reeds geconstateerd bij de casusgemeenten, is het crisiseffect bij de gemeentelijke grondbedrijven in de jaarrekeningen 2009 nog niet zichtbaar geworden in toenemende voorzieningen en afnemende reserves, maar wel in de onderhanden werkpositie en het risicoprofiel. Dit beeld komt ook naar voren in bovenstaande macroanalyse.

Resultaten van de grondexploitatie

De casusgemeenten ervaren een beperkte verslechtering van de plansaldi. Dit beeld wordt niet onderschreven door tabel 14 waarin wordt gekeken naar begrote resultaten van grondexploitatie. Uit de CBS cijfers blijkt dat gemeenten in de begrotingen 2010 nog steeds uitgaan van een winst uit grondexploitatie van circa € 370 miljoen. Opvallend is dat dit weliswaar substantieel lager is dan vorige jaren (in 2008 bedroeg de begrote winst uit grondexploitatie volgens het CBS circa € 740 miljoen), maar nog steeds is gebaseerd op een geraamde groei van de opbrengsten uit grondverkoop (geraamde baten circa € 7,1 miljard in 2010 ten opzichte van € 7,0 en € 6,9 en € 6,7 in de voorgaande jaren). Dit sluit niet aan op de zich voordoende vertraging in afzet en de geconstateerde terugval in afgegeven bouwvergunningen in 2009 (-25%). Bedacht moet echter worden dat deze ramingen voor de

¹⁴ Bij het afsluiten wordt dan het verlies definitief genomen, met als dekkingsbron de hiervoor getroffen voorziening. Deze voorziening is dan gebruikt en verdwijnt daarmee van de balans.

begroting 2010 tot stand zijn gekomen in begrotingsopstellingen van begin 2009, toen de omvang, duur en impact van de crisis wellicht nog niet volledig waren ingeschat. Dit is ook geconstateerd bij de onderzochte gemeenten waar de voor 2010 begrote opbrengsten uit grondverkoop inmiddels in de loop van dit jaar fors naar beneden zijn bijgesteld.

Overigens blijken de gerealiseerde baten en lasten uit grondexploitaties in 2008 circa 28% hoger te liggen dan begroot, in de jaren daarvoor was dit percentage zelfs 50% tot 70%. Hieruit kan worden opgemaakt dat gemeenten baten en lasten uit grondexploitaties doorgaans voorzichtig begroten. Desalniettemin lijkt de raming voor 2010 te optimistisch.

	Baten	Lasten	Saldo
CBS 2005	€ 3.427	€ 3.217	€ 211
CBS 2006	€ 4.523	€ 4.088	€ 435
CBS 2007	€ 5.126	€ 4.665	€ 461
CBS 2008	€ 6.676	€ 6.169	€ 742
CBS 2009	€ 6.880	€ 6.370	€ 510
CBS 2010*	€ 7.107	€ 6.736	€ 371
Groei 2005-2008	107%	109%	76%
Groei 2009-2010*	3%	6%	-27%

Tabel 14: Omvang en groei begroting bouwgrondexploitaties 2005-2010 (in miljoenen)

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory

*2010 betreffen voorlopige cijfers. Noot: Ervaring leert dat de begrote baten en lasten in de regel een flinke onderschatting zijn van de werkelijke baten en lasten

Kijkend naar de verschillen tussen gemeenten in tabel 15 blijkt dat het beeld van de (begrote) ontwikkeling in baten en lasten van bouwgrondexploitaties zeer diffuus is. Duidelijk is wel dat vooral de grotere gemeenten in 2010 per saldo forse verslechtering verwachten van de resultaten van grondexploitaties. Verklaringen hiervoor kunnen zijn dat het veelal juist ook de grotere gemeenten zijn die omvangrijke gebiedsontwikkelingen in portefeuille hebben, dat zij verhoudingsgewijs meer binnenstedelijk ontwikkelen of dat grotere gemeenten relatief gezien meer kantoorontwikkeling hebben waarvan bekend is dat de resultaten sterk zijn verslechterd.

	Baten	Lasten	Saldo
Groei 2009-2010*	3%	6%	-27%
Inwoners: <25k	23%	23%	19%
Inwoners: 25k - 50k	-9%	-10%	13%
Inwoners: 50k - 100k	22%	23%	-2%
Inwoners: 100k - 250k	-8%	-6%	-79%
G4: >250k	10%	27%	-37%

Tabel 15: Groei begroting bouwgrondexploitaties 2009-2010, naar grootteklasse gemeente (in miljoenen)

*2010 betreffen voorlopige cijfers

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory

Ook bij het bovenstaande hoort de kanttekening dat de ramingen voor 2010 in de loop van dit jaar fors zijn bijgesteld en dat geconstateerd kan worden dat de verwachtingen in de begrotingen 2010 (veel) te optimistisch zijn gebleken.

Samenvattend wordt geconstateerd dat over 2009 per saldo meer is geïnvesteerd waardoor sprake is van een toename van risico's voor gemeenten, voor 2010 nog gerekend wordt op een stijging van de opbrengsten uit grondverkoop en op winsten en dat effecten van de crisis vooralsnog niet in de voorzieningen en reserves lijken te zijn verwerkt.

4.2 Indicatie financiële tegenvallers grondbedrijven 2010

Uit analyse van de casusgemeenten blijkt dat gemeenten de financiële effecten van de kredietcrisis nog beperkt hebben verwerkt¹⁵. Het is aannemelijk dat verslechtering van grondprijzen, schrappen/wijzigen van plannen en vertraging in gronduitgifte effect zal hebben op de jaarrekeningen van 2010 van deze casusgemeenten. Dit betreft ook de twee belangrijkste drijvers van de opbrengstenkant van grondexploitaties; ramingen van grondprijzen (prijs) en gronduitgifte (kwantiteit)

Voor de macroanalyse wordt derhalve aangenomen dat door de crisis zowel een prijs- als een kwantiteiteffect (of vertragingseffect) zal optreden in grondexploitaties. Daarbij is nog geen rekening gehouden met het volledig intrekken van ruimtelijke plannen en de financiële effecten daarvan. Het intrekken van plannen is bijvoorbeeld het geval bij geplande kantorenlocaties, waarvoor de markt is weggevallen (zoals in Amsterdam), of voor woningbouwplannen in regio's waar sprake is van krimp en/of overprogrammering. Dit is bijvoorbeeld het geval in de vijf gemeenten van Netwerkstad Twente, waar het planaanbod in de gemeentelijke plannen tot 2020 circa drie keer zo groot is/was als de berekende woningbehoefte in die gemeenten¹⁶.

De macroanalyse geeft een beeld van de mate waarin Nederlandse gemeenten in staat zijn om financiële tegenvallers uit grondexploitaties op te vangen. Dit beeld schetst het effect voor het totale speelveld, geenszins wordt gepretendeerd voor individuele gemeenten een voorspelling te doen. Ook wordt deze indicatie verondersteld op te treden op basis van hierna aangegeven veronderstellingen. Hierbij beperkt deze indicatie zich tot het financiële effect van de ontwikkelingen van plansaldi en te treffen voorzieningen. De indirecte effecten zoals bouwleges, OZB en Gemeentefonds worden hierna aangegeven op basis van eerdere onderzoeken.

Prijseffect

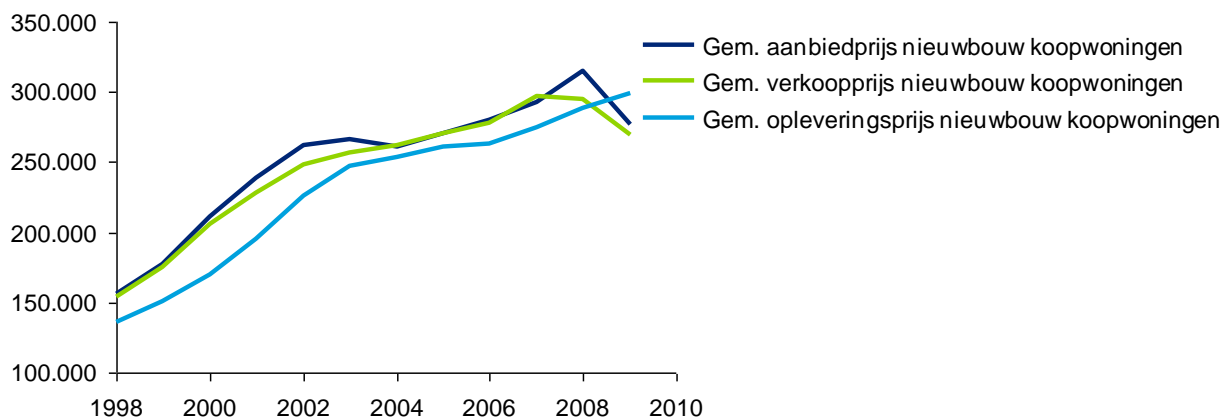
De ruimtelijke projecten die worden gerealiseerd kennen een daling van opbrengsten. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een daling van de prijzen van vastgoed ten opzichte van 2008. In paragraaf 2.2 is gebleken dat de grondprijzen in de periode 1985-2007 sterker zijn gestegen dan de VON-prijzen door een aantal factoren, waaronder het reeds eerder genoemde multipliereffect. Hierop zal een correctie plaats moeten vinden. De Monitor Nieuwe Woningen van het voormalige ministerie van VROM, NEPROM en Aedes toont aan dat de gemiddelde verkoopprijs van nieuwbouwwoningen is gedaald in 2008 en 2009 (figuur 7). Verwachting van onder andere Rabobank¹⁷ en NVM/CBS¹⁸ is dat VON-prijzen ook in 2010 niet zullen stijgen. Dit heeft een direct effect op de residuele grondwaarden en dus de (geraamde) opbrengsten van gemeentelijke grondexploitaties.

¹⁵ De wijze waarop financiële tegenvallers in grondexploitaties tot stand komen is beschreven in hoofdstuk twee en wordt onderstaand kort verder toegelicht.

¹⁶ Bron: Concept woningbouw prestatieafspraken Netwerkstad

¹⁷ Kwartaalbericht woningmarkt (augustus 2010)

¹⁸ Prijzen bestaande koopwoningen dalen momenteel met gemiddeld 0,9 % (19 augustus 2010)

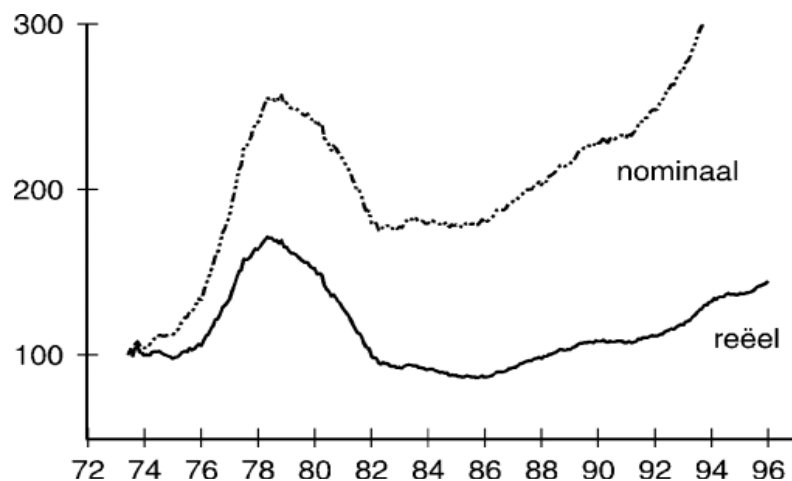


Figuur 7: Ontwikkeling van prijzen nieuwbouw koopwoningen

Bron: Monitor Nieuwe Woningen, VROM/NEPROM/Aedes, bewerking Deloitte Real Estate Advisory

Zoals eerder geconstateerd, en ook zichtbaar bij de casusgemeenten, hebben de meeste gemeenten hun grondprijzen over de afgelopen één à twee jaren bevroren en vervolgens in de ramingen weer laten groeien met jaarlijks 1,5 à 2%. Wij constateren dat nog nergens rekening is gehouden met een daadwerkelijke daling van de grondprijzen voor de korte termijn. Ter indicatie: bij een grondprijzdaling van 9% duurt het circa 5 jaar voordat het oude prijsniveau weer bereikt is bij een dergelijke jaarlijkse groei.

Onderzoek van ESB¹⁹ naar de vastgoedcrisis begin jaren '80 leert dat het lange tijd heeft geduurd alvorens prijzen van woningen weer op het oude niveau waren. Figuur 8 toont dat het op nominaal niveau circa 14 jaar duurde voordat de prijs van een representatief huis in Nederland weer op hetzelfde niveau was als op het hoogtepunt vlak voor de vastgoedcrisis. Indien rekening wordt gehouden met de reële prijs, dan is deze herstelperiode nog langer.



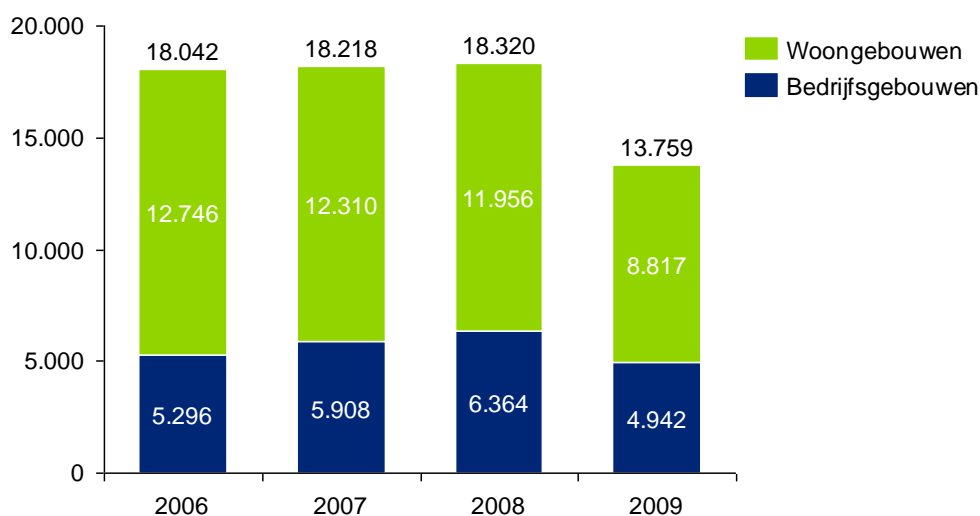
Figuur 8: Herstel huizenprijs na de luchtbel van 1979

Bron: ESB

¹⁹ Een nieuwe index voor de huizenmarkt, ESB, 30 oktober 1996

Kwantiteiteffect

De uitgifte van gronden in ruimtelijke plannen vermindert door de crisis. In 2009 is het aantal afgegeven bouwvergunningen²⁰ met circa 25% gedaald ten opzichte van 2008 (figuur 9). Het effect hiervan zal in 2010 zichtbaar worden door een vermindering van gronduitgifte. Deze vermindering van gronduitgifte betreft echter in principe een tijdelijk effect. Over een aantal jaar komt de bouwproductie naar verwachting weer op gang en herstelt het uitgifteniveau zich. Gemeenten reageren hierop door ruimtelijke plannen uit te faseren. Omdat aangenomen wordt dat de daling in opbrengsten uit gronduitgifte door gemeenten wordt gecompenseerd door een vergelijkbare daling in de te maken kosten/investeringen, wordt per saldo geen daling van het resultaat verwacht als gevolg van het kwantiteiteffect. Wat rest is het vertragingseffect van reeds gemaakte kosten waarvoor de opbrengsten pas later worden gerealiseerd. Aangenomen wordt dat een vertraging optreedt van circa twee jaar. Hierbij is dus het uitgangspunt dat de geplande productie doorschuift in de tijd. Afgezien is van het effect van het schrappen van plannen in gebieden met overprogrammering en door herprioritering. Het financiële effect hiervan is dus in onze inschattingen niet meegenomen. Daar waar de grondexploitaties een beroep doen op ambtelijke capaciteit verschuift hier overigens een dekkingsprobleem van personeelslasten van grondexploitatie naar begroting. De vertraging effectueert zich in extra rentekosten over de reeds gemaakte kosten: het onderhanden werk.



Figuur 9: Aantal afgegeven bouwvergunningen per jaar

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory

Het prijseffect en het kwantiteitseffect worden doorgerekend in de macroanalyse. In Bijlage 1 zijn de uitgangspunten daarvoor weergegeven.

4.3 Resultaten

Bij casusgemeenten is geconstateerd dat effecten van de kredietcrisis (zoals lagere grondopbrengsten en vertraging van plannen) beperkt zijn verwerkt in de gemeentefinanciën.

²⁰ Het betreft hier het aantal afgegeven bouwvergunningen voor zowel nieuwbouw als verbouwingen.

Doorrekenen en extrapolatie van het prijseffect en kwaliteitseffect in de macroanalyse leidt tot een totale verslechtering van circa € 2,4 miljard. Dit is verdeeld in een prijseffect van € 1,2 miljard en een vertragingseffect van € 1,2 miljard. Onder de aanname dat 60% van deze verslechtering van de plannen voor rekening komt van positieve grondexploitaties, betreft dit een winstverdamping van circa € 1,4 miljard. Voor de overige € 1 miljard dienen voorzieningen te worden getroffen en/of komt dit direct ten laste van de algemene reserve, waarmee dit dus budgettaire tegenvallers zijn voor de gemeente. De som van algemene reserves van gemeenten lijkt op zich ruim voldoende om dit te dekken, afgezien van andere financiële mee- en tegenvallers in de begroting, zoals bij de WMO, WWB, etc. Immers, de som van de algemene reserves van gemeenten betrof in 2008 bijna € 11 miljard. Het gevolg van de afnemende reserves als gevolg van de tegenvallers bij de grondexploitatie is echter dat ook de jaarlijkse inkomsten uit rentebaten over deze reserves verminderen.

Op individueel niveau kunnen gemeenten echter wel in moeilijkheden komen. Indien aangenomen wordt dat gemeenten de verslechtering van negatieve grondexploitaties in 2010 nog moeten verwerken, blijkt dat het prijseffect en de vertraging als gevolg van het kwantiteiteffect in 2010 slechts bij een beperkt aantal gemeenten groter zal kunnen zijn dan de omvang van de beschikbare reserves. Circa 4% van de gemeenten, oftewel 16 gemeenten, lijkt in 2010 niet voldoende algemene reserves te hebben om verslechtering van grondexploitaties op te vangen (ceteris paribus, dat wil zeggen afgezien van andere financiële mee- en tegenvallers).

Aan de basis van deze macroanalyse staat een aantal uitgangspunten die als relatief minimaal kunnen worden bestempeld. Zo wordt ervan uitgegaan dat enkel sprake is van negatieve grondexploitaties die negatiever worden en positieve grondexploitaties die minder positief worden; niet dat er positieve grondexploitaties negatief worden. Daarnaast moet bedacht worden dat de nog te realiseren opbrengsten ook best hoger zouden kunnen uitvallen dan enkel het huidige niveau van het geïnvesteerd vermogen in grond. Bijvoorbeeld door het gegeven dat er nog te realiseren kosten zijn die ook moeten worden terugverdiend en door rente- en inflatie effecten. Indien onder verder dezelfde condities wordt aangenomen dat 50% (in plaats van 40%) van de grondexploitaties negatief zijn (geworden) en de omvang van de nog te realiseren opbrengsten een factor 1,5 hoger is, dan neemt het totaal verlies op grondexploitaties toe tot € 3,0 miljard. € 1,5 miljard hiervan leidt tot directe financiële gevolgen. Het aantal gemeenten waarvan de reserves niet meer toereikend zijn stijgt dan naar 41 (9,5%). Ook is zoals eerder vermeld geen rekening gehouden met de financiële effecten van het schrappen van plannen.

De totale verslechtering van grondexploitaties van € 2,4 tot € 3,0 miljard kost iedere Nederlander gemiddeld € 148 tot € 185 (+ PM). Dit effect is relatief het minst bij inwoners van de G4, grotendeels te verklaren door het 'ontbreken' van NIEGG in deze vier gemeenten. Bij gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners is de geraamde verslechtering het grootst.

Met de raming van € 2,4 tot € 3,0 miljard totaal verlies op grondexploitaties komt Deloitte Real Estate Advisory op een hoger totaal verlies dan voorgaande studies. Fakton²¹ publiceerde eerder dit jaar een onderzoek naar verliezen op gemeentelijke grondexploitaties. Met een berekening via de terugvallende woningbouwproductie ramen zij de gedeerde grondinkomsten op € 2,25 miljard (per crisisjaar). Het COELO²² becijfert de omvang van de tegenvallende inkomsten in bouwgrondexploitaties op ca. € 2 miljard. Rekening moet echter worden gehouden dat ook een deel van deze tegenvallende inkomsten worden geabsorbeerd in grondexploitaties in de vorm van (toekomstige) winstverdamping en dus op korte termijn financieel ‘geen pijn’ doet in de gemeentefinanciën. De directe financiële gevolgen zijn derhalve volgens Deloitte Real Estate Advisory circa € 0,95 tot € 1,5 miljard.

Het beeld dat gemeenten voldoende algemene reserves hebben om tegenvallers uit grondexploitaties op te vangen in 2010 is niet het volledige beeld. De ‘pijn’ is er met deze financiële rekenexercitie nog niet uit. Deze rekenexercitie toont maar een deel van het verhaal:

- Ondanks de vastgoedcrisis handhaaft de woningbehoefte zich in kwalitatieve zin. Van gemeenten wordt derhalve verwacht dat zij blijven investeren in de kwaliteit van de gemeente om verval en het wegtrekken van inwoners te voorkomen. Met name voor grotere steden betekent dit een forse opgave omdat zij veelal over een relatief verouderde woningvoorraad beschikken. Bovendien heeft een aantal gemeenten afspraken gemaakt ten aanzien van de woningbouwproductie. Dit betekent dat gemeenten moeten blijven investeren in gebiedsontwikkeling, ondanks verwachte lagere opbrengsten. Dit trekt een zware wissel op gemeentebegrotingen.
- Voor aanvullende tegenvallers in 2010 vanuit bijvoorbeeld de algemene dienst, of nieuwe tegenvallers in grondexploitaties in 2011, is minder dekking vanuit de reserves. Gemeenten dienen dus zeer strak te sturen op de begroting om te voorkomen dat aanvullende dekking vanuit de algemene reserve noodzakelijk is.
- Als gevolg van de vastgoedcrisis verdwijnt een omvangrijke hoeveelheid inkomsten voor gemeenten. De rekenexercitie heeft zich gericht op de effecten bij positieve en negatieve grondexploitaties waarbij alleen de effecten van negatieve grondexploitaties directe gevolgen hebben voor de reserves van de gemeenten. Voor positieve grondexploitaties geldt dat een groot deel van de winstpotentie verdampst, zonder directe pijn voor de gemeenten. De winstpotentie is echter wel essentieel voor toekomstige aanzuivering of aanvulling van de reserves zodat middelen beschikbaar komen of zijn ten behoeve van de financiële haalbaarheid van gewenste toekomstige investeringen in bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur en maatschappelijk en sociaal beleid. Concreet betekent het verdampen van een deel van de winstpotentie dat gemeenten minder kunnen uitgeven aan bijvoorbeeld leefbaarheid, veiligheid en stadsvernieuwing. Daarnaast is het zo dat er in

²¹ Notitie ‘Wat te doen aan dalende grondopbrengsten gemeenten? Analyse en oplossingsrichtingen voor lopende grondexploitaties’, Fakton, 2010

²² ‘Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten’, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Groningen, 2010

voorgaande jaren forse winsten uit grondexploitatie zijn opgetreden, die nu zijn weggevallen en omslaan naar tekorten.

- Indirecte effecten als gevolg van de crisis zijn in de macroanalyse buiten beschouwing gelaten.
 - Een eerste indirect effect betreft afnemende inkomsten uit bouwleges. Uit analyse van de gemeentebegrotingen blijkt dat nog zeer beperkt rekening is gehouden met lagere opbrengsten uit bouwleges in 2010 (tabel 16). De gemiddeld gerealiseerde baten per afgegeven bouwvergunning is circa € 30.100 over de jaren 2006 tot en met 2008. Aannemend dat het aantal afgegeven bouwvergunningen in 2010 vergelijkbaar zal zijn met het aantal in 2009, dan mag in 2010 circa € 414 miljoen aan opbrengsten worden verwacht uit afgegeven bouwvergunningen. Voor 2010 worden de begrote baten uit bouwleges daarmee met circa € 71 miljoen overschat. Dit ligt in lijn met recente andere berekeningen over de vermindering van bouwleges. In de eerder genoemde notitie van Fakton wordt via een andere berekening immers rekening gehouden met een vermindering van bouwleges van € 75 miljoen. Tegenover deze verminderde inkomsten moeten op termijn overigens wel lagere kosten komen te staan.

	2006	2007	2008	2009	2010*
Begrote baten	€ 350	€ 388	€ 477	€ 507	€ 485
Gerealiseerde baten	€ 514	€ 526	€ 603	€ 414	€ 414
Afgegeven bouwvergunningen	18.042	18.218	18.320	13.759	13.759

Tabel 16: Overzicht begrote en gerealiseerde baten uit afgegeven bouwvergunningen (in miljoenen)

*2010 betreffen voorlopige cijfers. Cursieve cijfers betreffen een extrapolatie van voorgaande jaren.

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory

- Een tweede mogelijk indirect effect als gevolg van de crisis betreft gemeentelijke OZB inkomsten. OZB inkomsten worden bepaald door het tarief per eenheid en de waarde van de woning. In de praktijk slagen gemeenten erin om deze belastingopbrengsten constant te houden door het tarief per eenheid aan te passen. Uitgangspunt is daarom dat de effecten van de crisis op de OZB inkomsten van gemeenten beperkt zijn. Dat heeft uiteraard wel weer effect op de lokale lastendruk.
 - Een derde mogelijk indirect effect is dat ook de renteopbrengsten van de reserves wegvallen op de algemene dienst. Indien 40% van de verslechtering direct ten laste gaat van de algemene reserves vanwege negatieve grondexploitaties, dan is de vermindering van de rentebaten circa € 48 miljoen bij een rentepercentage van 5%. Deze rente over de reserves wordt veelal als incidentele inkomsten in de algemene dienst opgenomen.
 - Inschatting is dat de indirecte effecten voor gemeenten als gevolg van de crisis (bouwleges, OZB inkomsten en rentebaten) voor 2010 gezamenlijk circa € 119 miljoen bedragen.
- Opbrengsten worden later gerealiseerd dan gepland waardoor de onderhanden werkpositie verder toeneemt. Hierdoor neemt het risicoprofiel van de gemeente toe.

Afstoten van gronden (bijvoorbeeld NIEGG waarvan besloten wordt ze niet tot ontwikkeling te brengen) is niet zonder meer een optie; er is immers veel minder animo in de markt om grondposities te verwerven. De marktwaarde van deze gronden daalt als gevolg van de crisis.

- Tegenover de ingeschatte risico's beschouwen gemeenten vaak de verdienpotentie uit grondexploitaties (de toekomstige positieve plansaldi) als weerstandsvermogen om die risico's indien nodig op te kunnen vangen. Met het verdampen van de positieve plansaldi neemt de financiële buffer om toekomstige risico's op te vangen ook af.
- Ook de voeding van een fonds bovenwijks met afdrachten uit de grondexploitaties komt in gevaar door de vastgoedcrisis, waardoor bijvoorbeeld voorziene infrastructurele investeringen niet kunnen worden gerealiseerd. Soms is er ook nog sprake van geraamde afdrachten uit het grondbedrijf ten gunste van de algemene dienst, terwijl in de praktijk al in 2009 kan worden geconstateerd dat er bij een aantal gemeenten het omgekeerde plaatsvond.

5. Geen panacee maar wel mogelijke oplossingsrichtingen?

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat veel gemeenten de komende tijd nog te maken zullen krijgen met financiële tegenvallers. Op zich geen echte verrassingen, maar meer een uitvloeisel van de financiële crisis en de verwerking daarvan in het huishoudboekje. Daarmee moet de klap dus nog komen.

Evengoed is dit echter een gevolg van bestuurlijke keuzes in het verleden om als gemeente actief grondbeleid te willen voeren. De huidige crisis biedt alle aanleiding tot een strategische heroriëntatie bij gemeenten op het grondbeleid en de vraag bij welke locaties sprake kan zijn van faciliterend grondbeleid waarbij het initiatief bij marktpartijen ligt. Zoals vroeger wordt het niet meer. Nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling en samenwerking moeten worden gezocht. Daarbij is ook nog een groot verschil naar vastgoedcategorieën en regio's.

De financiële, beleidsmatige en economische effecten van de crisis bij de gemeentelijke grondbedrijven zijn ernstig. Ook al is de financiële problematiek mogelijk voor gemeenten in een aantal gevallen op te vangen voor een bepaalde periode en in bepaalde omvang, de effecten in economische en beleidsmatige zin zijn ook aanzienlijk. De vraag die zich dan meteen aandient is welke oplossingen er kunnen worden gevonden om de (financiële) effecten het hoofd te kunnen bieden. Helaas is hiervoor geen panacee.

Gemeenten zullen hun verliezen moeten nemen, maar kijkend naar de wijze waarop voorlopende gemeenten hiermee omgaan zien we wel een aantal suggesties en best practices. Want er zijn wel degelijk maatregelen mogelijk die ervoor zorgen dat zaken niet nog erger worden of wellicht zelfs voor wat verbetering kunnen zorg dragen. In dit hoofdstuk benoemen wij mogelijke maatregelen om de impact van de financiële crisis te mitigeren en in elk geval een verdere negatieve impact te voorkomen. Die maatregelen zullen verder onderzocht moeten worden of kunnen (gedeeltelijk) al geïmplementeerd worden. Naast de eigen verantwoordelijkheid voor gemeenten moet ook gekeken worden naar de rol van andere partijen, zowel mede-overheden (provincies, rijk) als marktpartijen (corporaties, financiële instellingen, beleggers, bouwers en ontwikkelaars). Daarbij hebben alle partijen hun eigen verantwoordelijkheid, apart én gezamenlijk. Het verder uitwerken van een aantal maatregelen in gezamenlijkheid, zoals eerder bij bijvoorbeeld de Regieraad Bouw is gebeurd, is daarom essentieel.

Naast een financiële impact heeft de crisis een drastische afname van het aantal in aanbouw genomen en opgeleverde woningen tot gevolg. De te benoemen maatregelen hebben daarom een tweede belangrijk doel, namelijk het op gang krijgen van woningbouwprojecten. Daarbij kan gekeken worden naar zowel de vraagkant als de aanbodkant. Op welke wijze kunnen gemeenten, provincies, rijk, corporaties, ontwikkelaars en beleggers met gezamenlijke inspanningen zorgen voor de productie van woningen?

Vanuit die gezamenlijkheid kijken we in het vervolg van dit hoofdstuk eerst naar structurele maatregelen, waarbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid berust bij alle partijen. Ten tweede kijken we naar maatregelen die gemeenten nu direct kunnen toepassen en op korte termijn effect kunnen sorteren. In dit hoofdstuk worden deze maatregelen behandeld langs de volgende thema's: de ketenbenadering (ketensamenwerking, hoe kunnen beleggers een

grotere rol spelen in gebiedsontwikkeling), ruimte in regelgeving en bestaand beleid, de opbrengstenkant, de kostenkant en tenslotte prioritering en best practices bij gemeenten zelf.

5.1 Structurele maatregelen

5.1.1 Ketenbenadering en veranderende rollen in gebiedsontwikkeling

Particulier opdrachtgeverschap

De crisis biedt kansen aan de consument omdat hij centraal komt te staan bij de realisatie van nieuw vastgoed. Uiteindelijk is de bereidheid van de consument om een nieuwbouwwoning te kopen essentieel voor het doorbreken van de malaise in de sector. Het (collectief) particulier opdrachtgeverschap wordt in toenemende mate gebruikt voor stedelijke ontwikkelingen en niet alleen (meer) voor het ontwikkelen van ruime kavels in buitenwijken. Voorbeelden zijn Roombeek in Enschede en IJburg in Amsterdam, waar wijken bijna geheel “onder architectuur” worden gebouwd met aaneengesloten gevelwanden met grote variatie. Een stap verder zou het collectief particulier opdrachtgeverschap zijn voor meergezinswoningen of meerdere huishoudens op een kavel. Een groep particulieren verenigt zich – meestal in een vereniging van eigenaren – en gaat gezamenlijk aan de slag om een aantal woningen te realiseren in één gebouw. Dat levert kostenvoordelen op maar ook de mogelijkheid om functies te delen. Een stap verder is het combineren van kleinschalige bedrijfsfuncties of kantoorruimte met woningen in één gebouw. In de praktijk bestaat enthousiasme maar ontstaan vaak problemen door het onzekere en veelal langdurige proces.

Op basis van de evaluatie van zelfbouw, die in opdracht van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) is uitgevoerd, formuleert de SEV onder andere de aanbeveling dat alle betrokken partijen zouden moeten profiteren van de waardeontwikkeling. *“Zelfbouw is gebaat bij lage initiële kosten terwijl er achteraf een relatief sterke waardeinstijging optreedt. Grondeigenaren, ontwikkelaars en gemeenten zouden daarvan moeten meeprofiteren.”* (www.sev.nl/nieuws/nieuws.asp?code_nws=1719). Naast het evidente voordeel van zeggenschap voor de consument biedt zelfbouw gemeenten minder afhankelijkheid van ontwikkelaars (voorverkoop eisen) en bepalen ze zelf wanneer de bouw kan starten. Zowel markttechnisch als financieel biedt particulier opdrachtgeverschap dus kansen om ontwikkelingen vlot te trekken. Nader onderzoek naar het faciliteren van (collectief) particulier opdrachtgeverschap, het uitwisselen van best practices en financieringsmogelijkheden is noodzakelijk. Overigens zet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sinds dit jaar expertteams Particulier Opdrachtgeverschap in om gemeenten hierbij te ondersteunen.

Veranderende rol projectontwikkelaar

De crisis zorgt ervoor dat de traditionele rol van projectontwikkelaar, die speculatief gronden inkocht om zich zo een positie te verschaffen in een gebiedsontwikkeling, aan verandering onderhevig is. Enkele belemmeringen voor realisatie en verkoop van een project door de projectontwikkelaar zijn:

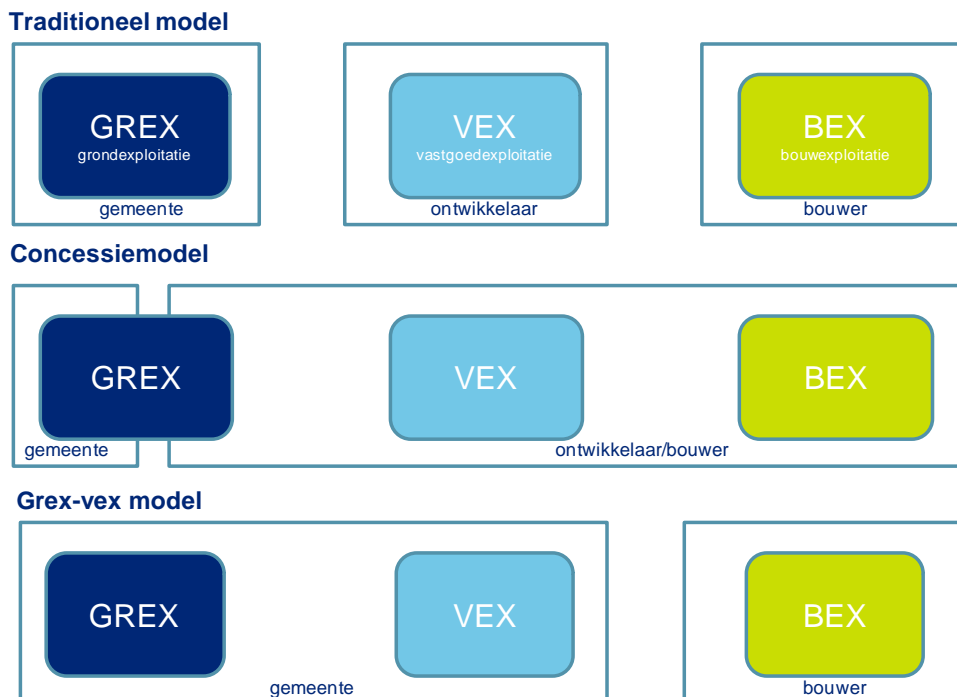
- Stringenter eisen t.a.v. financiering vastgoedprojecten door banken; krediet is duurder geworden voor de projectontwikkelaar en particulieren krijgen minder (snel) hypotheek.

- Binnenstedelijke herstructurering heeft te maken met meer partijen dan traditionele uitleglocaties. Faseren in kleine delen is moeilijker. Daarom kennen deze projecten een hoger risicoprofiel.
- Aanbodgericht naar meer vraaggericht bouwen vraagt zeer nauwe afstemming van te realiseren product op klantwensen.
- Daarnaast spelen aanbestedingstechnische aspecten in toenemende mate een rol. Grondbezit is geen garantie meer voor het verzekeren van bouwvolumes.

Door deze belemmeringen treedt de projectontwikkelaar terug en ontstaan andere modellen.

Een mogelijke verschuiving is de meer algemeen voorkomende aanbesteding, waarbij de gemeente ook een aantal taken die traditioneel tot de grondexploitatie behoorde, bij een marktpartij neerlegt. Dit is het zgn. concessiemodel in Figuur 10. Gedacht kan hierbij worden aan het bouw- en woonrijp maken van de bouwkvavels. Deze variant kan interessant zijn voor combinaties van projectontwikkelaars en aannemers.

Een ander voorbeeld van een mogelijke verschuiving is de gemeente Edam-Volendam, waar de gemeente zowel de grond- als de vastgoedexploitatie voor eigen rekening en risico uitvoert (het zgn. grex-vex model in Figuur 10). De gemeente heeft de grondposities, besteedt de bestekken van de woningen zelf aan en verkoopt in kleine delen rechtstreeks aan de consument. Bij een bepaald voorverkooppercentage start de bouw met afspraken over het in huur nemen door beleggers van de nog onverkochte woningen bij oplevering. De winst uit de vastgoedexploitatie komt ten goede aan de grondexploitatie. Uiteraard vergt dit een andere rol en competenties van gemeenten en heeft dit effect op het risicoprofiel. De gemeente draagt in dit geval echter al het belangrijkste risico, namelijk de grondwaarde.



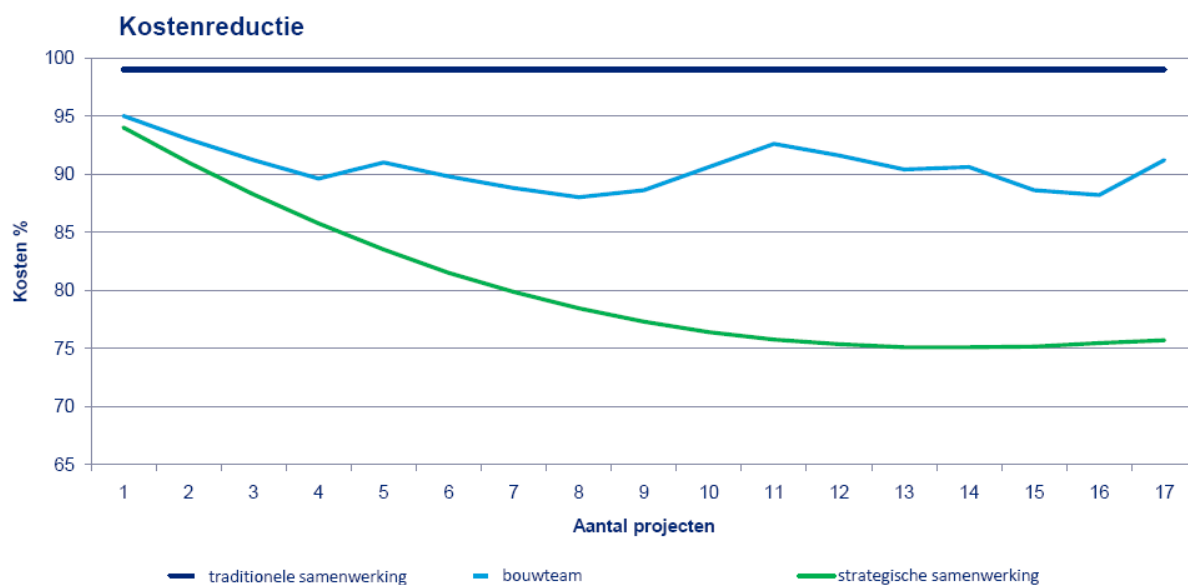
Figuur 10: Ontwikkelingsmodellen

Nader onderzoek kan uitwijzen in hoeverre deze modellen voor meerdere gemeenten kansen bieden om ontwikkelingen vlot te trekken.

Reduceren faalkosten door ketenintegratie

In de bouwsector wordt naar schatting zo'n 10% van de bouwkosten als 'vermijdbaar' gezien (zgn. faalkosten)²³. Deze onnodige kosten ontstaan op verschillende plaatsen in het bouwproces. De kosten ontstaan door een slechte uitwisseling van informatie, slechte coördinatie, onvoldoende uitwisseling van kennis en kunde, slechte onderlinge samenwerking en een gemis aan onderling vertrouwen. Ketensamenwerking tussen partners in de gebiedsontwikkeling heeft hier een positief effect op en kan deze faalkosten meetbaar reduceren. Het aanbesteden van programma's in plaats van projecten en het werken met vaste partners heeft een positief effect op ketensamenwerking. De crisis zou dus niet moeten leiden tot minder maar juist tot meer samenwerking in de gebiedsontwikkeling, maar wellicht zal de aard van de samenwerking veranderen.

Wanneer partijen in de bouw niet slechts op één project samenwerken, maar kiezen voor strategische samenwerking gedurende langere tijd, zijn substantiële reducties in de faalkosten mogelijk. De volgende figuur geeft hiervan een illustratie.

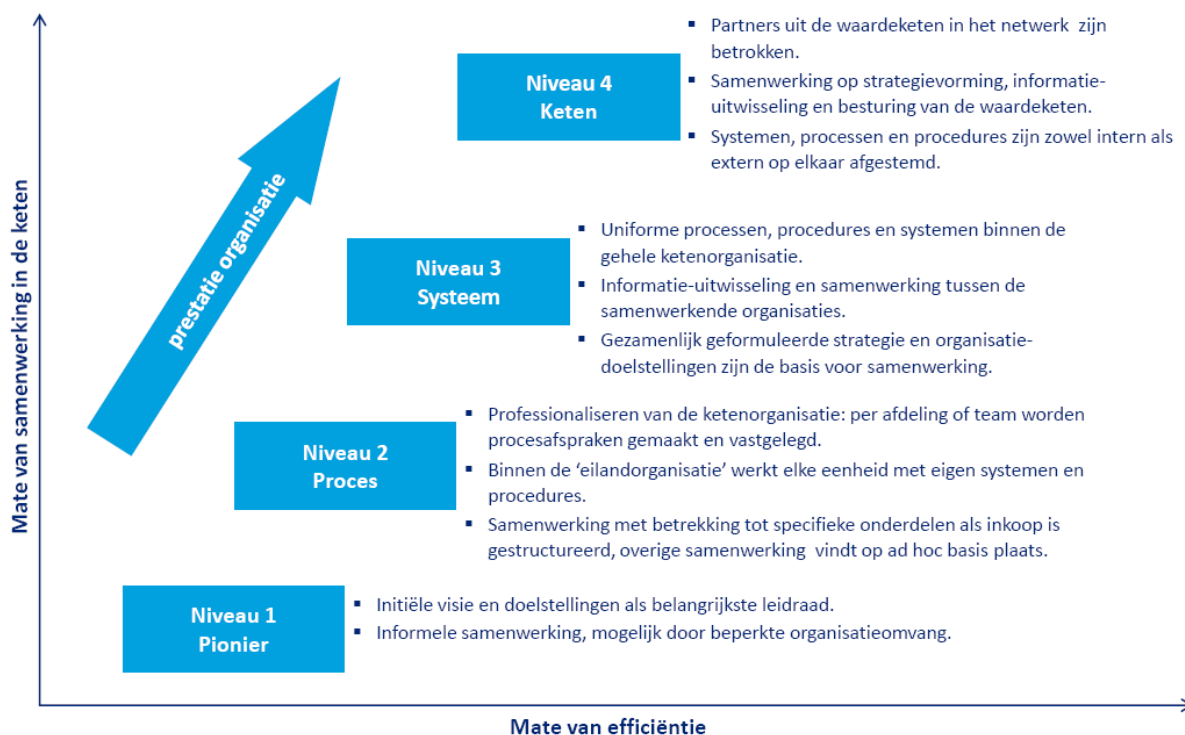


Figuur 11: Faalkostenreductie

Bron: Trusting the team: the best practice guide to partnering in construction, John Bennett and Sarah Jayes, University of Reading, Centre for Strategic Studies in Construction

Op basis van de bovenstaande vergelijking van 3 samenwerkingsvormen blijkt dat partijen die niet projectgebonden met elkaar samenwerken (strategische samenwerking) in staat zijn optimaal gebruik te maken van de leercurve en veel kostenefficiënter opereren dan traditioneel mogelijk is. De verschillende niveaus van mogelijke samenwerking zijn in de volgende figuur geïllustreerd.

²³ Duurzaam ondernemen solide basis voor succes, PWC, 2010



Figuur 12: Samenwerkingsniveaus

Er zijn een aantal pilots van ketensamenwerking gestart, zoals de pilot in Rotterdam waar de partijen Dura Vermeer en Com·Wonen samenwerken om faalkosten te reduceren. Dit soort pilots levert nieuwe kennis op die het succes van ketensamenwerking kunnen vergroten. Het verdient daarom aanbeveling de start van nieuwe pilots te stimuleren. Naar analogie van de vijf ambassadeurs die zijn benoemd om regionale samenwerking bij realisatie van bedrijventerreinen te bevorderen, zou ingezet kunnen worden op ambassadeurs die ketenintegratie faciliteren en organiseren.

Regie gemeenten

Gemeenten moeten sterker gaan sturen in de woningproductie. De gemeente heeft als geen andere partij een totaaloverzicht van vraag en aanbod van projecten en initiatieven in de gemeente. Het is aan de gemeenten om in overleg en samenwerking met de betrokken marktpartijen zorg te dragen voor een programmering die in kwantitatieve en kwalitatieve zin aansluit bij de behoefte. Zo kan bewerkstelligd worden dat inzet vanuit de gemeente geconcentreerd kan plaatsvinden. Condities die hierbij gelden zijn dat tegenover de gemeentelijke inspanningen op projectniveau een gelijkwaardige inspanning van de betrokken marktpartij moet staan. Daarnaast moet vanuit de gemeente enige flexibiliteit ten aanzien van (gedeeltelijke) functiewijzigingen en/of programmatische aanpassingen in projecten worden betracht.

Regionale afstemming

Gemeenten zijn - binnen bepaalde kaders - zelfstandig verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening. Zij bepalen daarmee de planologische ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Wanneer alle lokale ambities bij elkaar worden opgeteld, komt het voor dat op regionaal niveau overprogrammering ontstaat. In een voorgaand hoofdstuk hebben wij als voorbeeld

hiervan de regio Netwerkstad Twente (vijf gemeenten) genoemd, waar het planaanbod in de gemeentelijke plannen tot 2020 circa drie keer zo groot is/was als de berekende woningbehoefte in die gemeenten. Juist in het licht van de huidige crisis is zorgvuldige, regionale afstemming van programma's belangrijk. Immers, niet alleen op gemeentelijk niveau kunnen woningbouwplannen met elkaar concurreren, ook op het gemeente overstijgend niveau is dit natuurlijk het geval.

Deze afstemming tussen gemeenten lijkt er in een iets grotere mate wel te zijn ten aanzien van werkfuncties. Een voorbeeld hiervan zijn de afspraken tussen de gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek om op integrale wijze de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en het opknappen van verouderde bedrijventerreinen te realiseren. Recent is door de (voormalige) ministeries van VROM, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken, en de koepelorganisaties VNG en IPO een convenant getekend, waarin onder meer 'niet-vrijblijvende' regionale samenwerking tussen gemeenten is afgesproken. Bovendien zijn vijf ambassadeurs benoemd om de regionale samenwerking rond bedrijventerreinen te stimuleren. In het convenant is per provincie aangegeven hoeveel ha. nieuw bedrijventerrein ontwikkeld mag worden en hoeveel ha. er moet worden geherstructureerd. Echter een verplichtend, regionaal sturingsinstrument voor bijvoorbeeld een stadsregio of provincie ontbreekt nog. Nader onderzoek naar de best practices van regionale sturing en de mogelijkheden van een meer verplichtende regionale sturing is noodzakelijk om aanbevelingen te kunnen doen voor een betere regionale afstemming om daarmee de haalbaarheid van plannen te verbeteren.

Evenzo zou voor de woningbouwprogrammering breder dan de eigen gemeentegrens moeten worden gekeken. Hier ligt nadrukkelijk een rol voor de provincies, waarvan sommige deze rol al actief hebben opgepakt, en/of regionaal samenwerkende gemeenten. Dit zou nadrukkelijk bij een dergelijke studie betrokken moeten worden.

Inzet rijksgronden

De rijksoverheid kan gronden die zij in bezit heeft, aanwenden om productie te faciliteren en hiermee een sneeuwbaaleffect te creëren. Door bijvoorbeeld een risico- en opbrengstdelende investeringsvorm te kiezen waarmee niet direct aan de voorkant de volledige potentie van deze gronden worden afgeroomd, wordt voorkomen dat er een direct financieel beslag op middelen wordt gelegd zodat ontwikkelingen op gang kunnen worden gebracht. Deze inzet kan een leverage effect hebben door de spin-off aan andere investeringen die hierdoor in gang gezet worden. Verkend moet worden op welke wijze het rijk haar grondposities hiervoor constructief kan benutten. Inzet van rijksgronden leidt immers niet direct tot een budgettair beslag op de rijksbegroting (kas-stelsel).

5.1.2 Voortzetten en uitbreiden bestaand beleid

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat de regels voor de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken. De regels voor de financiële verantwoording over de prestaties en risico's van het grondbedrijf bieden gemeenten een kader, maar ook nog veel vrijheid bij de verantwoording. Wij verwachten dat er mogelijkheden zijn om via aanscherping van BBV-regelgeving gemeenten te stimuleren om scherper te rapporteren over en te sturen op prestaties en risico's van het grondbedrijf. Meer

transparantie over risico's en sturing in het grondbedrijf is gewenst, maar bijvoorbeeld ook een herijking van de relatie tussen het grondbedrijf en de algemene dienst. Ook in betere tijden in de toekomst moeten de lessen uit het heden niet vergeten worden: geen taakstelling of winstafdrachten, duidelijke buffers en afspraken over weerstandsvermogen (niet zijnde onzekere toekomstige winsten) e.d.. Het voeren van een onderneming (grondbedrijf) vereist een andere manier van opereren dan de andere activiteiten van een gemeente. Nader onderzoek naar de mogelijkheden moet hierin meer duidelijkheid brengen.

BBSH

De diverse maatregelen en ingrepen op de woningmarkt in het afgelopen jaar hebben er niet voor kunnen zorgen dat de woningverkoop zijn gestegen. Daarmee staat ook de nieuwbouw van woningen nog steeds op een ongekend laag niveau. Tegelijkertijd kan de huurwoningmarkt zich verheugen op een verhoogde belangstelling. Echter, nu corporaties ook niet meer de liquide middelen hebben, is het de vraag wie hierin zou kunnen voorzien. Als bedacht wordt dat op dit moment de rekenrente van de meeste pensioenfondsen rond 2% bedraagt en dat pensioenfondsen door de maandelijkse premiestortingen over voldoende te beleggen kapitaal beschikken, zouden zij juist ervoor kunnen zorgen dat woningcorporaties, door delen van hun portefeuille in verhuurde staat aan hen te verkopen, de stenen om kunnen zetten in liquide middelen om nieuwe woningen te kunnen bouwen. Nu stelt het BBSH echter dat woningcorporaties het bezit in beginsel voor minimaal 90% van de onderhandse verkoopwaarde vrij van huur mogen vervreemden aan deze groep investeerders. Hiermee valt geen acceptabel rendement te behalen. Het vrijspelen van kapitaal voor woningcorporaties biedt kansen voor investeringen door woningcorporaties in (onverkoopbare) nieuwbouw woningen. Nader onderzoek hiernaar met zowel corporaties als marktpartijen zou inzicht in de mogelijkheden bieden.

Bestaand beleid

De Crisis- en herstelwet (Chw) is met ingang van 31 maart 2010 in werking getreden. Voor grondbedrijfprojecten zijn onder andere de versnelling van de doorlooptijd van procedures en de vergroting van milieuruimte van belang. In het regeerakkoord is de intentie uitgesproken om de Chw permanent te maken. Tevens spreekt het regeerakkoord uit om het omgevingsrecht verder te vereenvoudigen en te versnellen.

De grens voor de nationale hypotheekgarantie is tijdelijk verhoogd naar € 350.000 zodat consumenten met meer zekerheid en goedkoper geld kunnen lenen. Overwogen kan worden deze maatregel te verlengen.

De borging die het Waarborgfonds Sociale Woningbouw afgeeft aan woningcorporaties is van toepassing voor investeringen tot € 240.000; dit was € 200.000. Aanvullend geldt een tijdelijke verhoging tot € 350.000 om onverkoopbare nieuwbouwwoningen aan te kopen. Overwogen kan worden deze maatregel te verlengen.

Overige crisismaatregelen

In de praktijk en in de literatuur komen nog een groot aantal maatregelen ter bestrijding van de crisiseffecten voor. Het gaat bijvoorbeeld om erfpachtconstructies, garantstellingen, fondsvorming, startersleningen, provinciale bijdragen of grondprijsaanpassingen. Zie voor een overzicht van de overige crisismaatregelen de bijlagen.

Het is denkbaar om samen met Rijk en gemeenten (VNG) een tijdelijk kenniscentrum in te richten om deze best practices te verzamelen, uit te werken en te verspreiden en technische en financieel-administratieve kennis over mogelijkheden en consequenties uit te wisselen naar en tussen gemeenten.

5.1.3 Vergroten opbrengst

Goedkope koopwoningen

In 2009 was er sprake van een prijsdaling voor woningen van ca. 6,5% en een daling van het aantal transacties van ca. 30% (Kadaster, jaaroverzicht 2009). Ook voor andere vastgoedcategorieën zijn dalingen in transactieaantallen en prijzen aan de orde. De mogelijkheden om opbrengsten voor grondexploitaties te verhogen lijken dus gering. We zien echter kansen met betrekking tot m.n. het sociale segment in de woningbouwprogrammering van gemeenten. In het volkshuisvestingsbeleid van gemeenten wordt vaak gekozen voor een percentage van 30% sociale woningbouw. Dit deel moet dan door corporaties in beheer worden genomen en is bedoeld voor de doelgroep van lagere inkomens, met een maximale huur van ca. € 650 per maand. Bij deze woningen is sprake van een grondprijs die onder kostprijs ligt en indirect wordt gesubsidieerd vanuit de overige opbrengsten in een grondexploitatie. Daarnaast is voor de woningcorporaties sprake van een zgn. onrendabele top, het verschil tussen de kostprijs van een woning en de gekapitaliseerde huuropbrengst (stichtingskosten versus bedrijfswaarde) die vaak in de orde van grootte van ca. € 70.000 ligt.

In de eerste plaats is het op gemeentelijk niveau van belang te bezien - op basis van de bestaande omvang betaalbare (huur)woningen versus de omvang van de doelgroep - in hoeverre er 30% sociale woningbouw nodig is. Immers, bij een lager percentage verbetert dit de grondexploitatie van een gemengd project met goedkope en duurere woningen.

Verder ontstaan bij onderverdeling van deze categorie sociaal van 30% naar verschillende soorten woningen, mogelijkheden om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen met marktconforme grondprijzen. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor het vervangen van een traditionele sociale huurwoning door een goedkope koopwoning. Goedkope koopwoningen van € 225.000 VON kunnen bereikbaar worden gemaakt voor gezinnen met 1,5 maal modaal inkomen met een acceptabele woonlastenquote van onder de 35%. Derhalve een interessante doelgroep om doorstroming te bevorderen en daarmee scheefwonen te bestrijden door het bieden van doorstroommogelijkheden. Bovendien komt een gezin met 1,5 maal modaal niet meer in aanmerking voor een sociale huurwoning onder de liberaliseringsgrens, vanwege nieuwe Europese richtlijnen. 'Opvulling' van het segment tussen sociaal en middelduur is dus gewenst. Daarnaast kent een woning van € 225.000 VON een hogere (marktconforme) grondprijs en biedt dus kansen voor de gemeentelijke grondexploitatie. Indicatief kan gesteld worden dat over het algemeen een grondprijs van minder dan € 20.000 per kavel voor een sociale huurwoning wordt gerekend, terwijl een marktconforme grondprijs voor een woning van ca. € 225.000 meer dan twee keer die grondwaarde kan opbrengen.

Een vergelijkbare woning als huurwoning ontwikkelen heeft echter het probleem dat beleggers vaak een zodanig rendement hanteren dat er óf een hoge huur (veel hoger dan de woonlasten in een koopsituatie voor dezelfde woning) of een lage grondwaarde nodig is om exploitabel te zijn. Een lagere grondwaarde zou alsnog tot indirecte subsidiering leiden. Een

lager aanvangsrendement zou wel mogelijkheden bieden. Nu wordt vaak de vuistregel gehanteerd van 16 à 17 keer de huur die de belegger bereid is te betalen, hetgeen een aanvangsrendement inhoudt van ca. 6%. Bij een gewenste huur van ca. € 750 per maand is dan de commerciële waarde (die de belegger bereid is te betalen) ca. € 160.000/170.000. Daarmee is nauwelijks een kwalitatief verantwoorde woning met een marktconforme grondprijs te ontwikkelen. Bij een woning van € 225.000 is bij een dergelijk rendement de vereiste aanvangshuur ca. € 1.125 per maand, wat weer niet leidt tot het gewenste aanbod van huurwoningen iets boven de liberaliseringsgrens. Bovendien is dit een maandlast die duidelijk hoger ligt dan ingeval men dezelfde woning zou kopen. Bij een rendement van ca. 4% komt dit echter wel in de buurt van het gewenste uitgangspunt: een kwalitatief verantwoorde woning van ca. € 225.000 met een marktconforme grondprijs inbegrepen en een acceptabele huurprijs van ca. € 750/800 per maand. Het lagere risicoprofiel van deze huurrange ten opzichte van de hogere huren zou een lager rendement kunnen rechtvaardigen. Dit rendement is in vergelijking met alternatieve rendementen voor beleggers op dit moment zeker aantrekkelijk, los van zekerheden en andere randvoorwaarden.

5.1.4 Financiering van ‘goedkope’ huurwoningen door pensioenfondsen

Aanleiding

Bouwprogramma's van goedkope huurwoningen lopen terug in Nederland mede doordat woningcorporaties door nieuwe EU richtlijnen voor de niet sociale woningbouw geen geborgde financiering meer mogen aantrekken. Met ‘goedkope’ huurwoningen worden huren in het segment tussen € 650 en € 750 huur per maand bedoeld. De borging van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) zorgde voor gunstige financieringsvoorwaarden voor woningcorporaties maar deze financieringsvorm valt voor niet-sociale woningbouw onder ‘staatssteun’ en wordt per 1 januari 2011 verboden.

Voor niet sociale woningbouw zijn woningcorporaties voortaan aangewezen op reguliere financiering. Reguliere financiering is duurder dan geborgde financiering en daarnaast op dit moment schaarser. Nederlandse banken hebben een beperkt eigen vermogen waartegenover zij leningen kunnen verstrekken en daarom is er momenteel een volumeprobleem bij de Nederlandse banken.

Kunnen pensioenfondsen oplossing voor financieringsprobleem bieden?

Vraag is nu of het volumeprobleem kan worden opgelost door Nederlandse pensioenfondsen te vragen om financiering te verstrekken ten behoeve van de bouw van “goedkope” huurwoningen. Dit is vooral een allocatievraagstuk dat de pensioenfondsen zelf moeten beantwoorden. Verondersteld kan worden dat er voldoende financieringsvolume is voor vastrentende leningen met een laag risicoprofiel. Indien het volume geen beletsel vormt, is de vervolgvraag tegen welke voorwaarden pensioenfondsen bereid zouden zijn om financiering te verstrekken, om te bezien of deze bron van financiering kan leiden tot financieel haalbare projecten van goedkopere vrije sector huurwoningen.

Op dit moment zijn er al initiatieven gaande tussen woningcorporaties en pensioenfondsen of de vraag naar financiering vanuit de woningcorporaties gematcht kan worden met het aanbod vanuit de pensioenfondsen. Uitgaande van de veronderstelling dat beide groepen tot een match willen komen, is de vraag vooral welke eisen aan het opnemen en verstrekken van financiering worden gesteld door beide groepen.

Pensioenfondsen beleggen gelden van deelnemers om zo vermogen en liquiditeit op te bouwen om aan de toekomstige verplichtingen te kunnen voldoen. Pensioenfondsen beleggen de gelden gespreid over een aantal beleggingscategorieën (de beleggingsmix). Elke beleggingscategorie (en daarbinnen elke belegging) kent haar eigen risicoprofiel. De pensioenfondsen eisen een verwacht en marktconform rendement wat in overeenstemming is met het risicoprofiel van de belegging. Daarbij geldt dat voor overheidsgegarandeerde beleggingen (geborgde leningen) een laag rendement wordt geëist en voor beleggingen met een hoog risicoprofiel een hoog rendement.

In de praktijk betekent dit voor woningcorporaties dat zij ook aan pensioenfondsen een marktconform rendement moeten vergoeden over te verkrijgen leningen. Alleen door een verlaging van het risicoprofiel van de leningen zal de rendementseis dalen. Pensioenfondsen verstrekken geen leningen op basis van maatschappelijk rendement of ideële doelstellingen. Daarnaast zijn pensioenfondsen geïnteresseerd in inflatiegerelateerde financieringen en hebben daarvoor een groot volume aan gelden beschikbaar. Om het uitlenen van gelden aan woningcorporaties aantrekkelijk te maken, kan daarom naast een marktconform rendement gedacht worden aan inflatiegerelateerde financieringen.

Het risicoprofiel van leningen aan woningcorporaties voor ‘goedkope’ vrije sector huurwoningen kan mogelijk meer in lijn worden gebracht met geborgde financiering door de volgende zaken:

- Onderlinge borging waarbij woningcorporaties onderling garant staan voor de leningen
- Alleen grond te laten financieren door deze te separeren en in erfpacht uit te geven

Financiering van grond kent in principe een lage risico-opslag. Als de grond in erfpachtconstructies zit en de erfpachtcanon wordt jaarlijks aan inflatie aangepast is het bovendien een uitgelezen mogelijkheid voor inflatiegerelateerde financiering.

Onderlinge borging van woningcorporaties verlaagt het risicoprofiel omdat het risico van het niet kunnen betalen van rente en aflossing over een groep van debiteuren wordt gespreid waardoor het geëiste rendement ook afneemt.

Voor pensioenfondsen is ook transparantie van het risicoprofiel van belang. Naarmate deze duidelijker is, door bijvoorbeeld het toevoegen van een gedeeltelijke overheidsgarantie die het geven van een ‘credit-rating’ vergemakkelijkt, is het eenvoudiger om een passende leningstructuur vorm te geven. De GO-regeling voor ondernemingen (Garantie Ondernemingsfinanciering) is een voorbeeld van een regeling waarbij de overheid gedeeltelijk garant staat voor nieuw aan te trekken financieringen.

Bij het zoeken naar een voor zowel woningcorporaties als pensioenfondsen geschikte structuur van leningen moet tevens rekening worden gehouden met het belang van schaal of omvangscriterium van pensioenfondsen. Omdat pensioenfondsen zeer grote hoeveelheden geld efficiënt moeten beleggen, alloceren zij alleen grote bedragen per belegging. Om de brug te slaan tussen vraag en aanbod naar gelden kan het daarom handig zijn om fondsen te creëren die toezien op de juiste uitzetting van gelden en het monitoren van risico's en nakoming van betaling van rente en aflossing.

Een ander initiatief dat momenteel speelt, is dat verschillende woningcorporaties gezamenlijk financiering willen aantrekken op de kapitaalmarkt. Daarbij staan zij gezamenlijk borg voor de aan te trekken financiering. Dat is niet gelijk aan WSW borging, maar verlaagt het risicoprofiel en daarmee de risico-opslag. Nadeel van kapitaalmarkt oplossingen is dat deze gepaard gaan met (relatief) hoge kosten en dat de omvang aan bepaalde minimeisen moet voldoen.

Hoe verder?

De verstrekking van financiering voor te bouwen ‘goedkope’ vrije sector huurwoningen door pensioenfondsen lijkt tegemoet te kunnen komen aan het volumeprobleem dat nu aanwezig is bij de Nederlandse banken. Om te voldoen aan de eisen van pensioenfondsen moet wel een marktconform rendement geboden worden en aan eisen ten aanzien van schaal worden voldaan. Vooral inflatiegerelateerde financieringen kunnen rekenen op grote belangstelling van pensioenfondsen. Zolang vanuit begrip voor elkaars randvoorwaarden naar mogelijke structuren wordt gezocht, moet een win-win situatie voor zowel de woningcorporaties als de pensioenfondsen mogelijk zijn. Gezien de belangen van gemeenten maar ook de Nederlandse overheid om de woningproductie in het segment van de ‘goedkope’ vrije sector huurwoningen te kunnen laten doorgaan, is het vooral ook aan hen om bij te dragen aan een oplossing door constructief mee te denken en werken aan nader onderzoek naar passende financieringsstructuren.

5.2 Korte termijn maatregelen

5.2.1 Kostenbesparingen

Aanpassen kwalitatief ambitieniveau

Uit het door Deloitte, samen met de Technische Universiteit Delft, uitgevoerde onderzoek ‘Schuivende Panelen’ blijkt dat het merendeel van de ondervraagde respondenten (ca. 500 personen werkzaam in de gebiedsontwikkeling) verwacht dat de grootschalige, integrale gebiedsontwikkeling tot het verleden zal gaan behoren. Schaalverkleining en beperking van functies worden als de toekomstige trend gezien. Hiermee kan een verlies van een samenhangend, stedenbouwkundig ontwerp samenhangen, maar ook het reduceren van de kosten die nodig zijn voor de realisatie van meer complexe, integrale ontwerpen.

Naast een mogelijk verlies aan stedenbouwkundige, integrale kwaliteit kan er voor verschillende plandelen gekozen worden voor minder kwaliteit en daarmee de reductie van kosten. Het eerder genoemde voorbeeld van de parkeeroplossing (gebouwd parkeergarage versus in de openbare ruimte) is hiervan een voorbeeld. Ook kan gedacht worden aan een soberdere inrichting of gedeeltelijke privatisering van de openbare ruimte. De in een plan opgenomen investeringen in ‘kunstwerken’ kunnen misschien naar beneden worden bijgesteld.

De kwaliteitsbeleving is uiteraard subjectief en zal verschillen afhankelijk van de actor en zijn relatie met het vastgoed. Ter illustratie: een werknemer van een bedrijf dat gevestigd is op een kantoorlocatie zal andere eisen stellen aan de openbare ruimte (bereikbaarheid, parkeren) dan de stedenbouwer (hoogwaardige, groene inrichting; presentatie gebouwen) of de beleidsmaker (duurzaamheid, stimulering openbaar vervoer). Reductie van kwaliteit voor de ene actor kan mogelijk een verhoogde kwaliteit voor een andere actor betekenen.

Dat er mogelijk negatieve effecten aan het vergaand opknippen van de planontwikkeling en planrealisatie kunnen kleven, wordt in paragraaf 5.1.1 beschreven onder het kopje 'Reduceren faalkosten door ketenintegratie'.

Daarnaast komt versobering van plannen regelmatig voor, bijvoorbeeld door het oorspronkelijk geplande, gebouwde parkeren te schrappen en parkeerplaatsen traditioneel in de openbare ruimte aan te leggen.

Funcziemenging

De publicaties van de Rijksbouwmeester ('Misverstanden over verdichting' en 'Prachtig Compact NL') geven een nieuw perspectief op (stedenbouwkundige) kwaliteit van woningbouwontwikkeling. Recent onderzoek naar de planning van bedrijventerreinen laat zien dat verdichting en funcziemenging kunnen samengaan tot de creatie van werkmilieus, mits er elders ruimte wordt gemaakt voor bedrijvigheid in de zwaardere milieucategorie (Van bedrijventerrein naar werkmilieu. Aanpak voor vernieuwende ontwikkelstrategieën. TU Delft en Inbo, 2010). Nader onderzoek naar de markttechnische haalbaarheid en concrete realisatiemogelijkheden van de voorstellen uit de hiervoor genoemde onderzoeken en de relatie tussen mogelijke opbrengsten en kosten verdient aanbeveling.

Meer in het algemeen verdient het aanbeveling te onderzoeken voor welke afwegingen ten aanzien van kwaliteit bij gebiedsontwikkeling een gemeente staat. Daarbij zal steeds de relatie met de afzetmarkt en de kosten onderzocht moeten worden. Dit kan gemeenten een handvat bieden bij het maken van een afweging tussen een bepaald kwaliteitsniveau en de daarmee samenhangende kosten. Zo is het ook denkbaar dat een gemeente bij een bedrijfsterrein aanleg kiest voor een basiskwaliteit en dat een parkmanagement-organisatie, op basis van bijdragen van aangesloten leden, kan kiezen voor plus-kwaliteit.

Standaardisatie

De gebruikelijke wijze van projectontwikkeling kenmerkte zich door veel variaties in ontwerp en een per project wisselende samenstelling van projectontwikkelaar en adviseurs. Op dit moment zijn er projectontwikkelaars die de zogenaamde algemene kosten (AK) sterk trachten te reduceren. Dit doen zij door niet langer per project een team van adviseurs samen te stellen en nieuwe ontwerpen te maken. Er wordt teruggегrepen op bestaande ontwerpen die zich reeds op een andere locatie in de praktijk bewezen hebben. Verdergaande standaardisatie in de bouw kan leiden tot kostenreductie en dat biedt mogelijkheden om de grondprijs op peil te houden. Het verdient aanbeveling te onderzoeken hoe de gemeentelijke, volkshuisvestelijke beleidswensen meer zouden kunnen aansluiten op standaardproducten in de bouw.

Ook het herhalen van succesvolle stedenbouwkundige en architectonische concepten in plaats van voor elk project opnieuw concepten (laten) ontwikkelen, kan zeker in binnenstedelijke projecten tot kosten- én tijdsbesparing leiden.

Fondsafdrachten

In het door ons uitgevoerde onderzoek bij de acht casusgemeenten is gebleken dat in de grondexploitatie in het algemeen fondsafdrachten zijn opgenomen. Deze afdrachten vloeien naar ofwel een intern gemeentelijk fonds, of een regionaal fonds. Het is de vraag of er altijd een concrete bestemming voor de middelen in deze fondsen bestuurlijk is vastgesteld, bijvoorbeeld in een Nota Bovenwijkse Voorzieningen. Wanneer geen concrete

bestedingsdoelen zijn vastgesteld, is het de vraag in hoeverre dergelijke fondsafdrachten verminderd kunnen worden. Ook wanneer er wel bestuurlijke doelen zijn vastgesteld, kan onderzocht worden in hoeverre de doelen randvoorwaardelijk zijn voor de realisatie van de gebiedsontwikkeling.

Plankosten

In menige grondexploitatie blijken de gemeentelijk plankosten in werkelijkheid hoger uit te vallen dan begroot. De plankosten zijn de kosten die door de verschillende disciplines in het gemeentelijk apparaat (stedenbouw, planeconomie, projectmanagement, etc.) gemaakt worden om een ruimtelijke ontwikkeling voor elkaar te krijgen. Nader onderzoek door gemeenten en hun grondbedrijven moet uitwijzen hoe de omvang van de plankosten in de grondexploitatie beperkt kan worden. De voorgenomen Ministeriële regeling Plankosten Exploitatieplan die de gemeentelijke plankosten maximeert in het kader van kostenverhaal via het exploitatieplan en bouwvergunning kan daarbij door de gemeenten betrokken worden.

Risicomanagement

Een goed systeem voor de beheersing van risico's bestaat uit een adequate risicoanalyse en een proces van risicomanagement dat continue risico's en beheersmaatregelen signaleert. Op basis van het actief sturen op risico's kunnen kosten van gebiedsontwikkeling gereduceerd worden. In onze adviespraktijk is gebleken dat bij veel gemeenten het risicomanagement verder ontwikkeld kan worden. Zo zouden bij de bestuurlijke besluitvorming expliciet verschillende scenario's kunnen worden voorgelegd en bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties standaard risico- en gevoeligheidsanalyses expliciet moeten worden gemaakt. Nader onderzoek naar het risicomanagement binnen gemeenten en de opties voor verbetering daarin verdient aanbeveling.

Organisatie

Een mogelijke kostenbesparing (in combinatie met risicoallocatie) kan wellicht gevonden worden in een andere organisatieopzet van dit soort activiteiten bij overheden. Grondproductie en -verkoop is niets anders dan het bedrijven van ondernemerschap. Logischerwijs zouden deze activiteiten dan ook op een meer bedrijfsmatige manier georganiseerd moeten worden. Is dit mogelijk en wat zijn de consequenties voor de lokale overheden? Nader onderzoek naar de consequenties van het in een aparte entiteit onderbrengen van dit soort activiteiten van de gemeenten moet dit in beeld brengen. Daarbij kan ook een vorm van regionale samenwerking en verevening betrokken worden.

Scherper aan de wind zeilen

Een grondexploitatie kan nog wel eens wat onnodige buffers of reservepotjes herbergen die niet meteen zichtbaar zijn. Meestal gevormd vanuit de gedachtegang dat grondexploitaties niet te grote schommelingen moeten laten zien, zowel positieve als negatieve. Een voorbeeld hiervan is het stapelen van posten 'onvoorzien' in de ramingen. Het laten vrijvallen van onnodig 'onvoorzien' in de plannen zorgt ervoor dat de grondexploitatie strakker staat afgesteld. Elke gebeurtenis die invloed heeft op de grondexploitatie wordt direct zichtbaar. Dit heeft wel als voordeel dat er direct op gereageerd kan worden. Transparantie in de verantwoording en sturing is hierbij vereist.

5.2.2 Inhoudelijke en technische keuzes bij gemeenten

Prioriteren van plannen

Niet alle plannen die in exploitatie zijn, kunnen in de huidige situatie doorgang vinden. Enerzijds omdat van een groot aantal plannen de resultaten in de afgelopen periode zijn verslechterd. Anderzijds omdat het aanbod in woningbouwplannen de hoeveelheid bereidwillige kopers ruimschoots overtreft. Gemeenten moeten keuzes maken. Vragen die daarbij gesteld moeten worden zijn: Welke plannen zijn financieel haalbaar? Welke plannen hebben de meeste kans op kopers? Welke plannen kunnen verantwoord gestopt worden en met welke consequenties? Wat betekenen deze keuzes in kwalitatieve zin voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente?

Misschien wel de belangrijkste maatregel die genomen kan worden door een gemeente is het prioriteren (zowel tussen als binnen) van plannen. Het moge duidelijk zijn dat voor deze afweging de meest realistische scenario's van de grondexploitaties worden gebruikt. Daarbij moet ook gekeken worden naar verplichtingen maar ook mogelijkheden van marktpartijen. Het resultaat hiervan is dat de gemeente heel gericht, geconcentreerd en effectief haar (beperkte) middelen en inspanningen toewijst.

Best practices

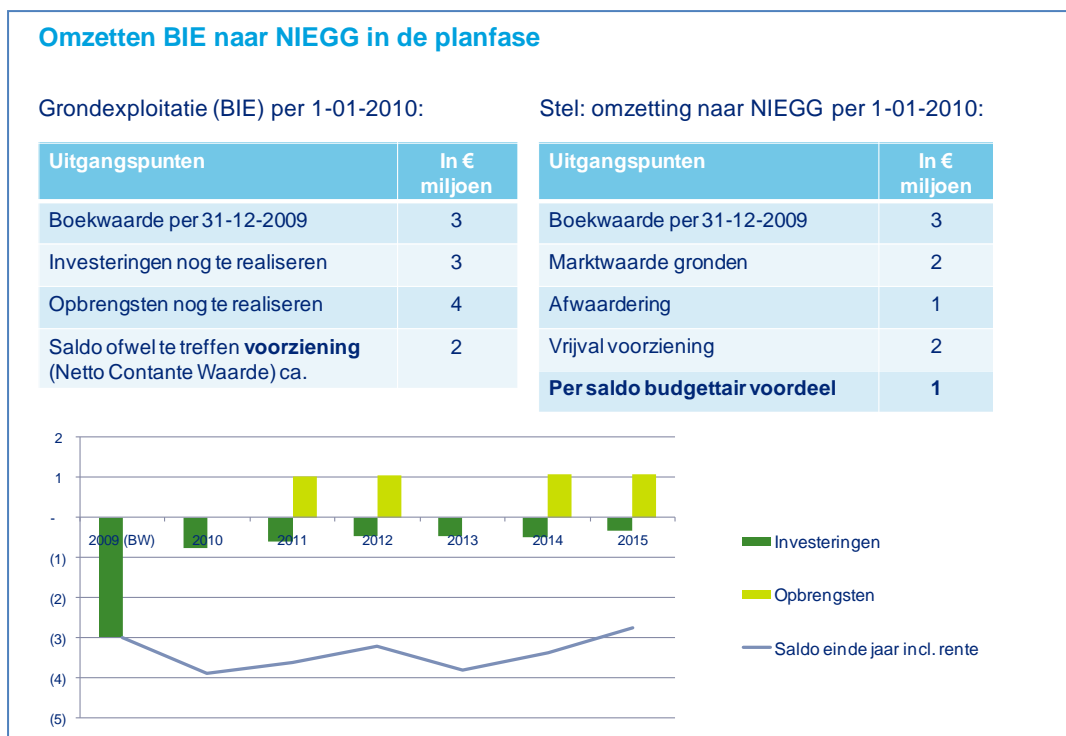
Een aantal gemeenten is gestart met maatregelen om de effecten van de crisis te bestrijden. De meest bekende maatregelen hebben we opgenomen in de bijlage. Hierna zijn nog enkele meer technische maatregelen beschreven die aanvullend zijn op deze meer bekende maatregelen.

Tijd kopen

Met de maatregel 'tijd kopen' bedoelen we ingrepen in plannen die nog een lange doorlooptijd kennen en die zich nog in een vroege planvormingfase bevinden. Daarbij is uitgangspunt dat de toekomst nog onzeker is en dat het niet altijd nodig is om nu al financiële middelen te reserveren voor dure (onrendabele) programmaonderdelen waarvan realisatie nog onzeker is. Hierbij kan gedacht worden aan de grotere infrastructurele werken of sociale huurwoningen met relatief lage grondopbrengsten. We onderscheiden de volgende drie mogelijkheden.

	Opties	Toelichting
1	Schrappen programma	Schrappen van (onrendabele) programmaonderdelen, waarvan realisatie op lange termijn gepland is.

	Opties	Toelichting
2	Omzetting BIE naar NIEGG	Voor vastgestelde grondexploitaties (Bouwgrond In Exploitatie; BIE) met een negatief saldo moet een voorziening worden getroffen. Wanneer realisatie onzeker is en er nog weinig kosten gemaakt zijn, kan het nuttig zijn te overwegen deze gronden ‘terug te zetten’ naar de zogenaamde Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG). Wanneer de gronden op basis van de regels die op NIEGG van toepassing zijn, gewaardeerd kunnen worden op een minder negatieve waarde of zelf een neutrale of positieve waarde, kan de voorziening, die voor de gronden als BIE werd gevormd, (gedeeltelijk) vrijvallen. Dit is de technische consequentie van het in de koelkast zetten van het plan en het bijstellen van ambities.
3	Planverkorting	Voor plannen die als BIE zijn vastgesteld kan heroverweging van de vastgestelde looptijd nuttig zijn. Wanneer deze looptijd bijvoorbeeld 20 jaar is, dan is het een optie de looptijd op 10 jaar vast te stellen en het resterende plandeel dat van jaar 10 tot en met jaar 20 ontwikkeld zou worden, ‘terug te zetten’ naar NIEGG. De overwegingen hierbij zijn onder het hiervoor genoemde punt 2 beschreven.



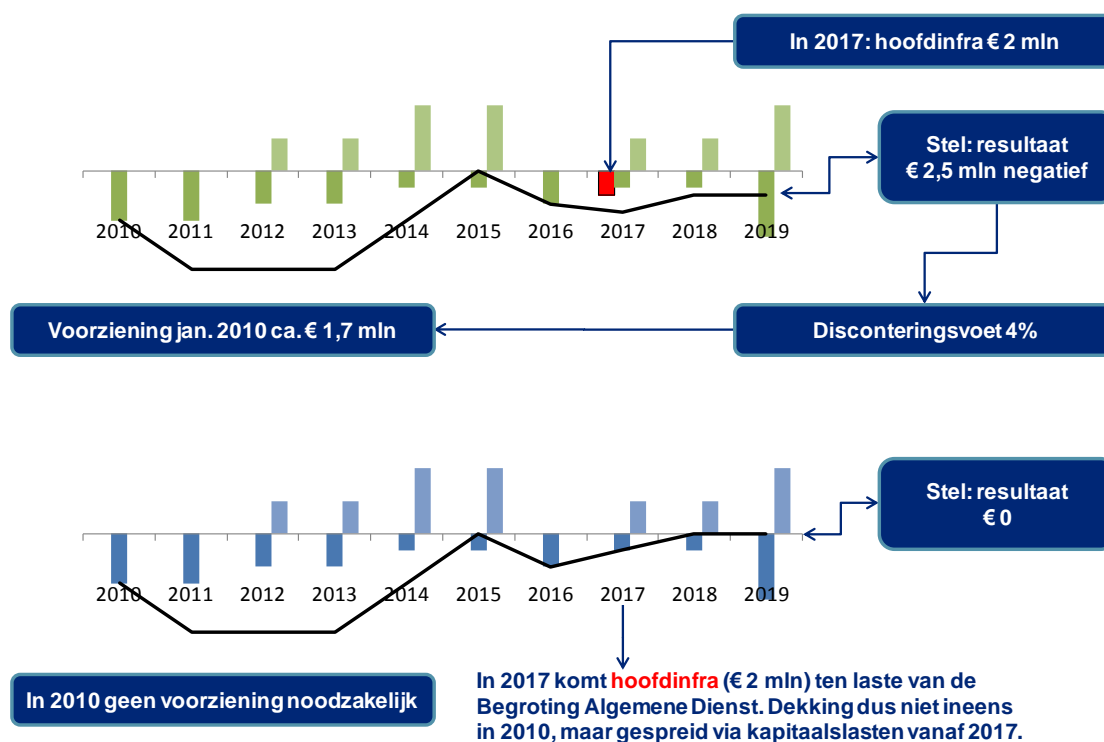
Figuur 13: Omzetten BIE naar NIEGG

Activeren op de balans van infrastructurele investeringen en/of riolering

Investerings in grote infrastructurele werken, bijvoorbeeld de aanleg van een rotonde of ontsluitingsweg, worden soms ten laste gebracht van de grondexploitatie. Hierdoor kan een negatief saldo ontstaan, waardoor het treffen van een voorziening noodzakelijk is. Dit kan worden voorkomen door de betreffende infrastructuur niet ten laste van de grondexploitatie te brengen, maar op te nemen binnen de investeringsbegroting van de Algemene Dienst. Er hoeft per heden dan geen voorziening genomen te worden of de reeds getroffen voorziening kan vrijvallen. Op termijn zal er in de begroting van de Algemene Dienst dekking voor de kapitaallasten van de investering in infrastructuur gevonden moeten worden. Er is dus enkel sprake van het nemen van de lasten op een later moment en daarnaast het spreiden van deze lasten over de levensduur van de investering. Hiermee wordt tijd gekocht in afwachting van betere tijden.

Het bovengenoemde gaat ook op voor de investering ten behoeve van de eerste aanleg van de riolering. Het BBV biedt expliciet de mogelijkheid om deze niet ten laste van de grondexploitatie te brengen, maar ten laste van de Algemene Dienst.

De volgende figuur brengt het bovenstaande in beeld.



Figuur 14: Infrastructuur wel of niet ten laste van de grondexploitatie

5.3 Aanbevelingen

Voor alle partijen ligt er huiswerk om - apart en gezamenlijk - de mogelijkheden te verkennen naar wegen om uit de crisis te komen.

Allereerst ligt er voor de gemeenten de directe opgave om keuzes te maken, verliezen te nemen en mogelijkheden binnen de regelgeving te verkennen. Voor de gemeenten

gezamenlijk is het wenselijk om in een kenniscentrum de best practices hierin te verzamelen, te toetsen en uit te wisselen. Het gaat dan bijvoorbeeld om schrappen van programma's, inkorten van plannen, activeren van kosten, bijstellen van ambities en zoeken naar kostenbesparingen. Dat laatste kan en moet ook met marktpartijen op lokaal niveau plaatsvinden.

Ten tweede doen gemeenten gezamenlijk met het Rijk, corporaties en marktpartijen er goed aan een compleet beeld te verzamelen van de lokale, regionale en provinciale steunmaatregelen, hun effecten en randvoorwaarden. Datzelfde geldt voor de best practices rondom particulier opdrachtgeverschap en collectief particulier opdrachtgeverschap; sommige gemeenten hebben hierin reeds veel kennis opgedaan, anderen zijn nog zoekende. Het uitwisselen van kennis en ervaring hierin is essentieel om geen tijd te verliezen, het verzamelen en organiseren hiervan is daartoe een voorwaarde. Ook onderzoek naar en het bundelen van ervaringen op het terrein van het door gemeenten zelf doen ontwikkelen van vastgoed als een mogelijke oplossingsrichting is wenselijk. Daarnaast kan het initiatief worden genomen om een aantal pilots rondom ketensamenwerking te organiseren die ertoe moeten leiden dat vermijdbare kosten in het bouwproces worden verminderd door betere samenwerking (zie Figuur 15).

'Woningbouw wordt in Rotterdam 25 procent goedkoper'

10-11-2010 - REGIO ROTTERDAM

Nieuwe woningen onder de twee ton worden in Rotterdam ongeveer 25 procent goedkoper. Dit zei de Rotterdamse wethouder Hamit Karakus (Wonen, Ruimtelijke Ordening en Vastgoed) vanmorgen tijdens de presentatie van afspraken met vertegenwoordigers van het zogenoemde Marktplatform: directeuren van Woonstad (Willem Klos), Syntrus Achmea Vastgoed (Rob Vester) en Era Contour (Job van Zomeren). De scherpere prijzen zijn volgens de wethouder haalbaar door efficiënter te werken, met deelnemende partijen sluitende afspraken te maken over welke projecten prioriteit hebben, daarin transparant te zijn en door het versterken van het onderling vertrouwen. 'Het is niet nodig om honderd keer met een architect te praten. Tien keer is wel genoeg. Door zulke efficiencycyclagen zijn we in staat om de kosten drastisch te verlagen', aldus Karakus.

De economische crisis heeft ook in Rotterdam een nadelige invloed op de vraag naar nieuwbouwwoningen. Evenzogoed streeft het college in deze periode naar een productie van 3.000 woningen voor gezinnen. Dit streven wordt door zo'n 30 marktpartijen waarmee Rotterdam nauw samenwerkt, onderschreven. Onlangs is de wethouder met vertegenwoordigers van deze marktpartijen drie dagen naar Marseille geweest om afspraken te maken hoe de woningbouwproductie op peil te houden. Bij aanvang van projecten zal men onderling afspreken welke projecten gerealiseerd worden en wie welke rol daarin heeft. Daaruit volgend wordt een gezamenlijke projectverantwoordelijke aangewezen met mandaat. Ook gaan marktpartijen planologische voorbereiding van projecten op zich nemen en zo het gemeentelijk apparaat ontlasten. Karakus: 'Een en ander scheelt tijd, geld en irritaties. We noemen dit het aangaan van slimme coalities.'

Op de vraag waarom bij wijze van spreken niet al veel eerder woningen 25 procent goedkoper geproduceerd konden worden, antwoordde Van Zomeren van Era Contour: 'In tijden van crisis word je slimmer. Rotterdam zien wij binnen dit kader als een soort kweekvijver. Kijk in dit verband ook naar de scheepsbouw. Die was hier een jaar of tien geleden op sterven na dood. Door met name slimmer te gaan werken, floreren de werven vandaag de dag als nooit tevoren.'

Figuur 15 Ketensamenwerking

Bron: Vastgoedmarkt extra e-mail nieuwsbrief woensdag 10 november 2010

64/81
11 november 2010
311278477

Het rijk kan in prioritaire gebieden inzet van rijksgronden overwegen om zaken in gang te zetten en spin-off te creëren.

Last but not least kan de rijksoverheid het initiatief nemen om samen met financiële instellingen en beleggers te verkennen welke prikkels kunnen worden geboden c.q. belemmeringen weggenomen kunnen worden om beleggers en pensioenfondsen te verleiden meer kapitaal in gebiedsontwikkeling en vastgoed te beleggen. Specifiek daarin kan gekeken worden naar mogelijkheden om huurwoningen met huren net boven de liberaliseringsgrens te ontwikkelen met een marktconforme grondprijs in combinatie met financieringsfondsen met voldoende zekerheden voor beleggers.

6. Conclusies onderzoek

In alle onderzochte gemeenten zijn de effecten van de crisis bij grondbedrijven nog maar in beperkte mate zichtbaar geworden in het afgelopen jaar. Met name aanpassingen in planaanbod, het verder faseren van plannen en schrappen van plannen, zullen financieel in het jaar 2010 tot verdere tegenvallers leiden. In de meeste onderzochte gemeenten is echter ook nog geen rekening gehouden met (mogelijke) dalingen in de hoogte van de grondopbrengsten (residuele grondwaarden) en wordt nog uitgegaan van jaarlijkse stijgingen van de grondprijzen met 1,5 à 2%.

De verliezen in de grondexploitaties zijn in die orde van grootte dat de reserves bij een aantal grondbedrijven in hoog tempo vrijwel verdampen. Dit betekent dat deze grondbedrijven zich geen nieuwe tegenvallers kunnen permitteren. Vaak wordt tegenover de risico's in het grondbedrijf het toekomstig verdienpotentieel (totaal van de positieve plansaldi) gezet. Indien en voor zover deze risico's zich bij grondbedrijven voordoen, zoals nu in het kader van de crisis, bieden die toekomstige winsten echter budgettair geen soelaas. Sterker nog, door de crisis neemt die verdien capaciteit verder af en nemen de risico's verder toe.

Afdrachten naar de algemene dienst zijn bij de onderzochte gemeenten over het algemeen niet meer aan de orde, reeds bij een aantal onderzochte gemeenten was sprake van dotaties van de algemene dienst om de reserve grondbedrijf aan te vullen. Wel is sprake van voldoende financiële buffers in de algemene dienst, afgezien van andere mogelijke financiële tegenvallers als bijvoorbeeld in de WMO en de WWB. Het opvangen van tegenvallers uit grondexploitaties uit de algemene reserve kan wel tot gevolg hebben dat de rente die over de algemene reserve ten gunste kwam van de algemene dienst, afneemt.

Het is ook gebleken dat veel gemeenten nog niet voldoende hebben gereageerd op de crisis. Parameters en ramingen van kosten en opbrengsten bleken niet altijd realistisch. Nieuwe tegenvallers zijn dit jaar en komend jaar naar verwachting dan ook aan de orde. Het effect van de vastgoedcrisis is bij de gemeentelijke grondbedrijven nog lang niet volledig verwerkt, ook al zijn er verschillen per gemeente, afhankelijk van de vraag of reeds in een eerder stadium met marktonderzoek de prognoses zijn bijgesteld.

Uit analyse van de CBS-cijfers blijkt dat het geïnvesteerd vermogen in grondposities bij alle Nederlandse gemeenten het afgelopen jaar is gegroeid naar circa € 12 miljard, wat nog moet worden terugverdiend met opbrengsten uit toekomstige grondverkoop. Het risicoprofiel en de verhouding tussen de omvang van de risico's in het grondbedrijf ten opzichte van de totale begroting is dus aanzienlijk toegenomen. Toch werd op begrotingsbasis in 2010 door alle Nederlandse gemeenten nog een toename van de opbrengsten uit grondverkoop verwacht en een per saldo netto winst. Deze ramingen dateren echter over het algemeen van begin 2009 en zijn en worden in de loop van dit jaar fors naar beneden bijgesteld. Dit wordt pas zichtbaar bij de jaarrekeningen van 2010.

Uit analyse van de casusgemeenten blijkt dat gemeenten verslechtingen van ruimtelijke plannen door de kredietcrisis beperkt hebben verwerkt in de gemeentefinanciën tot op heden. Dit zal naar verwachting in 2010 worden verwerkt. Onze verwachting is dat in 2010 geen sprake meer zal zijn van een stijging van de opbrengsten uit grondverkoop en ook niet van

nettowinsten uit grondexploitaties. Ondanks de aanzienlijke verliezen die we verwachten door verdere vertraging/stagnatie van in totaal minimaal € 2,4 miljard, waarvan circa € 1 miljard aan directe financiële tegenvallers dit jaar en volgend jaar, blijkt uit de macroanalyse dat het merendeel van de Nederlandse gemeenten voor het komend jaar op het eerste oog voldoende vlees op de botten heeft om tegenvallers op te vangen. De algemene reserves bij de gemeenten zijn afgelopen jaar vrijwel stabiel gebleven met bijna € 11 miljard. Daarnaast zijn er nog omvangrijke bestemmingsreserves. Op basis van onze berekeningen zouden de potentiële tegenvallers in het grondbedrijf bij circa 4% van de gemeenten, oftewel 16 gemeenten, kunnen leiden tot het volledig opsouperen van de financiële reserves, afgezien van andere mogelijke financiële mee- of tegenvallers. Echter, gezien de economische vooruitzichten is het de vraag of dit ook nog zal gelden voor de komende drie jaar. Volledig herstel van de vastgoedsector zal naar verwachting niet plaatsvinden voor 2013. In een iets scherper geformuleerd scenario lopen de verliezen snel op tot € 3,0 miljard of meer, waarvan € 1,5 miljard directe financiële tegenvallers. Dan raken 41 gemeenten in de acute financiële problemen. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met het effect van het schrappen van plannen, maar alleen met vertragingseffecten en mogelijk lagere grondopbrengsten. Eventuele verliezen op gemeentelijke deelnemingen in gezamenlijke grondexploitaties zijn hierin ook niet meegenomen.

Ondanks het feit dat deze financiële effecten vooralsnog beheersbaar lijken bij de meeste gemeenten, gaat dit uiteraard wel ten koste van andere zaken, zoals infrastructurele investeringen die voorheen uit winsten/afdrachten uit het grondbedrijf werden gedekt of uit fondsen bovenwijkse investeringen. Gemeenten zullen ook hun ruimtelijke ambities moeten bijstellen, met alle gevolgen voor leefbaarheid, veiligheid en integratie tot gevolg. Het stopzetten van projecten in de stad heeft daarnaast ook gevolgen voor de lokale economie. Tenslotte constateren we dat bij veel gemeenten sprake is van het in regionaal verband moeten bijstellen van de programmering, waarvoor sturing en regie door de andere overheden (provincie en Rijk) van belang is en nog te veel lijkt te ontbreken om op lokaal niveau tot (pijnlijke) keuzes te kunnen komen.

Op de vraag of er directe oplossingen zijn voor deze financiële effecten moeten we negatief antwoorden. Wel zijn er maatregelen te formuleren die ervoor zorgen dat zaken niet nog erger worden of wellicht zelfs voor wat verbetering kunnen zorg dragen. Hierbij is het van belang te bedenken dat de verschillende overheden maar ook marktpartijen hun eigen verantwoordelijkheid hebben, apart én gezamenlijk. Het verder uitwerken van een aantal maatregelen in gezamenlijkheid, zoals eerder bij bv. de Regieraad Bouw is gebeurd, is daarom essentieel. Voor de gemeenten ligt er de opgave om keuzes te maken, verliezen te nemen en mogelijkheden binnen de regelgeving te verkennen. Onderzoek naar ketensamenwerking levert mogelijke inzichten in vermijdbare kosten in het bouwproces op. Het uitwerken van de vraag onder welke voorwaarden institutionele beleggers verleid kunnen worden hun middelen (indirect) in woningbouwproductie in te zetten zou ruimte in de financieringsmarkt kunnen creëren.

Bijlage 1: Uitgangspunten macroanalyse

Aan de macroanalyse in hoofdstuk 4 van deze rapportage liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag welke mede zijn gebaseerd op de casuïstiek bij de in hoofdstuk 3 onderzochte gemeenten:

- Gemeenten hebben het prijs- en kwantiteiteffect tot op heden niet verwerkt in de grondexploitaties.
- Uit analyse van de casusgemeenten blijkt dat het weerstandsvermogen van grondbedrijven veelal niet voldoende is om aanvullende tegenvallers op te vangen, dus worden de reserves van de Algemene Dienst aangesproken. Dit leidt wel tot minder rente-ontvangsten voor de algemene dienst.
- De beschikbare algemene reserve is volledig beschikbaar voor het opvangen van financiële tegenvallers in grondexploitaties. Dit betekent dat deze buffer niet beschikbaar is om andere tegenvallers op te vangen, of risico's af te dekken.
- De bestemmingsreserves zijn gereserveerd, hier liggen bestuurlijke verplichtingen aan ten grondslag. Deze bestemmingsreserves zijn derhalve niet beschikbaar om financiële tegenvallers in grondexploitaties op te vangen. Uiteraard is dit ten dele door bestuurlijke herprioritering wel het geval indien nodig²⁴.
- Voor de macroanalyse wordt aangenomen dat verslechtering van positieve grondexploitaties niet leidt tot directe budgettaire consequenties (verdamping van de winstpotentie). Met andere woorden, aangenomen wordt dat grondexploitaties niet veranderen van een positief saldo naar negatief saldo. Dit is belangrijk omdat alleen grondexploitaties met een negatief saldo direct ten laste komen van de algemene reserve grondbedrijf (via het vormen van een voorziening). Dit is een 'mild' uitgangspunt.
- Analyse van de verhouding tussen positieve en negatieve saldi van grondexploitaties bij de casusgemeenten toont dat circa 40% van de grondexploitaties een negatief saldo heeft. Verslechtering van negatieve grondexploitaties komt via het vormen van een voorziening wel direct ten laste van de (algemene) reserve. Verondersteld wordt derhalve dat 40% van de financiële effecten direct leidt tot extra voorzieningen/afwaarderingen en dus directe budgettaire effecten heeft voor de gemeenten. De rest is verdamping van toekomstige winst, waar overigens vaak wel bestuurlijke ambities bij zijn geformuleerd, die dan dus bijstelling behoeven.
- De daling van de grondprijzen is structureel en bedraagt 10%. Dit percentage is gebaseerd op de gemiddelde daling van de grondwaarde van een gemiddelde koopwoning van € 275.000, zie hiervoor ook figuur 2 in paragraaf 2.2. Voor de berekening van het prijseffect is inzicht benodigd in het bedrag van de totale

²⁴ Er kunnen ook bestemmingsreserves zijn die al zijn aangewend voor een investering; uit die bestemmingsreserves wordt dan jaarlijks een resultaatbestemming gedaan ter grootte van de kapitaalslasten van de investering. Niet alle bestemmingsreserves zijn dus nog vrij aanwendbaar bij herprioritering.

geraamde (nog niet gerealiseerde) opbrengsten. Macro zijn deze cijfers niet bekend. Wel is bekend dat dit minimaal het niveau van het geïnvesteerd vermogen is (€ 12 miljard). Dit moet immers nog worden terugverdiend met grondopbrengsten.

Daarnaast geldt dat in een aantal plannen nog winstpotentie zit, maar aangezien die terugloopt wordt daarbij vooralsnog uitgegaan van PM voor de raming van de nog te realiseren opbrengsten. Ook moeten er nog kosten worden gemaakt, waartegenover ook nog geraamde opbrengsten staan. Aangezien ook deze niet bekend zijn, is ook daarbij vooralsnog uitgegaan van PM en wordt als prijseffect vooralsnog een minimum gehanteerd van 10% van € 12 miljard, met de kanttekening dat dit in de praktijk hoger zal zijn.

- Voor het kwantiteiteffect geldt dat de verwachte vermindering van opbrengsten wordt gecompenseerd met een gelijke vermindering van de kosten/investeringen. Het kwantiteiteffect beperkt zich derhalve tot een verdragingseffect. Dit is incidenteel waarbij wij uitgaan van een gemiddelde rekenrente bij gemeenten van 5,0%, zodat het verdragingseffect over twee jaar gerekend 10,3% van het geïnvesteerd vermogen bedraagt. In de praktijk is het de vraag of de geplande kosten/investeringen getemporiseerd kunnen worden. Zeker voor infrastructurele investeringen zal dit niet snel het geval zijn, voor kosten voor het bouwrijp maken ligt dit meer voor de hand. In dat geval is het nadelige financiële effect van vertraging nog groter dan alleen de rentekosten.

Bijlage 2: Gespreksleidraad interviews

Onderzoek effecten verliezen bouwgrondexploitatie op gemeentelijke financiën

Gespreksleidraad Wethouder/controller

Gemeente:

Naam:

Functie/portefeuille:

Onderzoeksvragen:

1. Voer een onderzoek uit bij een aantal gemeenten, die een goede afspiegeling qua omvang vormen van Nederlandse gemeenten met woningbouwplannen, naar de omvang van de effecten van de verliezen op de bouwgrondexploitaties op de totale gemeentelijke financiën.
2. Benoem op grond hiervan de factoren die bepalend zijn voor het financiële resultaat en de consequenties voor de uitvoering van ruimtelijke plannen.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door Deloitte Real Estate Advisory in opdracht van Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De bevindingen uit de gesprekken tussen de gemeente en Deloitte Real Estate Advisory zullen in de rapportage uiteindelijk geanonimiseerd worden weergegeven. Er zullen tevens gespreksverslagen worden opgesteld die ter hoor/wederhoor naar de gemeente worden verstuurd. In verband met de korte doorlooptijd van dit project ontvangen wij graag per email een reactie van de gemeente binnen twee dagen.

Thema's:

- Bouwopgave woningbouw;
- Grondexploitaties en financiële positie grondbedrijf;
- Ambities versus realisatie (begroting versus jaarrekening);
- Stimulering woningbouwproductie.

Vragen:

- Betreft uw gemeente een groei- of een krimpgemeente?
- Wat is de totale en jaarlijkse woningbouwopgave? Is de woningbouwopgave aangepast naar aanleiding van de kredietcrisis? Hoeveel is reeds gerealiseerd?
- Zijn er regionale afspraken gemaakt ten aanzien van de woningbouwopgave?
- Wat zijn de projecten (grondexploitaties) in de gemeente die substantieel moeten bijdragen aan de woningbouwbehoefte? Wat is de stand van zaken?
- Hoe hebben de resultaten van de grondexploitaties zich ontwikkeld in 2008 en in 2009? Wat waren de voornaamste oorzaken van eventuele veranderingen?
- Welke uitgangspunten (parameters en fasering) heeft de gemeente gehanteerd in 2008 en 2009 met betrekking tot het opstellen van grondexploitaties?
- Wordt daarnaast met betrekking tot de kostenzijde uitgegaan van de kostensoortenlijst conform Bro?
- Hoe gaat de gemeente op hoofdlijnen om met risico's in de grondexploitaties?
- Hoe heeft het risicoprofiel van de grondexploitaties zich ontwikkeld in de afgelopen twee jaar? Hoe verhoudt de weerstandscapaciteit zich tot het benodigde weerstandsvermogen?
- Hoe gaat de gemeente beleidsmatig om met (tussentijdse) winstneming?
- Is er binnen de gemeente sprake van een afdracht vanuit het Grondbedrijf aan de Algemene Dienst? Zo ja, zijn er veranderingen opgetreden in de omvang van de afdracht?
- Hoe gaat de gemeente om met de waardering van niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)?
- Heeft de kredietcrisis gevolgen voor de grondbeleidskeuze van de gemeente?
- In hoeverre wijkt de jaarrekening 2009 af van de begroting 2009? Is sprake geweest van tussentijdse aanpassing van de begroting? Zo ja, op welke posten voornamelijk?
- Wat zijn financieel gezien de belangrijkste thema's binnen de gemeentelijke begroting (zie onderstaande lijst)?

1	Veiligheid
2	Vergunningverlening en handhaving
3	Werkgelegenheid en economische ontwikkelingen

4	Onderwijs & opvang
5	Sociale voorzieningen en maatschappelijke participatie/dienstverlening
6	Volksgezondheid en milieu
7	Woon- en leefomgeving
8	Welzijn, cultuur en sport
9	Interne organisatie & algemene dekkingsmiddelen
10	Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting
11	Verkeer en vervoer/mobiliteit
12	Bestuur
13	Overig

- Zijn er begrotingsposten die substantieel zijn gewijzigd als gevolg van de kredietcrisis? Zo ja, welke begrotingsposten?
- In welke mate is de financiële positie van het Grondbedrijf bepalend bij het opstellen van de gemeentelijke begroting?
- Wat is de invloed van de economische crisis op de begroting van 2011?
- Welke afwegingen worden door de gemeente gemaakt ten aanzien van prioritering van gemeentelijke activiteiten voor het begrotingsjaar 2011?

Bijlage 3: Fact sheets

Casus 1

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang begroting 2009	€ 69
Indicatie omvang programmarekening 2009	€ 67
Resultaat programmarekening (na bestemming) 2009	€ 2,2
Indicatie omvang totale activa 2009	€ 179
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	€ 78
Indicatie omvang Onderhanden werk 2008	€ 67
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 5,2
Indicatie omvang NIEGG 2008	€ 4,9
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 15
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	€ 9
Indicatie Reserve Grondexploitatie 2009	€ 2
Indicatie Algemene Reserve en Stille Reserves 2009	€ 10
Indicatie omvang voorzieningen grondexploitaties (incl. NIEGG) 2009	€ 4,5
Indicatie omvang winstneming aan Algemene Dienst afgelopen 2006-2009	€ 0
Ratio weerstandsvermogen lijnorganisatie 2009	1,1
Ratio weerstandsvermogen projectorganisatie 2009	0,1
Aantal actieve grondexploitaties 2009	9
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2009	€ 9
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2008	€ 13
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2009	€ 10
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2008	€ 10
<i>Parameters grondexploitaties</i>	
Index opbrengststijging	2%
Index kostenstijging	3%
Rente (%) grootschalige grondexploitatie	5,5%
Discontovoet (%) grootschalige grondexploitatie	5,5%
Rente (%) overige grondexploitaties	5%
Discontovoet (%) overige grondexploitaties	5%

Casus 2

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang begroting 2009	€ 133,8
Indicatie omvang programmarekening 2009	€ 148,2
Resultaat programmarekening (na bestemming) 2009	€ 4,2
Indicatie omvang totale activa 2009	€ 351,0
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	€ 97,7
Indicatie omvang Onderhanden werk 2008	€ 98,3
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 42,9
Indicatie omvang NIEGG 2008 (na correcties op openingsbalans d.d. 1 jan. 2009)	€ 52,4
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	PM
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	PM
Indicatie Algemene Reserve Grondexploitatie 2009	€ 6,9
Indicatie Algemene Reserve 2009	€ 13,7
Indicatie omvang voorzieningen grondexploitaties 2009 (op basis van een inschatting van de begroting 2010)	€16,8
Indicatie omvang winstneming aan Algemene Dienst 2006-2009	€ 19,1
Ratio weerstandsvermogen 2009	1,24 ²⁵
Aantal actieve grondexploitaties	15
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2009	€ 23,01
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2008	€ 12,17
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2009	€ 8,12
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2008	€7,01
<i>Parameters grondexploitaties</i>	
Index opbrengststijging 2009-2010	1%
Index opbrengststijging vanaf 2011	1%
Index kostenstijging	3%
Rente (%)	5%
Discontovoet (%)	5%

²⁵ De ratio van het weerstandsvermogen is bepaald op basis van de begroting 2010. Hierin bedraagt het weerstandsvermogen (structureel) € 18,9 miljoen en het benodigd weerstandsvermogen € 19,1 miljoen. Dit leidt tot een ratio van 1,24

Casus 3

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang begroting 2009	€ 294
Indicatie omvang programmarekening 2009	€ 196
Resultaat programmarekening (na bestemming) 2009	€ 6,6
Indicatie omvang totale activa 2009	€ 395
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	€ 205
Indicatie omvang Onderhanden werk 2008	€ 196
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 6,2
Indicatie omvang NIEGG 2008	€ 7,7
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 24
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	€ 7
Indicatie Algemene Reserve Grondexploitatie 2009	€ 0
Indicatie Algemene Reserve 2009	€ 26
Indicatie omvang voorzieningen grondexploitaties 2009	€ 53
Indicatie omvang winstneming aan Algemene Dienst afgelopen 2006-2009	€ 2,2
Ratio weerstandsvermogen 2009	1,03
Aantal actieve grondexploitaties	16
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2009	€ 15
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2008	€ 17
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2009	€ 53
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2008	€ 48
<i>Parameters grondexploitaties</i>	
Index opbrengststijging 2009-2010	0%
Index opbrengststijging vanaf 2011	2%
Index kostenstijging	3%
Rente (%)	4,5%
Discontovoet (%)	4,5%

Casus 4

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang begroting 2009	€ 139,2
Indicatie omvang programmarekening 2009	€ 159,2
Resultaat programmarekening (voor bestemming) 2009	€ 4,7
Bestemming: ARG 1,6 mln., Eenmalige besteding 2010 1,6 mln. en Algemene reserve 1,5 mln.	
Indicatie omvang totale activa 2009	€ 319,8
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009 (waaronder bouwgrond in exploitatie)	€ 65,5
Indicatie omvang Onderhanden werk 2008 (waaronder bouwgrond in exploitatie)	€ 5,1
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 7,9
Indicatie omvang NIEGG 2008	€ 54,9
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	n.b.
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	n.b.
Indicatie Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG) 2009 (voor bestemming)	€ 5,0
Indicatie Algemene Reserve 2009 (Incl. ARG en Reserve NUON-aandelen)	€ 49,9
Voor bestemming	
Indicatie omvang voorzieningen grondexploitaties 2009	€ 11,5
Indicatie omvang winstneming aan Algemene Dienst 2006-2009	€ 0
Indicatie omvang verliesneming aan Algemene Dienst 2008, Bestemming rekening resultaat tbv van ophoging van reserve grondexploitatie	€ 4,9
Ratio weerstandsvermogen 2009	Niet bekend
Aantal actieve grondexploitaties	38
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2009, netto contant waarde, (ook NIEGG)	€ 12,9
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2008 (incl. NIEGG)	€ 12,0
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2009 (incl. NIEGG)	€ 10,2
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2008 (incl. NIEGG)	€ 9,5
<i>Parameters grondexploitaties</i>	
Index opbrengststijging 2009-2010	1,5%
Index opbrengststijging vanaf 2011	1,5%
Index kostenstijging	2,5%
Rente (%)	5%
Discontovoet (%)	5%

Casus 5

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang begroting 2009	€ 559
Indicatie omvang programmarekening 2009	€ 558
Resultaat programmarekening (na bestemming) 2009	-€ 23
Indicatie omvang totale activa 2009	€ 677
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	€ 185 (voorziening 38 mln.)
Indicatie omvang Onderhanden werk 2008	€ 173 (voorziening 41 mln.)
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 20
Indicatie omvang NIEGG 2008	€ 24
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 94
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	€ 12
Indicatie Algemene Reserve Vastgoed 2009	€ 0
Indicatie Algemene Reserve 2009	€ 11
Indicatie omvang voorzieningen grondexploitaties 2009	€ 28
Indicatie omvang winstneming aan Algemene Dienst afgelopen 2006-2009	€ 50
Ratio weerstandsvermogen 2009	0,87
Aantal actieve grondexploitaties	19
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2009	€ 100
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2008	n.b.
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2009	€ 26
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2008	n.b.
<i>Parameters grondexploitaties</i>	
Index opbrengststijging 2009-2010	1,5%
Index opbrengststijging vanaf 2011	1,5%
Index kostenstijging	2,5%
Rente (%)	5%
Discontovoet (%)	5%

Casus 6

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang begroting 2009	285
Indicatie omvang programmarekening 2009	
Resultaat programmarekening (na bestemming) 2009	13
Indicatie omvang totale activa 2009	496
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	82 (incl. voorziening 27)
Indicatie omvang Onderhanden werk 2008	91 (incl. voorziening 28)
Indicatie omvang NIEGG 2009	62
Indicatie omvang NIEGG 2008	52
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009 (=benodigd weerstandscapaciteit)	26
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	98
Indicatie Bedrijfsreserve Grondzaken 2009	10
Indicatie Algemene Reserve 2009	33
Indicatie Algemene Reserve 2008	28
Indicatie omvang voorzieningen grondexploitaties 2009	27
Indicatie omvang voorzieningen grondexploitaties 2008	28
Indicatie omvang winstneming aan Algemene Dienst afgelopen 2006-2009	4-5
Ratio weerstandsvermogen 2009	1,32
Aantal actieve grondexploitaties (wonen en ez)	42
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2010	48,1
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2009	51,6
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2010	31,7
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2009	34,6
<i>Parameters grondexploitaties</i>	
Index opbrengststijging 2009-2010	2,0%
Index opbrengststijging vanaf 2011	2,0%
Index kostenstijging	2,5%
Rente (%)	5%
Discontovoet (%)	

Casus 7

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang begroting 2009	€ 895
Indicatie omvang programmarekening 2009	€ 900
Resultaat programmarekening (na bestemming) 2009	€ 18
Indicatie omvang totale activa 2009	€ 1.316
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009	€ 213
Indicatie omvang Onderhanden werk 2008	€ 155
Indicatie omvang NIEGG 2009	€ 74
Indicatie omvang NIEGG 2008	€ 81
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitaties 2009	€ 64
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009	n.b.
Indicatie Algemene Reserve Grondexploitatie 2009	€ 77
Indicatie Algemene Reserve 2009 (bestemmingsreserve)	€ 23 (€ 850)
Indicatie omvang voorzieningen grondexploitaties 2009	€ 53
Indicatie omvang winstneming aan Algemene Dienst 2006-2009 ("verplicht")	n.b.
Ratio weerstandsvermogen 2009	"voldoende"
Aantal actieve grondexploitaties	14
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2009	€ 29
Totaal resultaat positieve grondexploitaties 2008	€ 34
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2009	€ 2,5
Totaal resultaat negatieve grondexploitaties 2008	€ 1,2
<i>Parameters grondexploitaties</i>	
Index opbrengststijging	2%
Index kostenstijging	3%
Rente (%)	4,5%
Discontovoet (%)	4,5%

Casus 8

Kerncijfers gemeente	Bedragen in € miljoen
Indicatie omvang begroting 2009	€ 4.600
Indicatie omvang programmarekening 2009	€ 4.900
Resultaat programmarekening (na bestemming) 2009	€ 60
Indicatie omvang totale activa 2009	€ 4.400
Indicatie omvang Onderhanden werk 2009 (excl. vastgoed)	- € 20
Indicatie omvang Onderhanden werk 2008 (excl. vastgoed)	- € 8
Indicatie omvang NIEGG 2009 ²⁶	€ 1.9
Indicatie omvang NIEGG 2008	- € 0,4
Indicatie omvang risico's lopende grondexploitatie 2009	€ 20-134
Indicatie omvang risico's Algemene Dienst 2009 (incl. grondexploitatie)	€ 166
Indicatie Reserve Grondexploitatie 2009	€ 0
Indicatie Reserve Grondexploitatie 2008	€ 58
Indicatie Algemene Reserves 2009	€ 97
Indicatie omvang voorzieningen grondexploitatie 2009	€ 25
Indicatie omvang winstneming aan Algemene Dienst afgelopen 2006-2009	€ 92
Ratio weerstandsvermogen 2009	0,69
Aantal actieve grondexploitatie	100
Totaal resultaat positieve grondexploitatie 2009	€ 110
Totaal resultaat positieve grondexploitatie 2008	€ 118
Totaal resultaat negatieve grondexploitatie 2009	€ 59
Totaal resultaat negatieve grondexploitatie 2008	€ 58
<i>Parameters grondexploitatie</i>	
Index opbrengststijging	1,6%
Index kostenstijging	2%
Rente (%)	4%
Discontovoet (%)	4%

²⁶ Zoals door de gemeente gedurende het interview is aangegeven, heeft de accountant bij het beoordelen van de jaarrekening 2009 geconstateerd dat de opstelling van de NIEGG nog niet conform BBV (Besluit Begroting & Verantwoording) is. In 2010 wordt daaraan gewerkt zodat in de jaarrekening 2010 een goed beeld van de NIEGG wordt gegeven. Voor de jaarrekening 2009 was dat nog niet het geval.

80/81

11 november 2010

311278477

Bijlage 4: Crisismaatregelen consumenten

Maatregel	Toelichting	Plaats o.a.
Verhoging nationale Hypotheekgarantie	De woon-lastenfaciliteit van de Nationale hypotheekgarantie wordt verruimd Verruiming naar €350.000,-	Rijk
Starterslening	Stichting Stimuleringsfonds Volkhuysvesting Nederlandse gemeenten (SVn) biedt starterslening aan (bestaand instrument).	Rijk, Prov. Noord-Brabant, Alkmaar, Lelystad, Alkmaar
Tijdelijke verhuur	Omzetten van koop naar huur. Tijdelijke verhuur van onverkoopbare (leestaande) woningen wordt toegestaan voor bepaalde periode.	Rijk, Schiedam, Amersfoort, Lelystad, Den Haag
Waardebescherming	Consument wordt voor 50% gecompenseerd bij waardeverlies a.g.v. een noodzakelijke verkoop van de nieuwbouwwoning binnen 3 jaar na aankoop.	Prov. Noord-Brabant
Werkeloosheidsverzekering	Door verstrekken werkeloosheidsverzekering (evt. gunstige voorwaarden) wordt voorkomen dat particulier woonlasten niet meer kan betalen.	Lelystad, Alkmaar
Subsidie Woonlastenverzekering	- Consument krijgt 25% subsidie op de premie van een woonlastenverzekering. - Gemeente neemt woonlasten over tijdelijk over. Consument betaald gemeente terug via hogere hypotheek.	Prov. Noord-Brabant, Den Haag
Verkoopgarantie Inruilfonds	-Koper krijgt garantie voor 90% van de getaxeerde marktwaarde als de woning niet wordt verkocht.	Prov. Nord-Brabant, Amsterdam, Alkmaar, prov. Gelderland
Garantstelling naar banken	Overheid zorgt voor garantstelling indien consument lening bij bank wenst te verkrijgen.	Prov. Noord-Brabant
Kostenreducties	- Verstreken van kortingen/ koopsubsidies om kopers over de streep te trekken. -Uitstel betaling van grond particuliere kavel. -	Amersfoort, Lelystad, Den Haag

81/81

11 november 2010

311278477

Bijlage 5: Crisismaatregelen producenten

Maatregel	Toelichting	Plaats o.a.
Tijdelijke stimuleringsmaatregel woningbouw	Rijk heeft geld beschikbaar gesteld waar gemeenten, onder bepaalde voorwaarden, een beroep op kunnen doen om woningbouwprojecten te stimuleren.	Rijk, diverse gemeenten
Investeringsfonds 'Knelpuntenpot'	Fonds waaruit leningen worden verstrekt ten behoeve van moeizame projecten. Indien uiteindelijke verkoop wordt gerealiseerd, dient de lening te worden afgelost.	Prov. Noord-Brabant, Utrecht
Garantstelling	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeente zorgt voor borgstelling bij een door een financiële instelling te verstrekken lening. - Gemeente zorgt voor afname restant waardoor financiële instelling meer zekerheid verkrijgt. - Afnamegarantie 	Prov. Noord-Brabant, Lelystad
(Renteloze) lening	Overheid verstrekt (renteloze) lening (met daaraan hypotheekrecht) waardoor producent toch een lening kan krijgen met mogelijk een rentevoordeel.	Prov. Noord-Brabant
Erfpacht	<ul style="list-style-type: none"> - Door gronden in erfpacht uit te geven hoeft ontwikkelaar minder groot beslag te leggen op eigen financiële middelen. - Gemeente kan dit ook toepassen bij grond die door ontwikkelaar aan gemeente wordt verkocht. 	Rotterdam, Den Haag
Grondprijzverlaging/ bevroering	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeente heeft grondprijzen verlaagt of bevroren. - Daarnaast is uitstel van betaling van de grond mogelijk. 	Zwolle, Alkmaar, Amsterdam
Fonds dat 'oude' woningen opkoopt	Op te richten fonds koopt oude woningen op. Of woningcorporatie koopt oude woningen op en leent hiervoor geld van op te richten fonds.	Prov. Gelderland, prov. Limburg
Uitstel	<ul style="list-style-type: none"> - Uitstel van betaling van de grond - Uitstel afname grond - Verlening rentevrije periode 	Amsterdam, Emmen
Fasering/ planaanpassing	<ul style="list-style-type: none"> - Geplande investeringen in aanleg en/of onderhoud worden in tijd naar voren gehaald. - Herontwikkeling van projecten zodat beter op vraag wordt aangesloten. 	Almere, Den Haag, prov. Gelderland, Lelystad, Alkmaar, Ridderkerk