

Financiële  
effecten crisis bij  
gemeentelijke  
grondbedrijven  
Actualisatie 2012





# Managementsamenvatting

Voor het derde jaar op rij onderzoekt Deloitte Real Estate Advisory de effecten van de financiële crisis op gemeentelijke grondbedrijven en de wijze waarop gemeenten daarmee om gaan.

In 2010 constateerde Deloitte dat gemeentelijke grondbedrijven aanzienlijke financiële risico's liepen, maar dat deze nog niet zichtbaar waren in de jaarrekeningen en de prognoses. In het onderzoek van vorig jaar werd geconcludeerd dat gemeenten voor het eerst circa € 900 miljoen verlies hadden genomen op grondexploitaties. Verwacht werd dat deze verliezen konden oplopen tot minimaal € 2,9 miljard.

De vraag is of en in hoeverre de gemeentelijke verliezen zijn opgelopen in de jaarrekeningen 2011 en hoe de gemeentelijke grondbedrijven nu omgaan met de economische situatie. In opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Deloitte Real Estate Advisory dit onderzoek ook dit jaar verricht. Dit onderzoek is verricht op basis van analyse van een representatieve steekproef van circa 150 gemeenten, extrapolatie van de financiële consequenties en een beschrijving van de marktsituatie en de wijze waarop gemeenten daarop reageren. Dit laatste wordt ook geïllustreerd aan de hand van een aantal casusbeschrijvingen.

## Marktontwikkelingen

De markt voor nieuwbouw(woningen) blijft onder druk staan. Dit wordt toegelicht aan de hand van vier P's die de belangrijkste aspecten weergeven bij ruimtelijke projecten:

- **Planning.** De daling van het verkochte aantal nieuwbouwwoningen lijkt te stabiliseren in 2011, maar verwacht wordt dat het aantal opgeleverde woningen in 2012 lager zal zijn. Herstel van de bouwproductie wordt niet eerder verwacht dan 2014.
- **Prijs.** Ook de prijzen van nieuwbouwwoningen dalen verder en de verwachting is dat deze daling verder doorzet. Dit betekent dat ook de grondprijzen die gemeenten kunnen vragen onder druk staat. Deze wordt immers overwegend residueel vastgesteld.

- **Programma.** De segmentering van verkochte nieuwbouwwoningen is veranderd. Het aandeel goedkope koopwoningen neemt toe, ten koste van het aandeel dure koopwoningen. De totale omvang van nog te realiseren ruimtelijke plannen is groter dan de verwachte vraag. Dit betekent dat gemeenten keuzes moeten gaan maken.
- **Plaats.** De markt voor nieuwbouwwoningen is onder andere afhankelijk van economische groei(potentie) en demografische ontwikkelingen. De vastgoed(prijs)ontwikkeling en vraag naar nieuwbouwwoningen hangt daarmee samen. Van regio's die gelegen zijn in het zogenaamde rompertje (het gebied waar de meeste economische groei wordt verwacht) wordt verwacht dat zij beter presteren dan de rest van Nederland. Vooralsnog wordt dit echter beperkt waargenomen, wel is de prijsontwikkeling in dat gebied enigszins afwijkend.

Geconcludeerd wordt dat de crisis op de markt voor nieuwbouwwoningen niet voorbij is. Een eventueel herstel wordt niet eerder dan na 2013 verwacht. Dit heeft verdergaande effecten op de financiën van gemeentelijke grondbedrijven. Plannen worden verder getemporeerd (met als gevolg latere ontvangsten en hogere rentekosten) en de grondprijzen blijven onder druk als gevolg van de daling van de Vrij-Op-Naam prijzen van de bestaande woningvoorraad. Als gevolg van regionale verschillen en overprogrammering zullen de nodige gemeenten/ regio's plannen voor langere tijd "on hold" moeten zetten of definitief schrappen. Gemaakte kosten kunnen daardoor niet altijd en volledig meer worden goedge maakt.

Positief is dat voorzichtig een begin wordt gemaakt met afstemming hierover tussen gemeenten en marktpartijen. Door op regionaal niveau plannen te prioriteren en in gezamenlijkheid keuzes te maken, kunnen plannen beter op elkaar worden afgestemd, kan beter op verschillende doelgroepen worden ingespeeld, kunnen locaties meer onderscheidend in de markt worden gezet en kan meer keuze worden geboden aan de woonconsument in plaats van méér van hetzelfde aan te bieden. In plaats van dat gemeenten en marktpartijen elkaar beconcurreren, zou meer en meer gezamenlijk gekeken kunnen worden naar wat er nog wél kan en wáár, en hoe het beste kan worden ingespeeld op de nog steeds bestaande, maar veranderende vraag naar woningen, bedrijfsruimten, winkels en kantoren.

#### Verliezen van grondbedrijven in 2011

Op basis van gegevens van de jaarrekeningen van 151 gemeenten is een analyse gemaakt van de nog te verwachten verliezen bij gemeentelijke grondbedrijven. De analyse wijst uit dat gemeenten in 2011 voor € 2,0 miljard extra aan verliezen hebben genomen. Dit is onder te verdelen in directe verliezen en winstverdamping:

- 1 De directe (aanvullende) verliezen over 2011 bedragen circa € 1,5 miljard en bestaan uit twee onderdelen.
  - De voorziening grondbedrijf is toegenomen met 27%, een verslechtering van € 890 miljoen. Dit zijn directe verliezen (althans geprognosticeerde tekorten bij lopende ruimtelijke plannen) waarvoor gemeenten dekking moeten vinden vanuit reserves.
  - De gronden waarvoor nog geen concrete plannen zijn (de post NIEGG). Deze zijn afgenomen met 21%, de boekwaarde is afgewaardeerd met € 770 miljoen. Naar schatting is minimaal € 600 miljoen hiervan te wijten aan afboekingen, omdat de ontwikkelpotentie van deze gronden is afgenomen of niet voldoende kan worden aangetoond. Dit is een afwaardering van de gronden vooruitlopend op de recente aanscherping van de Notitie grondexploitatie door de commissie BBV (februari 2012).
- 2 De winstverdamping bedraagt € 0,5 miljard, zichtbaar door een daling van het verwachte saldo op positieve grondexploitaties. Dit is een afname van de geraamde

winst en betekent lagere toekomstige inkomsten en dus minder beschikbare middelen voor toekomstige (maatschappelijke) investeringen. Vanuit het voorzichtigheidsbeginsel is het gemeenten echter niet toegestaan deze toekomstige winsten mee te nemen in de begroting. Per saldo verwachten gemeenten overigens nog steeds voor circa € 3 miljard aan toekomstige winsten uit grondexploitaties met een positief saldo. In de huidige marktomstandigheden is het de vraag in welke mate en wanneer deze winsten worden gerealiseerd.

Samen met de verliezen die gemeenten in 2010 namen, is het totale verlies dat gemeenten inmiddels hebben genomen hiermee opgelopen tot circa € 2,9 miljard. In figuur 1 is te zien dat onder andere daardoor de gemeentelijke reserves teruglopen.

#### Nog verwachte verliezen

Gemeenten hebben de afgelopen jaren plannen aangepast en versoerd. Daarbij richtten zij zich primair op:

- Temporiseren van de planning.
- Bijstellen van de grondprijzen en geraamde grondprijsontwikkeling.

Tot op heden hebben gemeenten beperkt gesneden in het woningbouwprogramma. Door het uitstellen van projecten is voor de komende jaren een boeg golf ontstaan van uit te geven gronden. De vraag naar deze gronden blijft naar verwachting echter beperkt, zeker voor de korte termijn, nog los van regionale omstandigheden zoals (toekomstige) krimp. Omdat de prijzen van (nieuwbouw)woningen onder druk staan en een voortgaande daling van de stichtingskosten op korte termijn niet meer voor de hand ligt, blijft er druk op de gemeentelijke grondprijzen. Deze zijn bij residueel rekenen immers het residu van de VON-prijs verminderd met de stichtingskosten.

Indien rekening wordt gehouden met het verder uitstellen van de overprogrammering en een beperkte verdere daling van grondprijzen, volgt voor gemeenten naar verwachting een nog te nemen verlies van circa € 1,0 tot € 1,5 miljard. Dit verlies komt bovenop de reeds genomen € 2,9 miljard verlies. Daarbij wordt aangetekend dat volgens de huidige prognoses nog steeds circa € 3 miljard aan toekomstige winsten worden verwacht (uit grondexploitaties met een verwacht positief saldo).

**Figuur 1****Financiële effecten crisis op gemeentelijke grondbedrijven.**

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

Noot: Bedragen in miljarden.

	2009	2010	2011
Algemene reserve (exclusief Amsterdam <sup>1</sup> )	€ 7,1	€ 7,0	€ 5,9
Totale boekwaarde gronden	€ 12,8	€ 13,0	€ 12,9
Verwachte financiële verliezen (cumulatief)	€ 2,4	€ 2,9	€ 3,9 - € 4,4
Genomen directe verliezen (in het jaar)	-	€ 0,8	€ 1,5
Genomen winstvermindering (in het jaar)	-	€ 0,1	€ 0,5
Reeds genomen verlies (cumulatief)	-	€ 0,9	€ 2,9
Nog verwacht te nemen verlies	-	-	€ 1,0 - € 1,5

In voorgaande rapportages is een beeld gegeven van het aantal gemeenten dat de geraamde verliezen in het grondbedrijf niet meer zou kunnen opvangen met de algemene reserves. Daarbij is aangegeven dat een dergelijke situatie zou kunnen leiden tot een mogelijke artikel 12 status voor een aantal gemeenten. In de praktijk blijkt dat gemeenten op tijd reageren en oplossingen vinden ter voorkoming van preventief toezicht. Door deze oplossingen leiden verliezen in het grondbedrijf niet één-op-één tot mutaties in de reserves of tot potentiële artikel 12 situaties. Plannen worden bijgesteld en versoerd, kosten worden verschoven naar de algemene dienst of bijvoorbeeld naar het rioleringsfonds. Ook doen zich nog allerlei andere financiële mee- en tegenvallers voor op andere terreinen, waardoor een één-op-één vertaling van de mogelijke verliezen in het grondbedrijf naar de algehele financiële positie van de gemeenten niet direct zinvol meer lijkt. Daarom wordt in deze rapportage een dergelijke confrontatie tussen reserves en risico's niet meer weergegeven.

**Beleidsmatige ontwikkelingen**

In de huidige situatie lijkt het soms wel alsof er niets meer kan op de vastgoedmarkt en alle betrokken partijen 'in de wachtstand' staan totdat de markt weer beter wordt. De opgave blijft echter om te zoeken naar wat er nog wél kan en in gezamenlijk overleg de marktkansen die er nog zijn te benutten. Niet door elkaar te concurreren, maar door in gezamenlijkheid

duidelijke keuzes te maken. Bijvoorbeeld door in sommige regio's en op bepaalde marktsegmenten aanbod te verminderen, maar ook te herprogrammeren, te werken met kleine flexibele plandelen, inspelend op actuele marktkansen. Daarbij kan gedacht worden aan herprogramming naar vrije sector huur, bereikbare koopwoningen, nieuwe financieringsconstructies en nieuwe samenwerkingsmodellen.

Gemeenten experimenteren met zelfbouw en proberen gronden tijdelijk anders te bestemmen. Ook kijken gemeenten kritisch naar de planvoorraad. In toenemende mate worden plannen in regionaal verband geprioriteerd, al dan niet met private partijen. Door de woningmarkt op regionaal niveau te beschouwen, ontstaat een beter beeld van de kwantitatieve en kwalitatieve vraag en kan worden ingezet op kansrijke projecten. Minder kansrijke projecten kunnen worden uitgesteld of uitgenomen. Dit leidt echter wel tot (financiële) consequenties en daarvoor zijn duidelijke bestuurlijke keuzes nodig. Immers, kiezen doet pijn. Duidelijk is dat daar waar het grondbedrijf vóór de crisis veelal een bron van inkomsten was voor gemeenten, dit momenteel niet of nauwelijks meer het geval is. Behalve voor de nieuwbouw zelf, zal dit ook zijn effect hebben op andere terreinen, zoals de stedelijke vernieuwing (aangezien de tekorten bij stedelijke vernieuwing tot nu toe vaak werden gefinancierd door middel van de gerealiseerde winsten bij de 'uitleg').

<sup>1</sup> De algemene reserve van de gemeente Amsterdam was in 2011 € 4,5 miljard en bestaat voor het overgrote deel uit gronden uitgegeven in erfpacht. Dit is geen vrij besteedbare reserve. De in deze rapportage gepresenteerde algemene reserve is derhalve exclusief de algemene reserve van de gemeente Amsterdam.



# 1 Inleiding

De economische crisis blijft voortduren. Dit heeft grote gevolgen voor de vastgoedmarkt. Diverse projectontwikkelaars en bouwers zijn de afgelopen jaren failliet gegaan, beleggers hebben fors moeten afwaarderen en woningcorporaties (en ontwikkelaars) krijgen ontwikkelingen steeds moeilijker gefinancierd. Ook bij gemeenten blijft de crisis zorgen voor financiële problemen, onder andere via gemeentelijke grondexploitaties.

Net als in 2010 en 2011 onderzoekt Deloitte Real Estate Advisory (hierna: Deloitte) dit jaar de effecten van de crisis op gemeentelijke grondbedrijven. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

In 2010 beargumenteerde de rapportage [Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven](#)<sup>2</sup> dat forse financiële tegenvallers werden verwacht, maar dat de gemeentelijke grondbedrijven nog geen, of onvoldoende rekening hielden met deze te verwachten effecten van de vastgoedcrisis. In de vervolgrapportage [Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven – update 2011](#)<sup>3</sup> onderzocht Deloitte de stand van zaken op basis van de jaarrekeningen 2010. Geconstateerd werd dat de verliezen resulterend uit de financiële crisis verder zouden kunnen oplopen tot € 2,9 miljard:

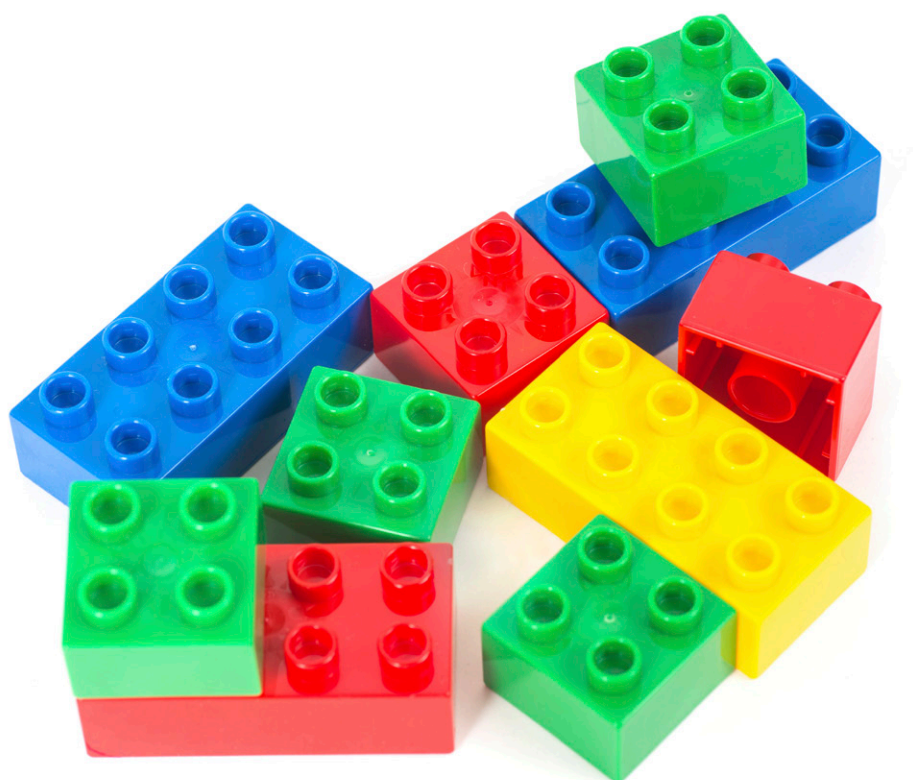
- Een directe financiële tegenvaller van € 1,8 miljard door verslechtering van negatieve plannen, waarvoor financiële dekking nodig is voor de te treffen voorzieningen.
- Een afname van de verwachte winsten van € 1,1 miljard door verslechtering van positieve plannen.

In de jaren voorafgaand aan 2010 was nog sprake van het nemen van (soms forse) winsten uit het grondbedrijf. De analyse van de jaarrekeningen 2010 toonde aan dat gemeenten waren begonnen met het verwerken van de financiële tegenvallers in het grondbedrijf door het nemen van verliezen en afboeken op grondposities. In 2010 bleken gemeenten circa € 900 miljoen aan tegenvallers te hebben genomen. Gemeenten zijn gestart met het aanpassen van plannen en planningen aan marktverwachtingen. Door de aanhoudende crisis was de verwachting echter dat de omvang van de verliezen en tekorten in totaliteit verder zou kunnen oplopen.

De vraag is in hoeverre gemeenten de effecten van de crisis dit jaar hebben verwerkt in de jaarrekening 2011 en hoe gemeenten inspelen op de huidige marktsituatie. In hoofdstuk 2 van deze rapportage zijn de relevante marktontwikkelingen geschetst, waarna in hoofdstuk 3 inzicht wordt gegeven in de mate waarin gemeenten de effecten van de crisis hebben verwerkt. Ook wordt in dit hoofdstuk een uitspraak gedaan over nog te verwachten verliezen in gemeentelijke grondbedrijven, gegeven de marktvooruitzichten. Tot slot worden in hoofdstuk 4 enkele voorbeelden gegeven van de wijze waarop gemeenten gebiedsontwikkelingen proberen vlot te trekken. Dit wordt geïllustreerd met een selectie van praktijkvoorbeelden in de bijlage.

<sup>2</sup> Deloitte Real Estate Advisory (november 2010). Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven.

<sup>3</sup> Deloitte Real Estate Advisory (september 2011). Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - update 2011.



- 4 Voor een nadere toelichting op de drie P's wordt verwezen naar de rapportage Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - update 2011.
- 5 ABN Amro (mei 2012). Visie op bouw en vastgoed – sectorupdate 2012.
- 6 Bouwkennis (19 juni 2012). 53.000 nieuwe woningen in 2012.
- 7 ING Economisch Bureau (juli 2012). Kwartaalbericht Bouw – vooruitzichten blijven somber voor bouw.
- 8 Rabobank (januari 2012). Construction update.
- 9 TNO (december 2011). Bouwprognoses 2011-2016.
- 10 Kanttekening hierbij is dat één afgegeven bouwvergunning betrekking kan hebben op 1 woning, maar ook op een complex van 100 woningen.



## 2 Ontwikkelingen in de markt voor nieuwbouwwoningen

Dit hoofdstuk gaat in op de korte termijn marktontwikkelingen met mogelijke gevolgen voor de gemeentelijke grondexploitaties. Daarom worden allereerst aan de hand van de 3 P's (planning, prijs en programma<sup>4</sup>) recente marktontwikkelingen beschreven die relevant zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen. Tenslotte wordt in dit hoofdstuk de relevantie van een vierde P bekeken, plaats, teneinde eventuele regionale verschillen te duiden in de markt voor nieuwbouwwoningen.

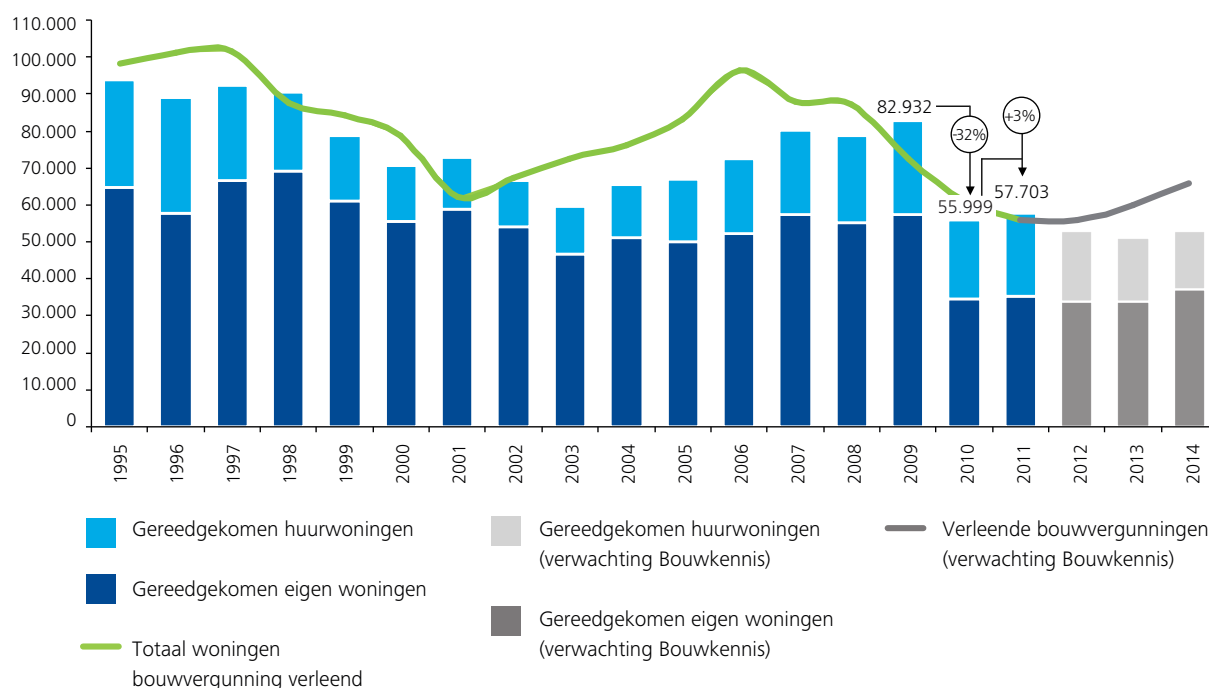
### 2.1 Planning: herstel pas na 2013?

In 2010 is het aantal gereedgekomen nieuwbouwwoningen met 56.000 uitgekomen op het laagste niveau sinds 1952. In 2011 vond een beperkt herstel plaats. In totaal werden 57.700 woningen gereed gemeld. Figuur 2 toont dat het aantal gereedgekomen huurwoningen een beperktere daling kent dan het aantal koopwoningen. In 2011 was 39% van de opgeleverde woningen een huurwoning terwijl dit in 2007 nog slechts 28% was. ABN Amro<sup>5</sup>, Bouwkennis<sup>6</sup>, ING<sup>7</sup>, Rabobank<sup>8</sup> en TNO<sup>9</sup> verwachten allen een verdere verslechtering van de markt voor nieuwbouwwoningen.

Bouwkennis prognosticeert voor de periode 2012-2014 hooguit 53.000 woningen per jaar en verwacht dat het dieptepunt in 2013 wordt bereikt met circa 51.000 woningen.

Overigens wordt hierbij aangetekend dat voor de gemeentelijke grondexploitaties het moment van levering van bouwrijpe grond relevant is. Op dat moment realiseren gemeenten de inkomsten in de grondexploitatie. Dit moment ligt gemiddeld twee jaar voorafgaand aan het moment van gereedkomen (opleveren) van het vastgoed (nieuwbouwwoningen, kantoren of bedrijfsgebouwen). Het aantal opleveringen in 2011 geeft dus vooral een beeld van de afzet van bouwrijpe grond rondom het jaar 2009. Een beter beeld van de prognose van de afzet van bouwrijpe grond wordt verkregen door te kijken naar de ontwikkeling van de afgegeven bouwvergunningen.<sup>10</sup>

**Figuur 2**  
Gereedgekomen woningen en verleende bouwvergunningen.  
Bron: Monitor Nieuwe Woningen en Bouwkennis, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



De neerwaartse trend in het aantal verleende bouwvergunningen blijft voortduren. In 2011 zijn 9% minder bouwvergunningen verleend dan in 2010 (circa 56.000). Bouwkennis verwacht dat deze negatieve trend wordt gekeerd vanaf 2012. De realisatie van woningen volgt pas een aantal jaar later. Bovendien is de ervaring dat niet iedere verleende bouwvergunning leidt tot realisatie van een woning. In lijn met Bouwkennis en de visie van diverse banken op de nieuwbouwmarkt, wordt verwacht dat de realisatie van nieuwbouwwoningen pas na 2013 zal herstellen.

## 2.2 Prijzen blijven onder druk

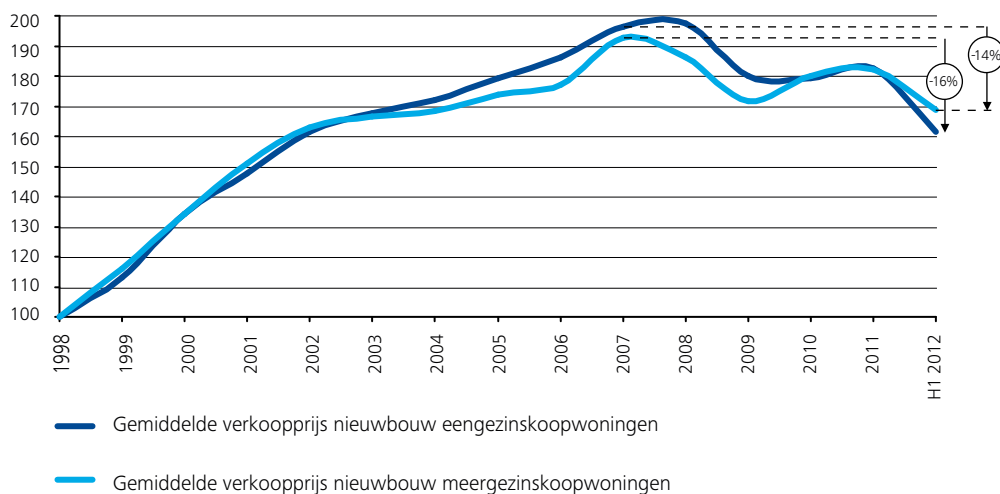
Sinds de sterke daling van de verkoopprijzen van nieuwboukoopwoningen vanaf medio 2008 is voor eengezinskoopwoningen sprake van een fluctuerend prijsniveau. De gemiddelde verkoopprijs eind 2011 bedroeg € 286.000. Voor meergezinskoopwoningen geldt dat een beperkt herstel heeft plaatsgevonden, met een gemiddelde verkoopprijs van € 263.000 eind 2011. De hoge prijsniveaus van 2007 worden echter niet meer gerealiseerd. De verkoopprijs van nieuwbouw eengezinskoopwoningen is 2011 gemiddeld 16% lager dan gemiddeld in 2007, voor meergezinskoopwoningen is dit 14%. Figuur 3 geeft dit weer.

Nieuwbouwwoningen concurreren met bestaande woningen. De verwachtingen voor de prijsontwikkeling van bestaande woningen is derhalve een indicatie voor de prijsontwikkeling van nieuwbouwwoningen. De afdruk van het nieuwsbericht in figuur 4 toont dat in 2012 en in 2013 een verdere prijsdaling wordt voorspeld voor bestaande koopwoningen.

**Figuur 3**

Prijzen nieuwbouw-woningen.

Bron: Monitor Nieuwe Woningen, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



#### Figuur 4

Verwachte prijsdaling  
bestaande woningen.

Bron: Vastgoedmarkt,  
bewerking Deloitte Real  
Estate Advisory.

## Rabobank: woningtekort legt bodem in markt

14-08-2012 | Laatste gewijzigd: 14-08-2012

Het oplopende structurele woningtekort zal de prijsdaling van woningen op de langere termijn stutten. Dat schrijft Rabobank in het gisteren gepubliceerde Kwartaalbericht Woningmarkt. Dit en volgend jaar zullen de prijzen van koopwoningen met respectievelijk 5 en 4 procent dalen en zal het aantal verkochte huizen laag blijven, voorspelt Rabobank. Doordat kopers de huidige vraagprijzen niet willen of kunnen betalen, en verkopers de vraagprijs maar mondjesmaat verlagen, komen beide partijen maar moeizaam tot overeenstemming.

In het tweede kwartaal bedroeg de prijsdaling voor bestaande koopwoningen 1,8 procent ten opzichte van het eerste kwartaal. Op jaarbasis is de daling 5,1 procent. De prijsverwachting komt vrijwel overeen met die van ING, die vorige week een daling van ruim 10 procent voor eind 2013 voorspelde. Net als ING wijst Rabobank op de grote onzekerheid van (potentiële) woningkopers over hun baan, hun pensioen en de hypotheekrenteaftrek. Rabobank gaat er in zijn ramingen voorsnog vanuit dat de woningmarktplannen uit het Lenteakkoord per 1 januari 2013 onverkort worden ingevoerd. Bijna alle partijen staan immers wel enige soort van hervormingen op de woningmarkt voor, aldus de economen.

De woningprijs daalt inmiddels al vijftien kwartalen. Dat is evenveel als begin jaren tachtig, maar toen volgde er een kentering. Het is nu onwaarschijnlijk dat het bij vijftien kwartalen van prijsdalingen blijft, schrijft Rabobank. 'De huidige marktomstandigheden en de zwakke conjunctuur zorgen ervoor dat de woningprijzen onder druk zullen blijven staan.' Begin jaren tachtig bedroeg de nominale prijsdaling 34,8 procent, veel minder dan de nominale daling van 12,3 procent tot nu toe. De eurocrisis kan de problemen verergeren, als een mogelijke stijging van de nog steeds historisch lage rente tot een lagere leencapaciteit leidt. Een belangrijke factor bij bodemvorming vormt de lage bouwproductie en het groeiende structurele tekort aan woningen, besluit de bank.

De gemiddelde verkoopprijs van nieuwbouwwoningen is gedaald over de periode 2008 tot en met 2012. Een daling van de gemiddelde verkoopprijs van nieuwbouwoopwoningen vertaalt zich in eerste instantie in lagere marges in het bouwproces. Voor de korte termijn is de ervaring dat de rek inmiddels uit de (daling van de) stichtingskosten lijkt. De marges aan de kant van bouwers en ontwikkelaars zijn fors teruggelopen. De daling van de gemiddelde verkoopprijs legt voorts druk op de gemeentelijke grondprijzen. Uitgaande van een residuele berekening<sup>11</sup> is deze grondprijs het verschil tussen de VON-prijs van een woning en de stichtingskosten. Bouwers en ontwikkelaars roepen gemeenten op het grondprijsbeleid aan te passen aan de nieuwe marktomstandigheden en de grondprijzen fors te verlagen.<sup>12</sup>

### Voorgenomen btw-verhoging

De verhoging van de btw per 1 oktober 2012 heeft effect op de prijs van nieuwbouwoopwoningen. Na 1 oktober 2012 worden de grond- en bouwkosten belast tegen het hogere tarief van 21%. Het is niet duidelijk of de ontwikkelaar de hogere kosten kan doorbelasten aan de koper. Wanneer de koper niet bereid of in staat is de btw-verhoging te dragen, dan zal deze neerkomen

bij de ontwikkelende partij of de grondverkopende partij. Indien de residuele grondwaardemethode wordt toegepast, kan de btw-verhoging volledig voor rekening van de grondverkopende partij komen. Dit zijn onder andere gemeenten.

Indien geen van de partijen de hogere btw kan dragen, dan leidt dit tot een verdere afname van de woningbouwproductie. Na de verlaging van de overdrachtsbelasting voor bestaande koopwoningen is de btw-verhoging opnieuw een maatregel die een negatief effect heeft op de concurrentiepositie van nieuwbouwoopwoningen (ten opzichte van bestaande woningen).

Het verhoogde btw-tarief geldt ook voor kopers van nieuwbouwwoningen die reeds in aanbouw zijn, maar alleen voor de termijnen die nog na 1 oktober 2012 dienen te worden vereffend. Voor koop- en aannemingsovereenkomsten die voor 28 april 2012 zijn getekend geldt een overgangstermijn tot 1 oktober 2013. De termijn die wordt betaald na 1 oktober 2013 is dan de eerste termijn die belast is met het nieuwe tarief.

<sup>11</sup> Voor een nadere toelichting op residueel rekenen wordt verwezen naar de rapportage Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - update 2011.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld NVB (februari 2012). Grondprijzen moeten 40 procent omlaag en Neprom (september 2012). Woningbouw naar dieptepunt.

### 2.3 Programma verschuift

Het aandeel verkochte nieuwboukoopwoningen in de prijscategorie € 200.000 tot en met € 300.000 is met circa 45% relatief constant. Zoals te zien in figuur 5 is voornamelijk het aandeel goedkopere en duurdere woningen relatief conjunctuurgevoelig. In 2008 is het aandeel verkochte dure koopwoningen afgenomen, terwijl het aandeel goedkope woningen toenam. De NEPROM concludeert daaruit dat een (beperkt) herstel van de markt terug is te zien in een toename van het aandeel verkochte dure nieuwbouwwoningen. De verslechtering van marktomstandigheden sindsdien heeft echter geleid tot opnieuw een daling van duurdere koopwoningen, ten gunste van het goedkope segment.<sup>13</sup>

Op basis van demografische ontwikkelingen wordt een toename geconstateerd van het structurele tekort aan woningen.<sup>14</sup> Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, constateert echter voor de korte en middellange termijn nog een overaanbod aan programma op basis van beschikbare grondposities. Op basis van een indicatieve berekening

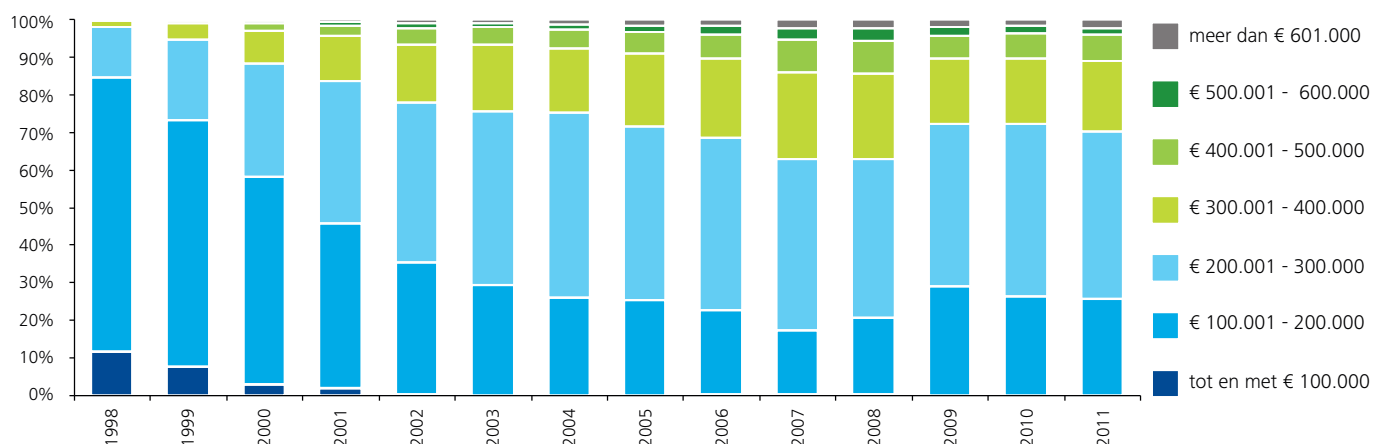
stelt hij dat gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen grondposities hebben verworven voor de realisatie van circa 800.000 woningen. Deze grondposities staan ook op de balans. Volgens de meest recente prognoses is tot 2020 nog (een latente) behoefte aan circa 520.000 nieuwbouwwoningen, gemiddeld 58.000 per jaar.<sup>15</sup> In de afgelopen twee jaar, maar ook voor de korte termijn verwachtingen, blijft de gerealiseerde afzet hier echter nog bij achter. Dit houdt in dat partijen voldoende grondvoorraad hebben voor het voldoen aan de (latente) woningbehoefte tot ver na 2020.

Omdat deze gronden reeds in het bezit zijn van onder andere de gemeenten, betalen gemeenten tot deze periode rente over de gronden en kunnen de geraamde opbrengsten niet worden gegenereerd. Dit nog los van de vraag of de grondposities wel overeenkomen met de regio's waar de structurele woningbehoefte tot 2020 zich nog voordoet op basis van demografische uitgangspunten. De woningbehoefte verschilt immers tussen regio's, op basis van groeicijfers, korte en lange termijn verwachtingen en kwantitatieve en

Figuur 5

Prijscategorie verkochte nieuwbouwwoningen.

Bron: Monitor Nieuwe Woningen, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



13 Neprom (juni 2012). Monitor Nieuwe Woningen, cijfers & analyses – Voorjaar 2012.

14 Rabobank (augustus 2012). Kwartaalbericht woningmarkt.

15 ABF Research (september 2011). Primos Prognose 2011 - De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte

kwalitatieve behoefte. In paragraaf 2.4 wordt in dit kader het zogenaamde rompertje besproken, om aan te geven waar en in welke mate er regionale verschillen zijn in de vastgoedmarkt. Kortom, de voorraadkast puilt voorlopig nog uit, terwijl niet bekend is of het beschikbare programma wel op de juiste plekken beschikbaar is. Er is niet alleen te veel programma, maar ook soms nog het 'verkeerde' programma op de 'verkeerde' plek. Op sommige plaatsen zit de overcapaciteit bijvoorbeeld ook op plekken waar sprake is van (toekomstige) krimp. Een analyse van de grondposities van gemeenten door DHV en het Kadaster onderschrijft dit.<sup>16</sup>

Gemeenten proberen in toenemende mate in regionaal verband afspraken te maken over de woningbouwproductie. Projecten worden op elkaar afgestemd waarbij de productie in sommige projecten wordt uitgesmeerd en in andere wordt uitgesteld. Het uitnemen van projecten wordt in de praktijk nog zeer beperkt waargenomen. De verwachting is dat marktomstandigheden sommige gemeenten de komende jaren dwingen tot het uitnemen van woningbouwprogramma, in plaats van verder uit te stellen, dit gegeven het overaanbod zoals hierboven geschetst. Financieel heeft dit tot gevolg dat geïnvesteerd vermogen voorlopig niet wordt terugverdiend en gronden soms zelfs zullen moeten worden afgeboekt naar agrarische waarde, als een reëel ontwikkelperspectief binnen een redelijke periode niet haalbaar meer is.

Bestuurlijk betekent dit dat tot keuzes moet worden gekomen, dat projecten moeten worden geprioriteerd en dus dat andere projecten moeten worden stopgezet. Dat geldt niet alleen voor de gemeentelijke projecten, maar moet ook in afstemming met private planontwikkelingen en vervolgens ook nog in regionaal

verband gebeuren. Ofschoon gemeenten vaak moeite hebben met het prioriteren en stilzetten van projecten lopen hiervoor in toenemende mate initiatieven. Dit zal naar verwachting leiden tot het stopzetten van projecten en het maken van gezamenlijke afspraken over welke projecten wel of niet doorgaan en welke prioriteit krijgen. Tot op heden hebben gemeenten vooral ingegrepen door het verder faseren van plannen en versoberen van plannen. Dit is noodzakelijk gebleken, maar naar verwachting niet meer voldoende. Maatschappelijk en financieel gezien is het immers beter dat het schaarse geld wordt ingezet op een beperkt aantal projecten met méér kans van slagen, dan te blijven investeren in te veel projecten die elkaar kannibaliseren en daardoor allemaal last hebben van vertraging en herprogrammering. De geschetste financiële effecten van het verminderen van het programma zullen overigens net zo goed – en misschien nog wel in grotere mate door het oplopen van rente en plankosten – optreden als die keuzes níet worden gemaakt. Een indicatie van de financiële omvang van die consequenties is opgenomen in paragraaf 3.4.

Interessant is te constateren dat regionale samenwerking inmiddels op veel plaatsen in het land wél plaatsvindt met betrekking tot ontwikkeling van bedrijventerreinen. Dat gebeurt in toenemende mate in de vorm van regionale ontwikkelingsmaatschappijen, met een gemeenschappelijke acquisitie en regionale afstemming over uitgifteprijsen en segmentering. Voor woningbouwlocaties blijkt dit veelal een stap te ver, maar regionale prioritering en afstemming kan leiden tot betere aansluiting van plannings en aanbod, beter inspelen op verschillende doelgroepen en woonmilieus en het meer onderscheidend maken van locaties. Regionale samenwerking hoeft daarbij niet per definitie te leiden tot regionale verevening (het delen van verliezen en winsten).

<sup>16</sup> DHV en Kadaster (7 september 2012). Gemeentelijke grondposities – structureel overschot aan bouwgrond in veel regio's.

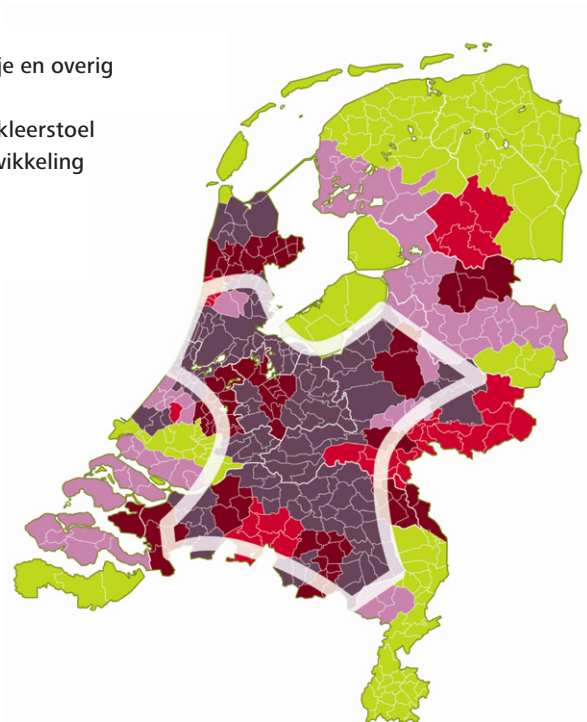
<sup>17</sup> De Zeeuw, F. (23 juni 2011). Conferentie stedelijke herprogrammering woningbouw – de aanpak.

<sup>18</sup> vertaald naar de volgende COROP regio's: Zuidwest-Overijssel, Veluwe, Arnhem/Nijmegen, Zuidwest-Gelderland, Utrecht, IJmond, Agglomeratie

**Figuur 6**

Het rompertje en overig Nederland.

Bron: Praktijkleerstoel  
Gebiedsontwikkeling  
TU Delft.



## 2.4 Plaats: het rompertje

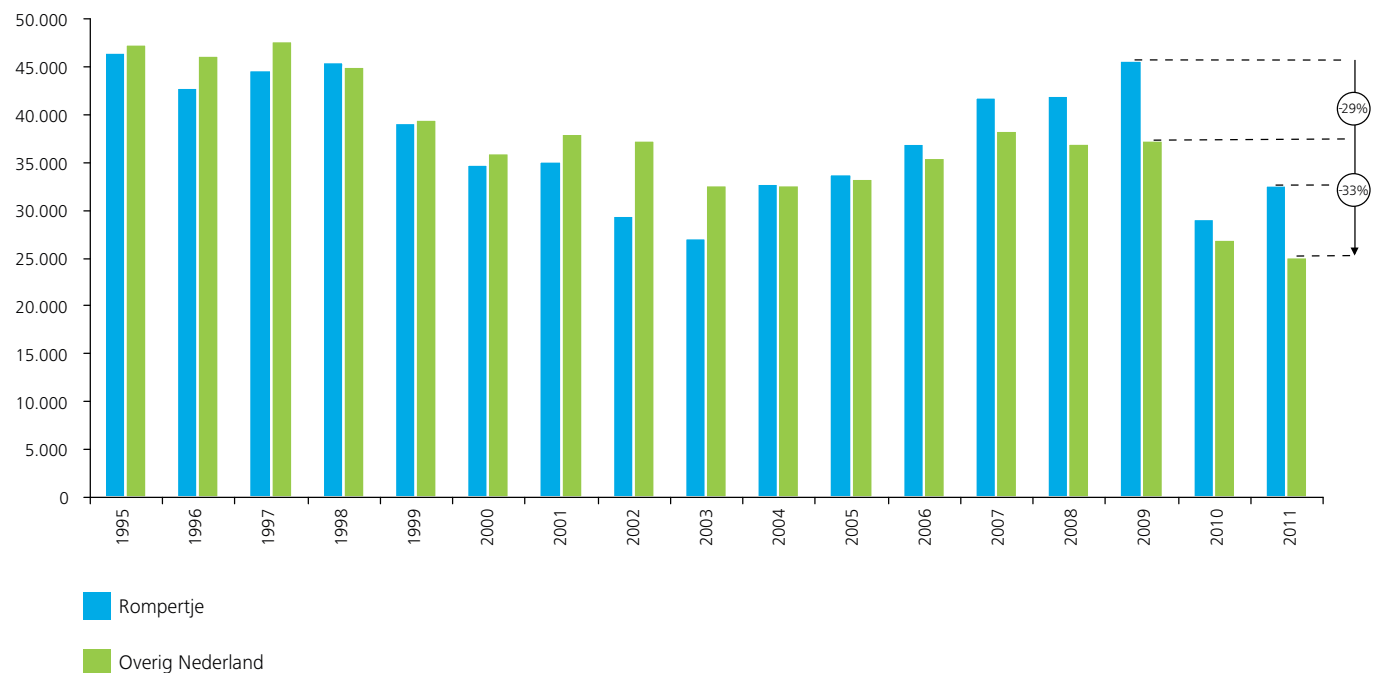
Planning, prijs en programma zijn belangrijke drivers voor ruimtelijke ontwikkelingen. De vraag is of plaats als vierde P moet worden toegevoegd. In 2008 introduceerde Friso de Zeeuw 'het rompertje', zoals weergegeven in figuur 6. Dit is een gebied in Nederland waar 'het' de komende jaren naar verwachting gaat gebeuren. Daarmee wordt bedoeld op een combinatie van economische groei(potentie), demografische ontwikkelingen en vastgoed(prijs)ontwikkeling. Ook de vraag naar nieuwbouwwoningen is naar verwachting het grootst in dit gebied.<sup>17</sup> De gebieden in het rompertje zijn gekoppeld aan COROP regio's.<sup>18</sup>

De figuren 7 en 8 geven inzicht in het aantal gereedgekomen woningen en de gemiddelde woningprijs in het rompertje en in overig Nederland. Uit de eerste figuur blijkt dat het aantal gereedgekomen nieuwbouwwoningen in beide gebieden in hetzelfde tempo en in dezelfde mate toe- of afneemt. Ten opzichte van het hoogtepunt in 2009 is de afname circa 30%. Het verschil in afname tussen het rompertje en de rest van Nederland lijkt beperkt.

**Figuur 7**

Gereedgekomen nieuwbouwwoningen verdeeld tussen rompertje en overig Nederland.

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



In paragraaf 2.2 is geconstateerd dat de prijzen van nieuwbouwwoningen zijn gedaald. Tussen het rompertje en de rest van Nederland bestaat echter een verschil in de ontwikkeling van de prijs van nieuwbouwwoningen:

- Ten eerste zijn de prijzen van eengezinsnieuwbouwwoningen in het rompertje tot en met circa 2007 harder gestegen dan de prijzen elders. De prijsstijging van meergezinsnieuwbouwwoningen in het rompertje lijkt in lijn met overig Nederland.
- Ten tweede zijn de prijzen in het rompertje na 2007 harder gedaald dan in de rest van Nederland. Ten opzichte van de top van de markt zijn de prijzen voor een- en meergezinsnieuwbouwwoningen in het rompertje in 2010 gedaald met 13% en 14%. In gebieden buiten het rompertje was de

prijzdaling voor eengezinsnieuwbouwwoningen 'slechts' 6%. De prijsontwikkeling van meergezinsnieuwbouwwoningen kende over de periode 2007 tot en met 2010 een beperkte prijsstijging van 2%.

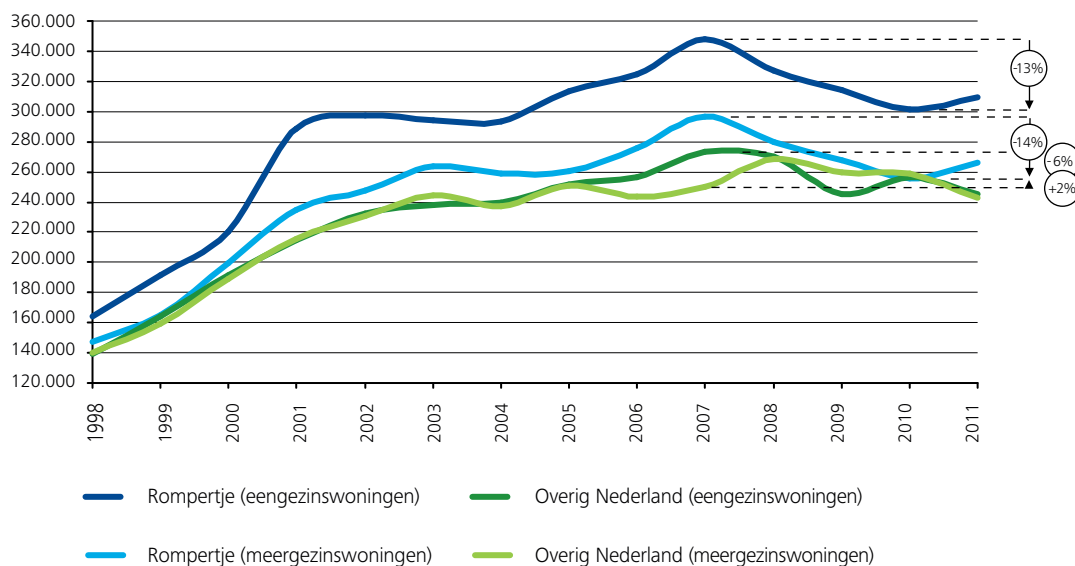
- Ten derde lijken de prijzen zich in het rompertje inmiddels te herstellen. In 2011 zijn de prijzen van nieuwbouwwoningen gestegen met circa 4%, terwijl de prijzen buiten het rompertje een daling hebben laten zien, zoals zichtbaar in figuur 9.

Voor de meeste regio's van het rompertje geldt dat zij relatief positief scoren, vooral op prijsontwikkeling. De COROP-regio's Leiden en de Bollenstreek en Oost-Zuid-Holland springen hier het meest positief uit. Ten aanzien van het aantal opleveringen in 2011 lijkt het rompertje niet bovengemiddeld te presteren.

**Figuur 8**

Gemiddelde verkoopprijs van nieuwbouwwoningen, verdeeld tussen rompertje en overig Nederland.

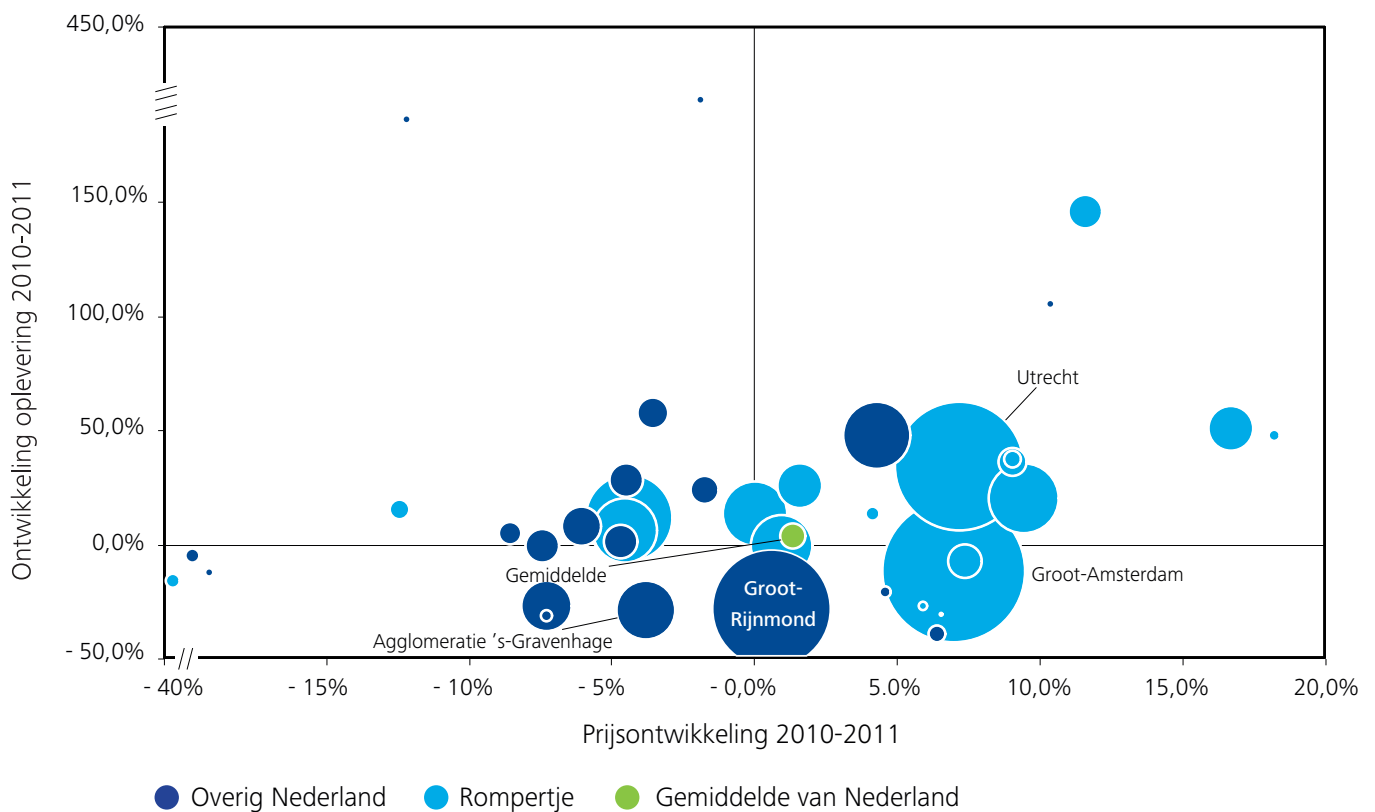
Bron: Monitor Nieuwe Woningen, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



**Figuur 9**

Groei van aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen en prijsontwikkeling per COROP regio in de periode 2010-2011.

Bron: Monitor Nieuwe Woningen, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



Gesteld kan dus worden dat de locatie van ruimtelijke ontwikkelingen van belang is. In het rompertje zou sprake zijn van een structureel aanwezige vraag naar woningen. Dit wordt maar ten dele waargenomen in de cijfers over de prijs en niet in de afzet:

- De ontwikkeling van het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen verschilt beperkt tussen het rompertje en overig Nederland.
- De prijs van nieuwbouwwoningen is in economisch voorspoedige tijden wel sterker gestegen in het rompertje dan elders in Nederland. Hoewel de prijsdaling sinds 2007 groter is in het rompertje, lijkt herstel ook sneller weer op te treden.

Geconcludeerd wordt dat de markt voor nieuwbouwwoningen in het rompertje in termen van afzet vooralsnog niet beter presteert dan overig Nederland, maar dat het prijsrisico voor gemeenten in het rompertje wellicht lager is dan in overig Nederland. Voor een inschatting van toekomstige verliezen bij de gemeentelijke grondbedrijven, met name voor het risico van dalende grondprijzen, is de locatie dus van groot belang en kunnen verschillen optreden tussen gemeenten.



# 3 Analyse jaarrekeningen 2011

In 2010 namen gemeenten circa € 900 miljoen aan verliezen op ruimtelijke plannen.<sup>19</sup> De crisis op de woningmarkt duurt voort en de verwachting is dat gemeenten aanvullende verliezen hebben genomen bij de actualisaties voor de jaarrekening 2011. Dit hoofdstuk leert dat gemeenten in 2011 circa € 2,0 miljard extra aan verliezen hebben genomen in het grondbedrijf. Daarmee is het totale verlies over de afgelopen twee jaren opgelopen tot € 2,9 miljard.

## 3.1 Terugblik op voorgaande analyses

Het onderzoek naar verliezen in gemeentelijke grondbedrijven wordt voor het derde opeenvolgende jaar uitgevoerd. In 2010 beargumenteert de rapportage *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven* dat de gemeentelijke grondbedrijven nog géén, of onvoldoende rekening hielden met te verwachten effecten van de vastgoedcrisis. Verwacht werd dat in de jaren daarna, bij aanhouden van de vastgoedcrisis, financiële verliezen en tekorten zouden kunnen optreden van ruim € 2,4 miljard. Dit werd onder andere veroorzaakt door te optimistische plannen, 'verkeerde' programma's en te rooskleurige verwachtingen rondom de ontwikkeling van grondprijzen.

In de vervolgrapportage *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven – update 2011* onderzocht Deloitte de stand van zaken op basis van de jaarrekeningen 2010. Geconstateerd werd dat de verliezen resulterend uit de financiële crisis verder konden oplopen tot € 2,9 miljard. Gemeenten namen in 2010 circa € 900 miljoen aan verliezen in het grondbedrijf. Hiermee heeft de voorspelde trendbreuk zich daadwerkelijk voorgedaan en blijken gemeenten realistischer te ramen. Door de aanhoudende crisis is de verwachting echter dat de omvang van de verliezen en tekorten in totaliteit verder kan oplopen.

## 3.2 Kenmerken van de gegevens

De financiële analyse van gemeentelijke grondbedrijven is gebaseerd op gegevens uit gemeentelijke jaarrekeningen en begrotingen. Deze gegevens zijn verkregen van het CBS en Deloitte Accountants B.V. Het databestand van Deloitte bestaat uit 151 gemeenten, in termen van aantal inwoners goed voor circa 56% van het totaal aantal inwoners in Nederland. Van deze gemeenten zijn de jaarrekeningen over 2010 en 2011 geanalyseerd.<sup>20</sup> Op basis van deze gegevens worden algemene conclusies getrokken en trends/mutaties geconstateerd. Uitspraken over individuele gemeenten worden niet gedaan, afgezien van enkele casusbeschrijvingen die met de betrokken gemeenten zijn afgestemd en in principe zijn gebaseerd op openbare gegevens.

### Geïnvesteed vermogen grondposities

De kosten en opbrengsten die gemeenten maken voor grondexploitaties zijn geactiveerd op de balans. Voor lopende grondexploitaties is dit de balanspost *bougrond in exploitatie* (BIE).<sup>21</sup> Voor nog niet gestarte (niet bestuurlijk vastgestelde) grondexploitaties is dit *niet in exploitatie genomen gronden* (NIEGG). Opgeteld wordt dit het geïnvesteed vermogen in grondposities genoemd (gerealiseerde kosten minus gerealiseerde opbrengsten). Over het geïnvesteed vermogen in grondposities lopen gemeenten risico's. Zij moeten deze investeringen immers nog terugverdienen via gronduitgifte.

<sup>19</sup> Deloitte Real Estate Advisory (september 2011). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - update 2011*.

<sup>20</sup> Een toelichting op de gebruikte gegevens en de bronnen voor de macroanalyse is opgenomen in bijlage 1.

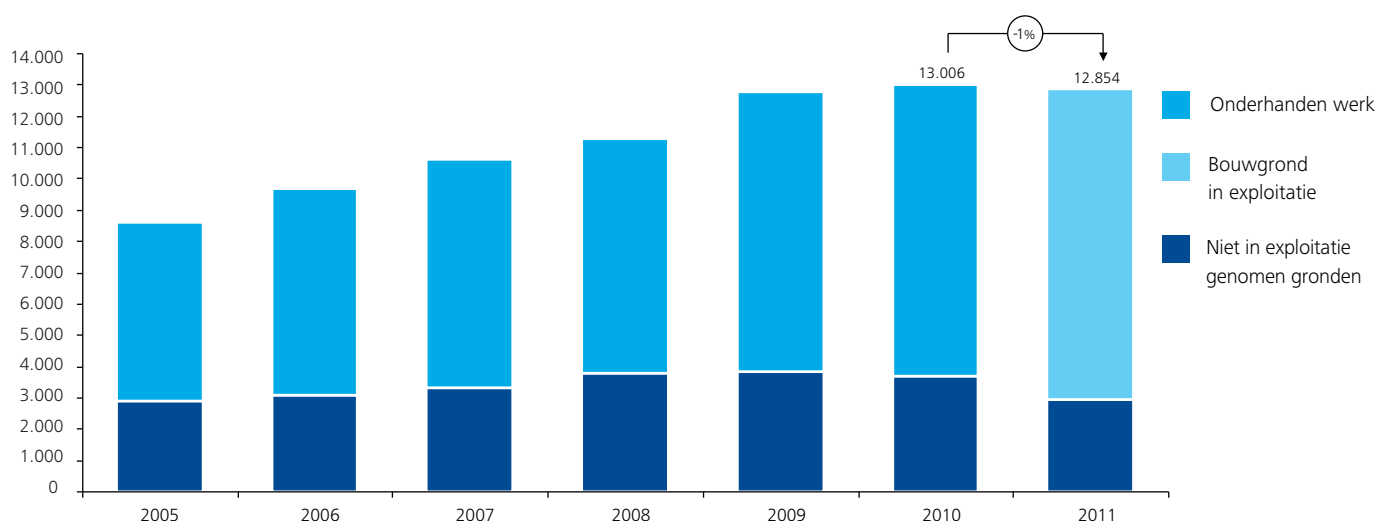
<sup>21</sup> Het CBS rapporteert niet de omvang van de post BIE, zoals zij dat wel doet voor NIEGG. De post voorraden onder onderhanden werk geeft een benadering van de omvang van de post BIE.

Het geïnvesteerde vermogen in grondposities is beperkt gedaald met 1% en bedraagt € 12,9 miljard. De daling van het geïnvesteerde vermogen wordt veroorzaakt door een krimp van de post NIEGG. De post BIE is gegroeid. In paragraaf 3.3 is de ontwikkeling van het geïnvesteerde vermogen nader toegelicht.

**Figuur 10**

**Omvang van het geïnvesteerd vermogen in grondposities (periode 2005-2011).**

Bron: CBS en Deloitte Accountants B.V., bewerking Deloitte Real Estate Advisory.<sup>22</sup>



<sup>22</sup> Het gepresenteerde geïnvesteerde vermogen in grondposities in 2011 is een extrapolatie van de gegevens afkomstig van Deloitte Accountants B.V..

<sup>23</sup> Dit betreft de algemene reserve van Nederlandse gemeenten met uitzondering van de gemeente Amsterdam. De algemene reserve van de gemeente Amsterdam was in 2011 € 4,5 miljard en bestaat voor het overgrote deel uit de waarde van gronden uitgegeven in erfpacht. Dit is geen vrij besteedbare reserve. De in deze rapportage gepresenteerde algemene reserve is derhalve exclusief de algemene reserve van de gemeente Amsterdam.

### Reservepositie van gemeenten

De algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van gemeenten en dient als een buffer voor eventuele financiële tegenvallers. Het grondbedrijf heeft soms een eigen reservepositie. Deze reserve is onder andere bedoeld als dekking van risico's in het grondbedrijf.

Na een periode van sterke stijging van het eigen vermogen van gemeenten, is dit sinds 2010 gedaald. Zoals weergegeven in figuur 11 is de totale algemene reserve van Nederlandse gemeenten<sup>23</sup> gedaald met 16% ten opzichte van 2010. Dit betekent dat de algemene reserve van gemeenten ultimo 2011 circa € 5,9 miljard bedraagt, een afname van € 1,1 miljard. Gemeenten

hebben hierdoor een kleinere buffer voor het opvangen van eventuele financiële tegenvallers in de toekomst.

Indien individuele gemeenten worden geconfronteerd met verliezen en daarvoor niet voldoende reserves hebben, dienen zij door bezuinigingen, lastenverhogingen en/of het benutten van stille reserves een sluitende begroting te presenteren. In het geval dit niet meer mogelijk wordt geacht worden gemeenten onder preventief toezicht gesteld. Als laatste redmiddel kan vervolgens eventueel een beroep worden gedaan op een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds. Deze gaat ten laste van de uitkeringen aan de overige gemeenten. Een en ander is opgenomen in artikel 12 uit de Financiële-verhoudingswet. Overigens kunnen

gemeenten verliezen in het grondbedrijf ook op andere manieren opvangen. Een voorbeeld hiervan is het activeren van investeringen in de infrastructuur ten laste van de Algemene Dienst. In het verleden ('de goede tijd') zijn in toenemende mate extra kosten in grondexploitatie opgenomen, Soms zijn dat kosten die conform BBV ook als kapitaalsinvestering op de

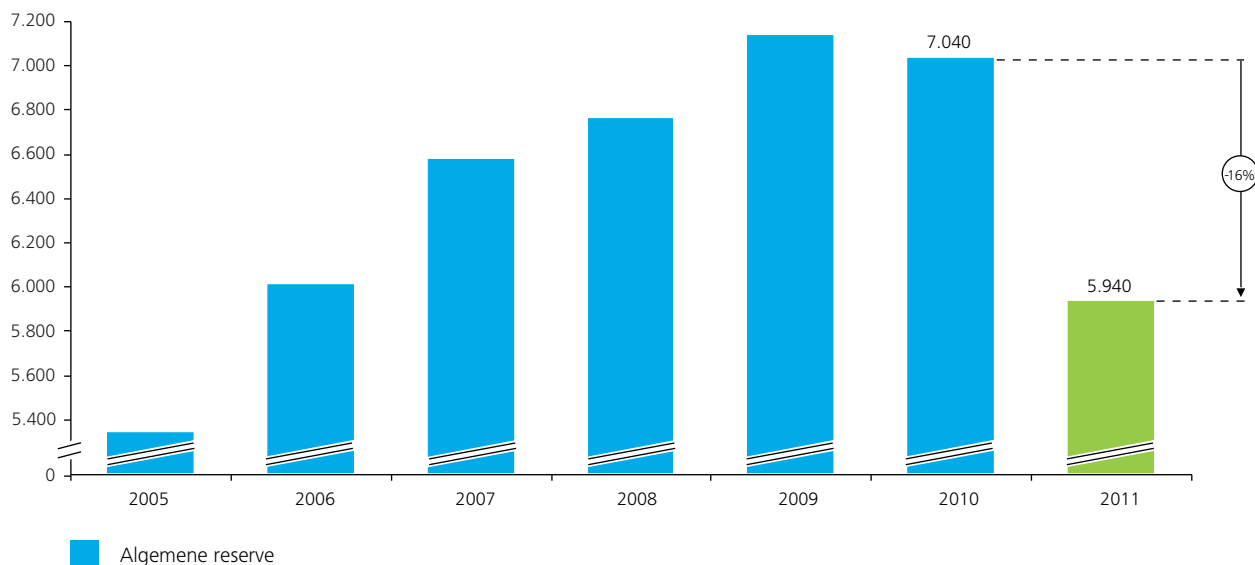
alle gemeenten een specifieke reserve grondbedrijf aanwezig maar is het weerstandsvermogen voor het grondbedrijf opgenomen in de algemene reserve. De reserve grondbedrijf is met een groei van 2% vrijwel constant gebleven. Het is onderdeel van het weerstandsvermogen en dient ter dekking van risico's in het grondbedrijf. De reserve grondbedrijf wordt

**Figuur 11**

**Omvang van de algemene reserve (periode 2005-2011).<sup>24</sup>**

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

**Noot: 2011 betreft extrapolatie.**



begroting kunnen worden geactiveerd, dat wil zeggen dat die kosten niet meer in één keer ten laste van de grondexploitatie worden gebracht, maar op het moment van het doen van de investering worden de rente en afschrijvingskosten op de algemene dienst opgenomen. De casus Heerenveen beschrijft op welke wijze dit plaatsvindt (zie bijlage 2).

voorts gevuld vanuit gerealiseerde winsten uit het grondbedrijf. Een grotere omvang van de reserve grondbedrijf kan in de huidige tijdgeest duiden op een toename van de door gemeenten gepercipieerde risico's in het grondbedrijf.

De daling van de algemene reserve kan voor een deel toegeschreven worden aan verliezen in het grondbedrijf. Een reserve grondbedrijf dient ter dekking van verliezen en risico's in het grondbedrijf. Als deze een beperkte omvang heeft wordt hij aangevuld vanuit de algemene reserve. Overigens is niet in

<sup>24</sup> De gepresenteerde algemene reserve in 2011 is een extrapolatie van de gegevens afkomstig van Deloitte Accountants B.V..

### Cash flows versus saldo grondexploitatie

Ter verduidelijking een voorbeeld van hoe cash flows zich verhouden met het saldo van grondexploitatie. Stel dat een gemeente slechts één grondexploitatie heeft, en dat het verloop van deze grondexploitatie is weergegeven in figuur 12. In de eerste jaren worden kosten gemaakt, voornamelijk voor grondverwerving. Daarna worden kosten gemaakt voor grondproductie. De inkomsten uit gronduitgifte vinden vooral plaats aan het eind van de looptijd van het project. Door het verschil in timing tussen inkomsten en uitgaven is de cash flow in de eerste jaren vaak

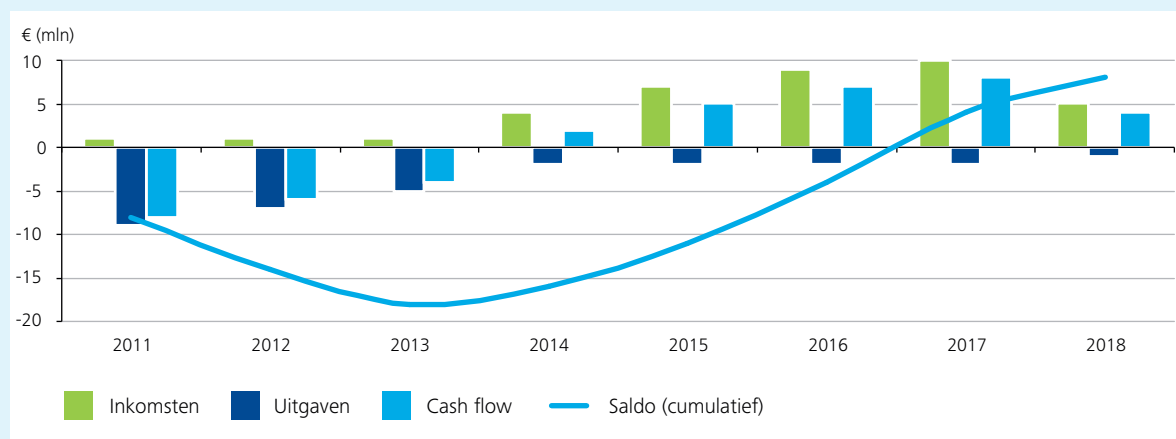
negatief. In het voorbeeld is dit te zien in de jaren 2011, 2012 en 2013. Vanaf 2014 is de cash flow positief.

Ondanks de negatieve cash flow in de eerste drie jaar van het project, is het uiteindelijke saldo van de grondexploitatie positief. Bij het afronden van het project wordt een positief saldo gerealiseerd, de blauwe lijn in figuur 12 geeft dit weer. Een gerealiseerde negatieve cash flow in een jaarschijf staat dus los van het vormen van voorzieningen of het nemen van verliezen.

Figuur 12

Cash flows versus saldo grondexploitatie.

Bron: Deloitte Real Estate Advisory



### Resultaten van de grondposities op jaarbasis

Gemeenten verwachten in 2011 en 2012 (in de begrotingen) op jaarbasis een positief resultaat te realiseren op grondverkoop van respectievelijk € 42 miljoen en € 57 miljoen. Dit betreft de jaarlijkse cash flow uit grondexploitaties en niet het saldo over een volledige grondexploitatie.

In de begrotingen 2012 verwacht 59% van de gemeenten een positief saldo op grondexploitaties in dat jaar te realiseren. Het voor 2011 en 2012 begrootte positieve resultaat betekent dat gemeenten in die jaren meer opbrengsten verwachten te realiseren uit onder andere grondverkoop dan de in dat jaar te maken kosten, inclusief rentebijdrage.

Het beeld van de afgelopen jaren laat echter zien dat gemeenten in 2009 en 2010 géén positief resultaat op grondverkoop realiseerden. Dit in tegenstelling tot de verwachtingen in de gemeentelijke begrotingen. In 2010 realiseerde 47% van de gemeenten een positief saldo.

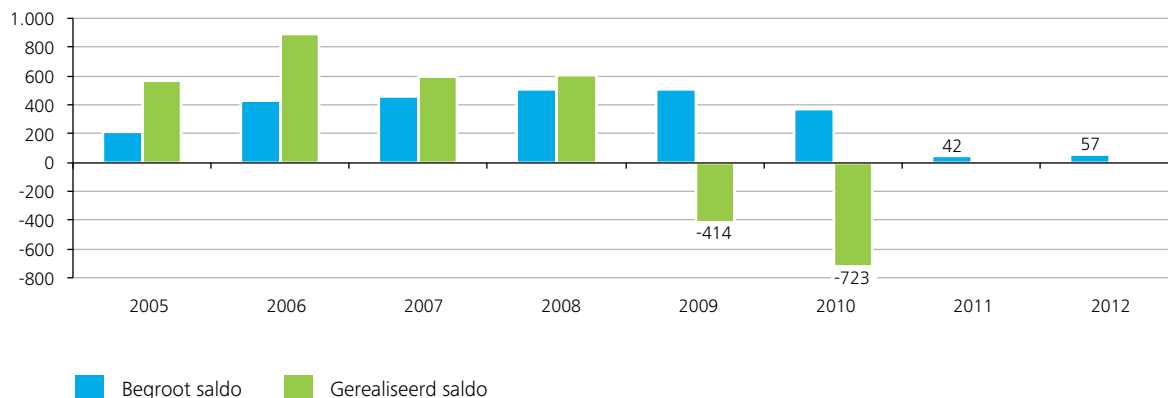
Figuur 13 toont aan dat het jaarlijkse saldo op grondexploitaties met € 414 en € 723 miljoen fors negatief was. Dit zijn cash flows, maar kan doorwerken naar de verwachte plansaldi en de eventueel daarvoor te treffen voorzieningen. De negatieve gerealiseerde cash flows op grondexploitaties zijn afkomstig van het CBS en in lijn met verwachtingen door vertraging in afzet en een daling van de VON-prijs. De verwachting is dat ook in 2011 en 2012 negatieve cash flows worden gerealiseerd, dit in tegenstelling tot de begroting van gemeenten. Dit betreft een verwachting voor alle gemeenten gezamenlijk, voor individuele gemeenten kunnen specifieke omstandigheden gelden waardoor zij wel een positief saldo realiseren.

Bovenstaande houdt in dat gemeenten over 2011 en 2012 in de begroting nog steeds te optimistisch zijn geweest over met name de ontvangsten uit verkoop van bouwgrond in die betreffende jaren. Het niet (of niet geheel) realiseren van deze ontvangsten betekent dat de geraamde saldi over de gehele looptijd van de exploitaties naar beneden moeten worden bijgesteld. Minder en/of latere ontvangsten terwijl de kosten grotendeels al zijn gemaakt, betekent immers per saldo meer rentekosten en dus uiteindelijk een lager exploitatieresultaat aan het einde van de rit. Voorzover die exploitatieresultaten al negatief of nihil waren, zullen er dan extra voorzieningen moeten worden getroffen bij actualisatie van de raming (die minimaal jaarlijks moet plaatsvinden).

Figuur 13

Begrote en gerealiseerde cash flows van grondexploitaties per jaar (2005-2012).

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



### 3.3 Genomen verliezen in 2011 zijn fors

In het jaar 2011 hebben gemeenten in totaal circa € 2,0 miljard verlies genomen op grondposities, ruim het dubbele van het jaar ervoor. De verliezen van gemeentelijke grondbedrijven manifesteren zich door directe verliezen (hogere voorzieningen in het grondbedrijf en afboekingen op NIEGG) en winstverdamping (daling toekomstige positieve saldi van lopende plannen). Het CBS rapporteert niet over deze gegevens van het grondbedrijf, maar op basis van de gegevens uit de Deloitte database kan hierover een indicatieve uitspraak worden gedaan.

#### Directe verliezen

De omvang van de voorziening voor negatieve plannen in de gemeentelijke grondbedrijven steeg met 27%, een stijging van circa € 890 miljoen ten opzichte van 2010. Dit is een direct gevolg van het voortduren van de slechte omstandigheden in de nieuwbouwmarkt. Plansaldi verslechteren door lagere en latere afzet. Dit is hiervoor weergegeven voor de geraamde ontvangsten in 2011 en 2012. Ruimtelijke plannen die eerst nog een geraamd toekomstig positief resultaat lieten zien slaan soms om naar negatieve plansaldi, waarvoor voorzieningen moeten worden genomen.

Naast de toename in de voorziening wordt een afname van de omvang van de waarde van de NIEGG geconstateerd. Dit betekent dat is afgewaardeerd op de

boekwaarde van deze gronden zonder planvorming. Dit wordt veroorzaakt door een daling van de marktprijs en/of ontwikkelpotentie van de grond. Sommige gronden zullen definitief niet meer tot ontwikkeling komen waardoor gemaakte kosten niet of niet volledig meer kunnen worden goedge maakt en moeten worden afgeboekt.

De post NIEGG is afgenomen met 21%, een daling van € 770 miljoen. Een daling van de post NIEGG kan in beginsel worden veroorzaakt door grondverkopen (het afstoten van grondposities waarvoor geen ontwikkelpotentie meer bestaat), het operationeel maken van grondexploitaties (van NIEGG naar BIE) en afboekingen (afwaarderen naar waarde in vigerende bestemming). Het is niet waarschijnlijk dat gemeenten veel gronden hebben verkocht, en ook het operationeel maken van nieuwe grondexploitaties zal beperkt hebben plaatsgevonden. De uitgifte van gronden heeft voornamelijk plaatsgevonden in lopende projecten. Deze lopende projecten vallen onder de post BIE en niet onder NIEGG. Het ligt voor de hand dat de daling voornamelijk afboekingen betreft, dit mede vanwege de voorschriften in de nieuwe Notitie grondexploitatie van de commissie BBV die in februari 2012 is gepubliceerd. Deze notitie is nader toegelicht in het kader Notitie grondexploitatie 2012. Een voorzichtige inschatting is dat circa € 600 miljoen van de daling van de post NIEGG het directe gevolg is van afboekingen.

#### Notitie grondexploitatie 2012

De notitie Besluit begroting en verantwoording (BBV) regelt een eenduidige uitvoering en toepassing van het Besluit begroting en verantwoording. De Commissie BBV heeft in februari 2012 een nieuwe notitie grondexploitatie uitgebracht, de Notitie grondexploitatie (bijgesteld).<sup>25</sup> Daarin is een aantal onderdelen verduidelijkt en aangescherpt. De Commissie BBV formuleert een aantal stellige uitspraken, waaronder:

- Het activeren van kosten bij NIEGG alleen indien een reëel en stellig voornemen bestaat dat deze in de nabije toekomst worden bebouwd. Dit voornemen moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit waarin inhoud wordt gegeven aan ambitie en planperiode.

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

Voor de jaarrekening van 2011 geldt nog de oude Notitie grondexploitatie (januari 2008), maar de commissie BBV beveelt aan de bijgestelde notitie al zoveel mogelijk toe te passen. Geconstateerd wordt dat gemeenten daar verschillend mee omgaan. Wanneer gronden dit jaar niet zijn afgewaardeerd tot NIEGG, omdat de nieuwe BBV regelgeving niet is aangehouden, dient in 2012 wel een raadsbesluit te worden genomen met het voornemen over te gaan tot ontwikkelen. Anders dienen deze gronden alsnog afgewaardeerd te worden. Dit effect wordt voor een deel geobserveerd in de jaarrekeningen 2011 bij de verlaging van de post NIEGG.

25 Commissie BBV (februari 2012). Notitie grondexploitatie (bijgesteld).

De post BIE is toegenomen met 7%, een stijging van € 620 miljoen. Deze stijging werd verwacht omdat gemeenten het afgelopen jaar kosten hebben gemaakt voor grondproductie en rentekosten hebben moeten bijhouden. Alleen al de jaarlijkse rentebijdrage over de post BIE bedraagt naar schatting € 450 miljoen in 2011 (ongeveer 4,5% over circa € 10 miljard boekwaarde). Daarbij komen extra plankosten en investeringen in bouw- en woonrijpmaken waardoor de boekwaarde extra stijgt. Naar verwachting heeft slechts beperkte gronduitgifte plaatsgevonden en nieuwe plannen zijn nauwelijks toegevoegd. De kosten die gemaakt zijn voor de ruimtelijke plannen worden geactiveerd en bijgeschreven op de post BIE. Bij het voortduren van de beperkte uitgifte en dus het verder stijgen van de boekwaarde van BIE lopen de rentekosten steeds verder op.

De directe verliezen op gemeentelijke grondposities komen daarmee uit op € 1,5 miljard, bestaande uit een toename van de voorziening grondbedrijf (€ 890 miljoen) en afwaarderingen op NIEGG (geraamd op € 600 miljoen).

#### Winstverdamping

De winstverdamping toont zich als een verslechtering van de geraamde positieve plansaldi en daarmee als een afname van de verwachte winst in de toekomst. Gemeenten mogen toekomstige winsten nog niet inboeken, het zijn immers winsten die gemeenten nog niet hebben gerealiseerd en dus geld dat gemeenten nog niet verdiend hebben. Derhalve zijn dit geen directe verliezen maar worden ze gezien als indirecte verliezen.

Daar waar vorig jaar nog slechts een beperkte verslechtering werd geconstateerd in positieve plannen, is het saldo van de positieve grondexploitaties in 2011 gedaald met 14%. Een afname van circa € 500 miljoen. Het saldo van de toekomstige positieve plannen werd in de rapportage van vorig jaar nog geraamd op € 3,6 miljard. Deze afname kan worden veroorzaakt door onder andere het sluiten of actualiseren van grondexploitaties. Het aantal afgesloten plannen lijkt beperkt, net als het aantal toegevoegde plannen. In de praktijk wordt geobserveerd dat gemeenten plannen versoberen en parameters en looptijden bijstellen. Dit is toegelicht in paragraaf 4.2. Door latere en lagere verwachte opbrengsten uit grondverkoop en een

toename van de kosten (voornamelijk plankosten en rentekosten), lopen de geraamde positieve saldi verder terug.

Uit de cijfers wordt ook afgeleid dat gemeenten in de toekomst nog circa € 3 miljard aan winsten verwachten uit gemeentelijke grondexploitaties. Of en wanneer deze winsten zich gaan voordoen is nog de vraag. Uit ervaring blijkt dat voornamelijk uitleglocaties nog verdienpotentie hebben; het plansaldo van (binnenstedelijke) herontwikkelingen is veelal negatief. Daardoor ontstaan ook grote verschillen; in de ene gemeente is het aantal positieve plannen minimaal (bijvoorbeeld in een gemeente met vooral binnenstedelijke plannen), in de andere gemeente is het merendeel van de plannen nog steeds in de prognose positief (bijvoorbeeld in een gemeente met vooral projecten in uitleggebieden). In de huidige marktomstandigheden verslechteren plannen echter in rap tempo. De vraag is in hoeverre de verwachte winsten haalbaar blijken bij aanhoudende slechte marktomstandigheden, ook bij uitleglocaties.

#### Totale verliezen

Het totale verlies in gemeentelijke grondbedrijven is de optelsom van de toename van directe verliezen en de winstverdamping. Daarmee komt het verlies in 2011 op circa € 2,0 miljard. Opgeteld bij het verlies van € 0,9 miljard in 2010, komt het totale verlies dat gemeentelijke grondbedrijven reeds hebben genomen als gevolg van de crisis op circa € 2,9 miljard.

### 3.4 Nog te verwachten gemeentelijke verliezen nemen toe

In de rapportage *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven – update 2011* werd verwacht dat de totale verliezen konden oplopen tot circa € 2,9 miljard. Uit analyse van de jaarrekeningen 2011 blijkt dat gemeenten in dat jaar alleen al € 2,0 miljard aan verliezen en winstverdamping hebben genomen. Deze verliezen zijn voornamelijk veroorzaakt door aanpassingen in de planning en de prijs:

- Veel gemeenten stellen projecten uit en smeren ruimtelijke plannen uit over een langere periode.
- Veel gemeenten hebben de grondprijs in de afgelopen jaren bevroren of zelfs verlaagd. De jaarlijkse stijging van de grondprijs lijkt daarmee tot stilstand gebracht.

In het programma lijkt vooralsnog beperkt te zijn ingegrepen. De programma's zijn veelal overeind gebleven maar vooruitgeschoven of over een langere periode gefaseerd.

Geconstateerd is dat de marktverwachtingen over het algemeen uitgaan van herstel niet eerder dan in 2014 en dat plannings derhalve verder moeten worden uitgesteld. De VON-prijzen zullen naar verwachting verder dalen waardoor ook de grondprijzen onder druk staan. Bovendien is overprogrammering ontstaan.

Het verschil tussen de verwachte productie en de programmering is de overprogrammering. Dit dwingt gemeenten tot het uitnemen of verder uitstellen van woningbouwprogramma. Uitgaande van beschikbare grondposities voor een programma van circa 800.000 woningen tot 2020 is de overprogrammering in die periode dus maar liefst 35% ten opzichte van de geraamde latente behoefte. Dit leidt naar verwachting tot een verdere verslechtering van de financiën bij gemeentelijke grondbedrijven.

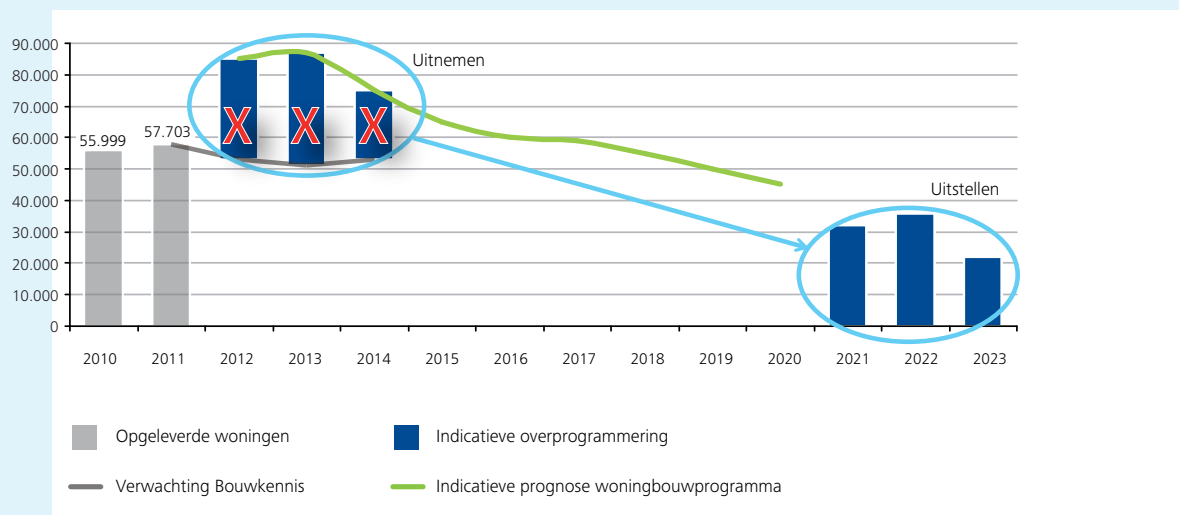
Ter illustratie is het effect van uitnemen of uitstellen van overprogrammering indicatief weergegeven in figuur 14. Geconstateerd wordt dat de marktopname van nieuwbouwwoningen relatief laag is. Het woningbouwprogramma in gemeentelijke en private plannen is echter hoog in relatie tot de feitelijke en geraamde afzet op de korte termijn. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het al enkele jaren vooruit schuiven van plannen. Hierdoor ontstaat een zogenaamde 'boegolf' in de programmering.

Deze indicatieve overprogrammering kan op korte termijn niet worden afgezet, en wordt derhalve niet of later gerealiseerd. Afhankelijk van de marktvaart per regio zullen gemeenten (en/of ontwikkelaars) dit programma, de boegolf, uitstellen of uitnemen. Dat leidt mogelijk tot aanvullende verliezen voor gemeenten. Het doorschuiven en uitstellen van plannen tot na 2020 geeft immers aanzienlijke renteverliezen. Het volledig stopzetten van plannen betekent dat de grond moet worden afgewaardeerd en gemaakte kosten niet worden terugverdiend. Dat kan tevens in het geval van juridische afspraken met ontwikkelaars leiden tot mogelijke planschadeclaims.

**Figuur 14**

Indicatieve overprogrammering van nieuwbouwwoningen.

Bron: Deloitte Real Estate Advisory.





De geschetste marktontwikkelingen leiden tot de verwachting dat gemeenten de komende jaren aanvullende verliezen op grondexploitaties zullen moeten nemen. Deze verliezen worden veroorzaakt door:

- Het herstel van de vastgoedmarkt zet pas later in dan in eerdere ramingen werd verwacht. Diverse rapportages wijzen op herstel vanaf 2014. Dit betekent dat de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen verder wordt vertraagd en grondprijzen verder onder druk komen te staan.
- De overprogrammering in de komende jaren zoals weergegeven in figuur 14 kan niet op korte termijn worden gerealiseerd. Aangenomen is dat dit programma wordt uitgesteld en op een later moment wordt gerealiseerd of überhaupt niet meer wordt gerealiseerd. Dit leidt tot latere gronduitgifte door gemeenten, latere grondopbrengsten en derhalve meer rentelasten over reeds verworven grondposities of afwaarderingen.
- De woningprijzen dalen en een voortgaande daling van de stichtingskosten ligt op korte termijn niet meer voor de hand. Bij residueel rekenen leidt dit tot een dalende grondprijs. Aangenomen is dat de grondprijzen beperkt verder dalen, totdat marktherstel is opgetreden. Marktherstel zal waarschijnlijk niet overal gelijktijdig optreden, maar in sommige gebieden eerder en meer, zoals in het rompertje, met ook wellicht eerder prijsherstel.

Op basis van indicatieve berekeningen is het nog verwachte verlies naar schatting € 1,0 miljard en kan dit oplopen tot € 1,5 miljard. Dit is gebaseerd op een verdere beperkte daling van de grondprijs in de komende jaren van circa 5% en het doorschuiven van een kwart van het beschikbare programma (de boeggolf). Daarbij wordt aangetekend dat gemeenten in de toekomst nog circa € 3 miljard aan winsten verwachten uit grondexploitaties. In de huidige marktomstandigheden is het de vraag in welke mate en wanneer deze winsten worden gerealiseerd. Een deel van de genoemde € 1,0 tot € 1,5 miljard zal zich kunnen manifesteren als winstverdamping van de genoemde € 3 miljard toekomstige winsten.

Opgeteld bij de reeds verwachte verliezen op gemeentelijke grondbedrijven, betekent dit dat de totale verliezen als gevolg van de crisis kunnen oplopen tot € 3,9 á € 4,4 miljard. Zoals gesteld bedroegen de door gemeenten genomen verliezen in 2011 circa € 2,0 miljard, in 2010 was dat € 0,9 miljard. Daarmee is inmiddels circa € 2,9 miljard aan verliesvoorzieningen, afwaarderingen en/of winstverdamping opgetreden bij gemeenten. Naar verwachting zal daar dus nog € 1,0 á € 1,5 miljard bijkomen, afhankelijk van het tempo en de mate van marktherstel. Figuur 15 geeft een samenvatting van de financiële effecten van de crisis op gemeentelijke grondbedrijven.

26 De cijfers voor de algemene reserve en geïnvesteerd vermogen over 2009 en 2010 zijn op basis van CBS gegevens. Deze wijken beperkt af van de extrapolatie zoals vorig jaar opgenomen in de rapportage Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - update 2011 door Deloitte.

## Figuur 15

### Financiële effecten crisis op gemeentelijke grondbedrijven.<sup>26</sup>

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

Noot: Bedragen in miljarden.

	2009	2010	2011
Algemene reserve (exclusief Amsterdam)	€ 7,1	€ 7,0	€ 5,9
Totale boekwaarde gronden	€ 12,8	€ 13,0	€ 12,9
BIE	€ 9,0	€ 9,3	€ 9,9
NIEGG	€ 3,8	€ 3,7	€ 2,9
Verwachte financiële verliezen (cumulatief)	€ 2,4	€ 2,9	€ 3,9 - € 4,4
Genomen directe verliezen (in het jaar)	-	€ 0,8	€ 1,5
Genomen winstverdamping (in het jaar)	-	€ 0,1	€ 0,5
Reeds genomen verlies (cumulatief)	-	€ 0,9	€ 2,9
Nog verwacht te nemen verlies	-	-	€ 1,0 - € 1,5

In de vorige rapportages is ook aangegeven of en in hoeverre de geraamde verliezen zouden kunnen worden opgevangen door de algemene reserves, los van andere financiële mee- en tegenvallers. Daarbij is aangegeven dat het zou kunnen leiden tot toekomstige potentiële artikel 12 gemeenten. In de praktijk wordt gesignaleerd dat gemeenten andere oplossingen vinden: plannen zijn versoerd en investeringen zijn geactiveerd. Een en ander leidt ertoe dat financiële effecten gedeeltelijk in de plannen zelf worden opgevangen (door versoeringen in de plannen), gedeeltelijk ten laste worden gebracht van de algemene dienst (door overheveling van bovenwijkse investeringen, aanpassingen van toerekening apparaatskosten of bijvoorbeeld rentevoet). Dit laatste kan bijvoorbeeld door investeringen onder andere over te hevelen naar het rioleringsfonds waar vervolgens een verhoging van rioolrechten tegenover staat. De casus Heerenveen is hiervan een voorbeeld, deze is opgenomen in bijlage 2. De financiële effecten van de verliezen in het grondbedrijf leiden dus niet één-op-één tot mutaties in reserves of tot potentiële artikel 12 situaties. Ook treden er op andere beleidsterreinen nog allerlei financiële mee- en tegenvallers op. Dit is de reden waarom in deze rapportage een dergelijke scenarioberekening niet meer is weergegeven.

### 3.5 Overige effecten crisis

Deze rapportage richt zich voornamelijk op de primaire financiële effecten van de crisis. Naast deze primaire effecten worden ook secundaire effecten onderscheiden voor de gemeentelijke begrotingen. Voorbeelden hiervan zijn minder dekking voor apparaatskosten, minder afdrachten naar fondsen bovenwijks, minder inkomsten uit de bouwleges, lagere groei van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en minder groei van geraamde OZB-opbrengsten door een achterblijvende groei van het geraamde aantal woningen en inwoners. Dit zijn aanvullende negatieve effecten.

Ontegenzeggelijk heeft de crisis ook gevolgen die als positief kunnen worden aangemerkt, hoewel deze niet direct financieel zijn. Het is waardevol enkele van deze positieve (neven)effecten kort te benoemen.

- Gemeenten zijn zich bewuster van de risico's die zij lopen in het grondbedrijf. Dit vertaalt zich in een brede interesse in het grondbedrijf, grondexploitaties en grondbeleid; een toename van de kennis van grondzaken bij onder andere raadsleden en een betere informatievoorziening en verantwoording.
- Gemeenten maken duidelijker keuzes bij ruimtelijke ontwikkelingen. In toenemende mate is de vraag vanuit de markt leidend, en niet het aanbod. Dit leidt veelal tot een betere ruimtelijke ordening waarbij in wordt gespeeld op de wijzigende marktvraag. Als voorbeeld kan verwezen worden naar het groeiende aantal opgeleverde huurwoningen in het hogere segment. Daarnaast wordt voorzichtig een begin gemaakt met regionale/bovenlokale afstemming tussen gemeenten over ruimtelijke plannen (zie ook casus Assen-Groningen in bijlage 2).
- Gemeenten laten het initiëren van ruimtelijke ontwikkelingen meer over aan marktpartijen en maken zelf minder plannen. Daardoor maken gemeenten minder kosten en lopen zij minder risico over ruimtelijke ontwikkelingen. Bovendien kan de beperktere gemeentelijke rol ertoe leiden dat ruimtelijke plannen meer organisch tot stand komen.
- Gemeenten maken een duidelijkere scheiding tussen grondbedrijf en algemene dienst. Dit vergroot de transparantie. Van het 'weglekken' van opbrengsten van het grondbedrijf naar functies die niet gericht zijn op ruimtelijke ontwikkelingen is minder sprake. In het verleden werden opbrengsten uit het grondbedrijf bijvoorbeeld gebruikt als structureel dekkingsmiddel voor andere functies.
- Gemeenten zijn zich bewuster van de mogelijkheden voor optimalisatie van het ontwikkel- en bouwproces. Enerzijds wordt efficiënter omgegaan met gemeentelijke plankosten maar anderzijds wordt ook kritisch gekeken naar de kosten van ontwikkelaars en bouwers. Door onder andere ketensamenwerking worden faalkosten gereduceerd en dalen de stichtingskosten. Daarmee kunnen per saldo goedkopere woningen worden aangeboden, zowel in de huur- als in de koopsector.

# 4 Beleidsmatige ontwikkelingen

Met de in het vorige hoofdstuk geconstateerde toenemende verliezen en afnemende winstpotentie kan geconstateerd worden dat het verdienmodel zoals dat de afgelopen tien, twintig jaar gold niet meer werkt.

Namelijk dat gemeenten met winsten van gebiedsontwikkelingen andere, verlieslatende exploitaties en investeringen in infrastructuur, ruimtelijke kwaliteit, herstructurering en bovenwijkse voorzieningen konden financieren. Kort gezegd, het ene project werd gefinancierd met de winst van het vorige project. Dat geldt grosso modo vooral voor verevening tussen uitleglocaties en binnenstedelijke transformaties. Onderstaande figuur maakt dat verschil in exploitatieresultaten nog een keer zichtbaar. Uit

samenwerkingsconstructies. Daarom lijkt, naast regionale afstemming en samenwerking, ook een nieuwe ruimtelijke strategie wenselijk. Gemeenten, provincies maar ook de Rijksoverheid zitten echter niet stil. Het rijk heeft de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen op gang gebracht. Deze moeten onder andere bijdragen aan het herstel van de nieuwbouwwoningmarkt en het vergroten van de transparantie. Voorbeelden hiervan zijn de *Crisis- en herstelwet*, de handreiking *Investeren*

Figuur 16

Financiële resultaten van gebiedsontwikkeling ten behoeve van woningbouw.

Bron: EIB. (2011)

Noot: bedragen in euro's per woning.

	Uitleglocaties	Binnenstedelijk gebied
<b>Totale Kosten</b>	<b>€ 50.400</b>	<b>€ 58.100</b>
Verwervingskosten	€ 11.900	€ 20.500
Bouw- en woonrijpmaken	€ 25.700	€ 24.100
Overige kosten	€ 12.800	€ 13.500
<b>Totale opbrengsten</b>	<b>€ 58.600</b>	<b>€ 49.600</b>
Grondopbrengsten	€ 53.100	€ 35.300
Overig	€ 1.200	€ 5.800
Binnenplanse verevening	€ 4.200	€ 8.500
<b>Exploitatiesaldo</b>	<b>€ 8.400</b>	<b>- € 9.600</b>

deze analyse van een groot aantal plannen door het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid blijkt het forse verschil in verdien capaciteit tussen uitleglocaties en binnenstedelijk gebied, uitgedrukt in een gemiddeld bedrag per woning.

Door de toenemende verliezen en winstverdamping bij uitleglocaties droogt ook het geld voor de stedelijke vernieuwing op. Bijdragen van de rijksoverheid zijn niet of nauwelijks meer beschikbaar. Gemeenten zijn op zoek naar andere financieringsmodellen en

*in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*<sup>27</sup>, de *Toolbox financieringsconstructies*, het *Expertteam Particulier Opdrachtgeverschap* en het *Expertteam Kantorentransformatie*.<sup>28</sup> Ook adviseert het Bouwteam de minister over de wijze waarop de woning- en utiliteitsbouw kan worden versterkt. Zij concludeert dat daarvoor een omslag gewenst is naar openheid, innovatie en meer dynamiek.<sup>29</sup>

27 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (april 2012). Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl.

28 De Toolbox Financieringsconstructies is beschikbaar op [www.agentschap.nl](http://www.agentschap.nl).

29 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (24 mei 2012). Bouwteam: 'nieuw elan voor de bouw'.

Naarmate de crisis voortduurt, nemen de verliezen bij grondexploitaties dus toe. Deze tegenwind noopt gemeenten te zoeken naar nieuwe manieren waarop gebiedsontwikkelingen vlot kunnen worden getrokken. Dit hoofdstuk bespreekt een selectie van deze manieren en illustreert deze met praktijkvoorbeelden.

Daarbij is het vooral van belang dat partijen niet 'in de wachtstand' blijven staan totdat de markt weer beter wordt. De opgave is om te zoeken naar wat er nog wél kan en in gezamenlijk overleg de marktkansen die er nog zijn te benutten. Niet door elkaar te beconcurreren, maar door in gezamenlijkheid duidelijke keuzes te maken. Bijvoorbeeld door in sommige regio's en bij bepaalde marktsegmenten aanbod te verminderen, maar ook te her-programmeren, te werken met kleine flexibele plandelen, inspeland op actuele marktkansen. Daarbij kan gedacht worden aan herprogrammering naar vrije sector huur, bereikbare koopwoningen, nieuwe financieringsconstructies, nieuwe samenwerkingsmodellen en andere planvorming ("slow development"). Gemeenten zoeken onder andere naar innovatieve samenwerkingsmodellen, experimenteren met zelfbouw en proberen gronden tijdelijk anders te bestemmen. Ook kijken gemeenten kritisch naar de planvoorraad. Een voorzichtig begin is gemaakt om plannen in regionaal verband te prioriteren, al dan niet met private partijen. Door de woningmarkt op regionaal niveau te beschouwen ontstaat een beter beeld van de kwantitatieve en kwalitatieve vraag en kan worden ingezet op kansrijke projecten. Minder kansrijke projecten kunnen worden uitgesteld of uitgenomen. Dit leidt echter wel tot (financiële) consequenties en daarvoor zijn duidelijke bestuurlijke keuzes nodig. Immers, kiezen doet pijn.

Door op regionaal niveau plannen te prioriteren en in gezamenlijkheid keuzes te maken, kunnen plannen beter op elkaar worden afgestemd, kan beter op verschillende doelgroepen worden ingespeeld, kunnen locaties meer onderscheidend in de markt worden gezet en kan meer keuze worden geboden aan de woonconsument in plaats van méér van hetzelfde aan te bieden. In plaats van dat gemeenten elkaar beconcurreren zou meer en meer gezamenlijk gekeken kunnen worden naar wat er nog wél kan en wáár, en hoe het beste op de nog steeds bestaande, maar veranderende vraag naar woningen, bedrijfsruimten,

winkels en kantoren kan worden ingespeeld. De vraag is immers nog steeds aanwezig maar materialiseert zich veel minder door andere factoren (consumentenvertrouwen, financiering etc.).

Interessant is te constateren dat regionale samenwerking inmiddels op veel plaatsen in het land wél plaatsvindt bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Dat gebeurt in toenemende mate in de vorm van regionale ontwikkelingsmaatschappijen, met een gemeenschappelijke acquisitie en regionale afstemming over uitgifteprijs en segmentering. Voor woningbouwlocaties blijkt dit veelal een stap te ver, maar kan regionale prioritering en afstemming leiden tot betere aansluiting van plannen en aanbod, beter inspelen op verschillende doelgroepen en woonmilieus en het meer onderscheidend maken van locaties. Regionale samenwerking hoeft daarbij niet per definitie te leiden tot regionale verevening (het delen van verliezen).

#### 4.1 Anders samenwerken

Vertraagde gebiedsontwikkelingen noodzaken gemeenten tot het zoeken naar andere samenwerkingsvormen, zowel publiek-privaat als publiek-publiek. Deze paragraaf bespreekt het *concessiemodel nieuwe stijl* en de *bouwclaim nieuwe stijl*. Essentieel daarbij zijn betere afstemming op marktvrage door gebruik te maken van kennis en expertise in gebieds- en vastgoedontwikkeling, risicospreiding en het leggen van de juiste prikkels bij de juiste partijen. Vervolgens wordt stil gestaan bij *publiek-publieke samenwerking*. Verwezen wordt naar korte casusbeschrijvingen in de bijlagen.

#### Concessiemodel nieuwe stijl<sup>30</sup>

Het *concessiemodel nieuwe stijl* wijkt af van het traditionele concessiemodel omdat bij het overdragen van gronden aan de marktpartij slechts op hoofdlijnen de kaders en essentie van een gebied worden meegegeven. De marktpartij is voor eigen rekening en risico verantwoordelijk voor de totale gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat marktpartijen relatief veel vrijheid hebben bij de invulling van het gebied, en dus ook voor optimalisatie. Hierbij zijn de marktpartijen verantwoordelijk voor de inrichting van het openbare gebied, binnen de Europese kaders voor aanbesteding en kaders die door publieke partijen

30 Praktijkleerstoel  
Gebiedsontwikkeling TU  
Delft (september 2011).  
Samenwerking tussen publiek  
en privaat in een andere realiteit  
- Nieuwe modellen in theorie  
en praktijk.

worden meegegeven. Na realisatie wordt de openbare ruimte weer overgedragen aan de gemeente. De gemeente draagt ook de kosten voor de aanbesteding, maar kan deze via anterieure overeenkomsten verhalen op de marktpartij.

Het *concessiemodel nieuwe stijl* heeft als voordeel dat de risico's bij de partij worden gelegd die deze het beste kan beheersen. Voor publieke partijen geldt dat dit model een gering beslag legt op de overheidsfinanciën. Keerzijde is dat van marktpartijen een relatief fors investeringsvermogen wordt gevraagd. De omvang is echter afhankelijk van de door hen te kiezen fasering. Zij verkrijgen daarvoor de genoemde flexibiliteit voor de inrichting van het gebied, in termen van fasering en programmering. Een voorbeeld waar het *concessiemodel nieuwe stijl* wordt gebruikt is de herstructurering van De Laares in de gemeente Enschede.

#### **Bouwclaim nieuwe stijl<sup>31</sup>**

De *bouwclaim nieuwe stijl* onderscheidt zich van het traditionele (bouwclaim)model doordat de marktpartij een grotere mate van betrokkenheid heeft bij de planvorming voor het gehele gebied. Dit leidt tot een betere afstemming op de marktvrage. Bij deze samenwerkingsvorm gaat een gemeente op zoek naar een partner voor het ontwikkelen van een plan. De ontwikkelende partij "koopt" zich in en levert vervolgens kennis en kunde voor de planvorming. De marktpartij brengt daarbij geen geld in maar inzet van zijn mensen. Dit vanwege financieringsproblemen van marktpartijen. Ook verwerft de ontwikkelende partij daarmee een optie op een bouwclaim, waarvoor een rentevergoeding wordt betaald. Als gemeente en ontwikkelende partij het plan gereed hebben, en het voldoet aan vooraf gestelde randvoorwaarden, dan krijgt de ontwikkelende partij de mogelijkheid tot lichten van de optie op de bouwclaim (gronden afnemen en ontwikkelen).

De *bouwclaim nieuwe stijl* heeft voor publieke en private partijen voordeel. De gemeente verkrijgt kennis en expertise van private partijen in het planproces en ontvangt tevens een rentevergoeding over de bouwclaim gedurende het planproces. Omdat private partijen zelf nauw betrokken zijn bij de planontwikkeling hebben zij optimale sturing op het

planconcept. Bovendien is de investeringsbeslissing voor marktpartijen uitgesteld omdat de optie pas hoeft te worden gelicht nadat de planvorming is afgerond. Voor gemeenten betekent dit dat zij de financieringslasten dragen tot het moment van levering van de gronden. Door de rentevergoeding ontstaat wel een prikkel voor een snelle ontwikkeling door de marktpartij waardoor het risico voor de gemeentelijke grondexploitatie beter kan worden beheerst. Ook wordt door deze samenwerking eerder voorkomen dat er sprake is van stapeling van ambities vanuit de overheid, omdat de marktpartij belang heeft bij afzetbare woonproducten. Tenslotte wordt in een dergelijke samenwerking open en transparant samengewerkt aan optimalisatie van zowel de grondexploitatie van de gemeente als de vastgoedexploitatie van de bouwer/ontwikkelaar. Een voorbeeld waar *bouwclaim nieuwe stijl* wordt toegepast is het project Rijswijk-Buiten.

#### **Afstemmen op regionaal niveau**

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening, binnen de gestelde kaders. Zij bepalen daarmee de planologische ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Als alle lokale ambities bij elkaar worden opgeteld, dan kan op regionaal niveau overprogrammering ontstaan.

Gemeenten beseffen in toenemende mate dat de markt voor nieuwbouwwoningen een regionale markt is. Het overgrote deel van bijvoorbeeld eengezinswoningen in de nieuwbouw wordt afgenomen door kopers binnen een straal van tien kilometer van de locatie.<sup>32</sup> Nu de productie van nieuwbouwwoningen achterblijft, zien gemeenten het voordeel van het op regionaal niveau afstemmen van de programmering. Een kritische beschouwing vindt plaats waarin wordt beoordeeld of sprake is van overprogrammering. Indien dit het geval is, dan wordt gekeken naar mogelijkheden voor het aanpassen van de programmering en de planning. Voorbeelden hiervan zijn uitfaseren, uitsmeren of uitnemen van plannen. Ook het Bouwteam adviseert te programmeren op regionaal niveau op basis van inzicht in de regionale vraag-/aanbodontwikkeling en rekening houdend met de kosten en baten van beleidsalternatieven.<sup>33</sup>

31 Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft (september 2011). Samenwerking tussen publiek en privaat in een andere realiteit - Nieuwe modellen in theorie en praktijk.

32 RIGO Research en Advies (september 2008). Sturen met nieuwbouw.

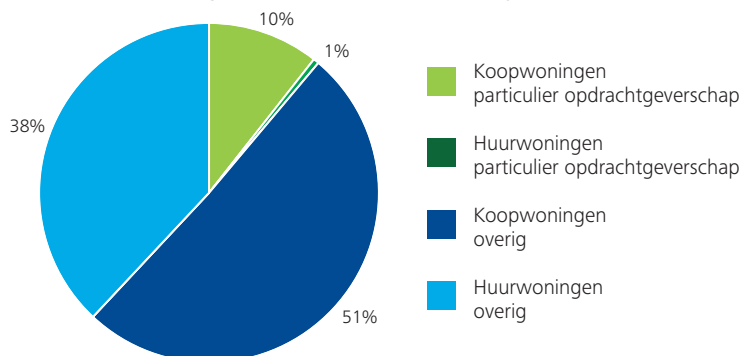
33 Bouwteam (mei 2012). De bouw in actie(s) – investerings en innovatieagenda voor de woning- en utiliteitsbouw.

Ook heroverwegen gemeenten de 'kleur' van plannen. Indien blijkt dat sprake is van een programmatisch overschot in het suburbane woonmilieu en een tekort in het grootstedelijk woonmilieu, dan is het mogelijk dat wordt verevend tussen de woonmilieus. Een dergelijke maatregel kan leiden tot inkomstenderving voor de gemeente, maar houdt de woningbouwproductie op peil.

De casus Groningen-Assen (opgenomen in bijlage 2) geeft een praktijkvoorbeeld waar gemeenten de woningbouwprogrammering op regionaal niveau afstemmen. De aanleiding tot deze samenwerking was ook ingegeven door het feit dat deze gemeenten in de periode 2005-2010 nog geen 50% van de woningbouwafspraken hadden kunnen realiseren. Daarnaast ontstaat steeds meer krimp en moesten gemeenten als Hoogezand, Leek en Roden vooral een deel van de bouwopgave van de gemeenten Assen en Groningen realiseren. Naar aanleiding hiervan hebben partijen ook de noodzaak ingezien van regionale samenwerking en afstemming en zijn hieromtrent, mede met behulp van de provincies, tot afspraken gekomen.

**Figuur 17**  
**Gereedgekomen woningen 2011 naar opdrachtgeverschap (totaal aantal woningen is 57.703).**

Bron: CBS, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



<sup>34</sup> Particulier opdrachtgeverschap wordt door het CBS omschreven als "het aantal gereedgekomen woningen dat is gebouwd in opdracht van andere particuliere opdrachtgevers (anders dan de overheid, woningcorporaties en bouwers voor de markt red.). Dit betreft opdrachtgevers die (laten) bouwen voor eigen gebruik, zoals particuliere personen, bedrijven en stichtingen (met uitzondering van die stichtingen die tot de toegelaten instellingen voor de sociale woningbouw behoren)."

De casus Eindhoven geeft een voorbeeld van hoe binnen een gemeente tot prioritering van projecten is gekomen wat er toe heeft geleid dat van de 30 projecten met hoog risico en laag maatschappelijk belang er 24 zijn gestopt en/of eerder zijn afgesloten, daar waar dat juridisch en financieel mogelijk was. Door het inzichtelijk maken van deze classificatie van projecten aan het bestuur, konden besluiten worden genomen over het versneld afsluiten van projecten. Ook kon een aantal projecten door sturing op de risico's (nadere afspraken met partijen, strakker sturen op de planning etc.) verschoven worden naar een andere categorie met lager risico. Tot slot is in de prioriteringsacties een aantal projecten "on hold" gezet. Voorlopig gebeurt hier dus niets mee totdat eventueel een nieuw kansrijk initiatief binnen komt. Dit zijn vooral de projecten waarvoor nog geen overeenkomsten waren gesloten en waar financiële en juridische risico's op dat vlak dus gering waren. Voor de casusbeschrijving wordt verwezen naar de bijlage 2.

#### Experimenteren met zelfbouw

Gemeenten verkennen de mogelijkheden van particulier opdrachtgeverschap (hierna: PO), mede omdat de vraag naar grootschalige nieuwbouwlocaties afneemt. Daarbij geven gemeenten gronden uit aan particulieren die daar zelf een woning realiseren. Gemeenten bieden toekomstige bewoners daarmee de kans hun eigen woonwensen te realiseren. Opgemerkt wordt dat veel gemeenten nog wel kaders meegeven voor de ontwikkeling met als doel een bepaalde gebiedskwaliteit te realiseren. In de casus Waalsprong Nijmegen is een voorbeeld uitgelicht van PO (weergegeven in bijlage 2).

Met PO trachten gemeenten de woonconsument meer vrijheid te bieden en de gronduitgifte enigszins op peil te houden. Figuur 17 toont dat circa 11% van de woningen in 2011 is gerealiseerd met PO (of collectief PO: CPO).<sup>34</sup> In totaal waren het circa 6.500 nieuwbouwwoningen, waarvan het merendeel vanzelfsprekend koopwoningen.

Voor gemeenten leidt PO tot minder afhankelijkheid van ontwikkelaars. Daarbij is een beperkt aantal kavels eenvoudiger af te zetten in vergelijking tot grootschalige nieuwbouwlocaties. Nadeel van PO is dat de gemeentelijke begeleidingskosten voor het opzetten van PO relatief hoog kunnen zijn wanneer gemeenten actief kopers gaan begeleiden. Dit omdat het allemaal verschillende particulieren zijn waarmee wordt onderhandeld. CPO kan financieel voordeliger zijn voor particulieren en gemeenten. Banken lijken echter terughoudend te zijn met het verstrekken van financiering voor CPO initiatieven. Toch zijn er voorbeelden in den lande waar door gemeenten en banken revolverende fondsen worden opgezet voor het bekostigen van aanloopkosten en voorfinanciering van externe adviseurs. Doordat deze kosten later in de financiering worden meegenomen vloeien de bijdragen weer terug in het fonds zodra tot een overeenkomst wordt gekomen. Gemeenten die nog geen ervaring hebben met PO of CPO, kunnen zich laten bijstaan door het (door het Rijk ingestelde) Expertteam Particulier Oprichtingsgeverschap.

## 4.2 Optimaliseren van grondexploitaties

### Gronden tijdelijk anders bestemmen

Een groot deel van de gemeentelijke gronden die bestemd waren voor woningbouw, wordt de komende jaren niet ontwikkeld. Gemeenten kunnen deze gronden tijdelijk inzetten voor het realiseren van andere doelen, zoals stadstuinen, evenemententerreinen en horeca. In het oog springende voorbeelden hiervan zijn Vliegveld Valkenburg en 'De Overkant' in Amsterdam. De gemeente Groningen is momenteel bezig met een tijdelijke invulling van het voormalige Suikerunieterrein ter grootte van 130 hectare. Gemeenten stimuleren ook burgers te komen met ideeën voor het tijdelijk bestemmen van locaties.<sup>35</sup> Tijdelijk anders bestemmen is relatief nieuw maar wordt ook toegepast in Eindhoven, zoals beschreven in de casus Strijp S. De kern hierbij is dat er vooral tijdelijke verhuurinkomsten worden gegenereerd om de rentekosten van de reeds gedane investeringen te drukken. Voor de casusbeschrijving wordt verwezen naar de bijlagen.

Naast tijdelijk anders bestemmen zijn er mogelijkheden de gronden tijdelijk te (laten) gebruiken binnen de vigerende bestemming. Dit in afwachting van een bestemmingswijziging naar woningbouw. Als er sprake is van een agrarische bestemming die voorlopig niet wordt omgezet naar een woonbestemming, dan kunnen de gronden bijvoorbeeld (tijdelijk) verpacht worden aan agrarische ondernemers. Op deze manier kan de gemeente inkomsten genereren, in afwachting van de woningbouwbestemming.<sup>36</sup> Ook zijn er professionele partijen actief die zich hebben gespecialiseerd in het beleggen in agrarische gronden. Deze partijen kunnen voor gemeenten ook interessante partners zijn voor de overname van gronden die niet meer in aanmerking komen voor woningbouw. De Wro biedt mogelijkheden voor het vijf jaar tijdelijk anders bestemmen van gronden. Daarnaast biedt de Wabo voorts mogelijkheden voor het anders bestemmen van gronden tot een periode van tien jaar. Hier zijn kosten aan verbonden.

### Heroverwegen van parameters

Jaarlijks actualiseren gemeenten hun grondexploitaties. Deloitte is als accountant en adviseur betrokken bij een groot aantal gemeenten. Uit een steekproef blijkt dat veel gemeenten de parameters van de grondexploitatie aanpassen richting de actuele marktomstandigheden.<sup>37</sup> De belangrijkste parameters zijn:

- **Opbrengstenstijging.** Voor de komende drie jaar wordt door de meeste gemeenten nu gerekend met een jaarlijkse stijging van de opbrengsten van 0% tot 0,5% en vervolgens jaarlijks 1% tot 1,5%. Dit is een versobering van de tot voor kort gebruikelijke opbrengstenstijging van veelal 2% per jaar. Naar verwachting komen de grondprijzen zoals toegelicht in paragraaf 2.2 verder onder druk te staan. Dit zou betekenen dat gemeenten de komende jaren zeer terughoudend om zullen moeten gaan met een veronderstelde opbrengstenstijging in de grondexploitatie.
- **Kostenstijging.** Gemiddeld wordt de stijging van de kosten geraamd op 2% tot 2,5% per jaar. Dit komt overeen met de prijsontwikkeling van de bouwkosten voor grond-, weg en waterbouw (GWW) van de afgelopen jaren (periode 2003-2011; zowel voor als tijdens de crisis)<sup>38</sup>.

35 De VNG heeft een website ingericht met als doel gemeenten te ondersteunen bij het benutten van ideeën en denkkraft van burgers, inclusief praktijkvoorbeelden van burgerparticipatie ([www.vng.nl/burgerparticipatie](http://www.vng.nl/burgerparticipatie)).

36 De gemeente Tilburg heeft een landbouwbedrijf en houdt hiermee gronden beschikbaar voor bestemmingswijziging naar woningbouw en/of bedrijventerrein. De oppervlakte varieert van circa 400 tot 700 hectare.

37 Analyse van een steekproef van geactualiseerde grondexploitaties in 2011 door Deloitte Real Estate Advisory.

38 Conform Bureau Documentatie Bouwwezen en het Bouwkostenkompas.

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

#### Activeren van investeringen in infrastructuur

Investerings in infrastructuur komen veelal ten laste van de grondexploitatie. Deze kosten drukken het resultaat van de grondexploitatie en dit kan in de huidige situatie een reden zijn dat deze negatief afgesloten wordt. Indien dat het geval is, dan dient een voorziening te worden getroffen. Als alternatief is het mogelijk bovenwijkse investeringen in infrastructuur op te nemen in de investeringsbegroting van de Algemene Dienst. Binnen de investeringsbegroting dient dan dekking te worden gevonden voor de kapitaallasten van de investering op het moment dat deze investering is afgerond. Daarmee is sprake van het spreiden van de lasten over de levensduur van de investering. De wijze waarop een gemeente dit heeft toegepast is beschreven in de casus activeren infrastructuur van de gemeente Heerenveen (zie bijlage 2). Deze administratieve wijziging verlicht de grondexploitatie en voorkomt of vermindert het treffen van een voorziening. Voor de beoogde investering hoeft daardoor pas op het moment van investeren de structurele dekking te zijn gevonden. Indien deze investering in de grondexploitatie was opgenomen, dan dient de gemeente daar nu reeds dekking voor apart te zetten.

Activeren is ook mogelijk voor een investering in de eerste aanleg van riolering. Het BBV biedt expliciet de mogelijkheid deze ten laste te brengen van de Algemene Dienst, in plaats van de grondexploitatie. Daar moet dan wel een structurele dekking in de algemene dienst tegenover staan, bijvoorbeeld door een verhoging van de rioolrechten.

Hierbij kan nog aangetekend worden dat in het verleden ("de goede tijd") steeds meer kosten in grondexploitaties zijn opgenomen. Het kan dus bij plannen met een negatief saldo raadzaam zijn om te bezien welke (bovenwijkse) infrastructuur ten laste van de plannen worden gebracht en of het financiële ruimte en tijd oplevert om deze te gaan activeren, dat wil zeggen bij aanleg structureel rente en afschrijving in de begroting op te nemen of de kosten in één keer op voorhand ten laste van het plan te brengen. Hieraan zijn overigens in het BBV wel eisen en voorwaarden gesteld (met betrekking tot het karakter van de investeringen, het voeren van een bestendig beleid en het aanwezig zijn van structurele dekking).

#### Stedelijke herverkaveling

In maart 2012 is een proefprogramma gestart met vrijwillige stedelijke herverkaveling.<sup>39</sup> Bij stedelijke herverkaveling maken eigenaren in een gebied afspraken over (her)verdeling, gebruik en beheer. Gemeenten kunnen het model gebruiken bij ongunstige eigendomsverhoudingen. Het grootste voordeel van stedelijke herverkaveling is dat een logische herverdeling van eigendom kan leiden tot het ontstaan van nieuwe percelen. Als deze percelen aansluiten op plannen wordt gebiedsontwikkeling mogelijk. Het Bouwteam stimuleert dit proefprogramma omdat het gebiedsontwikkelingen kan 'ontslakken' en publieke en private belangen kan ontkoppelen.<sup>40</sup> De casus Cruquius Amsterdam beschrijft een praktijkvoorbeeld van stedelijke herverkaveling.

<sup>39</sup> De Ministeries van IGM en BZK, de TU Delft en de Radboud Universiteit hebben tien projecten geselecteerd waarmee een pilot stedelijke herverkaveling wordt gestart.

<sup>40</sup> Bouwteam (mei 2012). De bouw in actie(s) – investerings en innovatieagenda voor de woning- en utiliteitsbouw.



Stedelijke herverkaveling is geen nieuw model, het is vergelijkbaar met ruilverkaveling dat sinds 1954 wordt toegepast op het platteland. Het model beperkt de financieringslasten aan de voorkant maar is wel gebaseerd op medewerking van alle eigenaren in het gebied en op het daadwerkelijk creëren van financiële meerwaarde door vastgoedontwikkeling.

#### Heroverwegen en herijken van bestaande afspraken

De afspraken die gemeenten en ontwikkelaars in de 'goede' tijd hebben gemaakt over gebiedsontwikkelingen staan onder druk. Vaak is bij zogenaamde bouwclaims geen harde datum afgesproken waarop bouwgronden door de ontwikkelaar van de gemeente moeten worden afgenomen, maar is dit (indirect) gekoppeld aan het behalen van een bepaald percentage voorverkoop. Als de ontwikkelaar dat voorverkooppercentage niet haalt, dan hoeven de gronden niet afgenomen te worden en wordt niet gestart met de bouw. Mede daardoor lopen plannen vertraging op en worden gemeentelijke inkomsten uitgesteld.

Steeds vaker gaan gemeenten het gesprek aan met ontwikkelaars en corporaties teneinde hen te houden aan de gemaakte afspraken. Dat de afspraken tussen partijen in de huidige tijd aan herziening toe zijn, blijkt uit het grote aantal impasses en de toename van heronderhandelingen. Niet zelden volgt uit de gesprekken een aangepast, realistischer en flexibeler ontwikkelscenario met daaraan gekoppeld een acceptabel gronduitgifte tempo voor gemeenten en marktpartijen. Deze weg is te prefereren boven juridische procedures tussen partijen met hoge kosten en langdurige onduidelijkheid tot gevolg.

### 4.3 Invulling ruimtelijk- en grondbeleid

#### Switch van actief naar faciliterend grondbeleid

Gemeenten zetten middelen voor grondbeleid selectiever in. Dit wordt mede veroorzaakt door verslechterde marktomstandigheden, beperkte investeringsruimte en de met locatie- en gebiedsontwikkeling gepaard gaande risico's. Dit leidt tot prioritering waarbij gemeenten een scherpere afweging moeten maken tussen ambitie, regie en risico's.

In 2011 hebben diverse gemeenten een nieuwe nota grondbeleid vastgesteld. Een aantal gemeenten geeft de voorkeur aan actief grondbeleid, maar steeds meer gemeenten kiezen op dit moment voor een meer faciliterende rol. De meeste gemeenten willen daarbij echter wel de regie in handen houden.

Geconstateerd wordt dat gemeenten in toenemende mate een situationeel grondbeleid voeren. Daarbij staat een maatwerkbenadering centraal en wordt de afweging voor het te voeren grondbeleid gemaakt op locatieniveau. Veel gemeenten benoemen dat de Wro en daarin opgenomen Grondexploitatie wet ervoor zorgt dat ze de gewenste regiefunctie beter kunnen invullen dan voorheen.

#### Verlagen doelstellingen sociale woningbouw

Door onder andere veranderende regelgeving en teruglopende investeringsruimte bij woningcorporaties overweegt een groot deel van de gemeenten minder sociale huur- en koopwoningen te (laten) bouwen. Beleidsambtenaren verwachten dat het beleid over de '30% sociale woningbouw' op korte termijn wordt aangepast, of geven aan dat dit al heeft plaatsgevonden.<sup>41</sup>

Ook zijn de onrendabele kosten per sociale huurwoning onder de huidige marktomstandigheden hoog voor gemeenten en corporaties. In het onderzoek wordt verwezen naar een artikel in het Tijdschrift voor de Volkshuisvesting (NIROV) waarin wordt gesteld dat de impliciete subsidie van een sociale huurwoning per saldo circa € 80.000 per woning bedraagt. De verwachting is dat dit leidt tot een daling van de productie van sociale huurwoningen en een toenemende focus op bereikbare huur- en koopwoningen net boven het sociale segment. Dit laatste mede gericht op het bevorderen van het doorstromen van scheefwoners. Hiermee zijn voor gemeenten ook hogere (marktconforme) grondprijzen te realiseren ter verbetering van de resultaten van de grondexploitaties. Door de doorstroming van scheefwoners te bevorderen komt daarmee een sociale huurwoning opnieuw beschikbaar voor de doelgroep, zonder de subsidie die nodig is voor nieuwbouw van een sociale huurwoning.

<sup>41</sup> Deloitte Real Estate Advisory (mei 2012). Sociale woningbouw in gebiedsontwikkeling – de 30% voorbij?

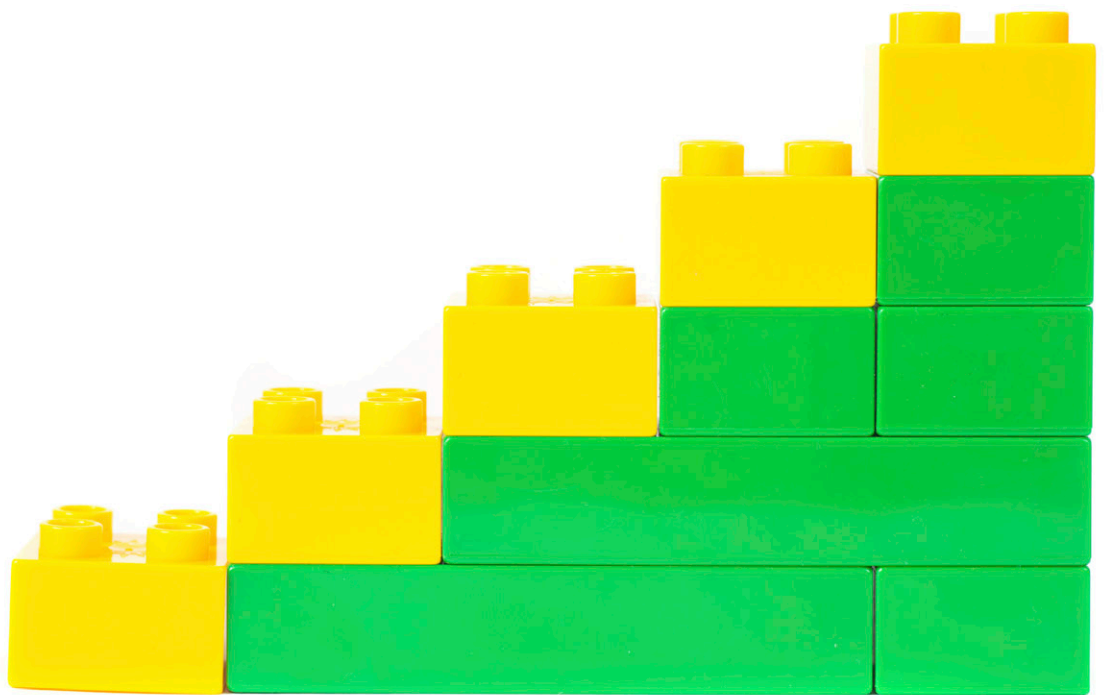
### Stimuleren van starters

Een knelpunt dat ten grondslag ligt aan de beperkte doorstroming van de woningmarkt is de ingroei van starters. Deze groep ervaart barrières bij het betreden van de woningmarkt. Het gevolg hiervan is een verstopping van de gehele keten. De NVB acht het daarom van cruciaal belang dat de barrières voor starters worden opgeheven zodat de doorstroming weer op gang kan komen.<sup>42</sup>

Verschillende gemeenten geven hier reeds invulling aan door starters te ondersteunen bij het kopen van de eerste woning. Veelal vindt dit plaats door starters (een deel van de) financiering te verstrekken onder gunstige voorwaarden (bijvoorbeeld startersleningen). De wijze waarop de gemeente Zaanstad dit doet met behulp van erfpacht is beschreven in de casus Betaalbare Koopwoningen Zaanstad. Kanttekening hierbij is dat

er door de banken voorwaarden zijn verbonden aan het accepteren van erfpachtconstructies (Nederlandse Vereniging van Banken, 9 augustus) die hiermee niet lijken te stroken omdat het model van Zaanstad inkomensafhankelijk is. Gesprekken hierover lopen tussen BKZ en de banken. Vooralsnog worden op basis van deze constructie nog steeds hypotheek verstrekt, waardoor starters in de gelegenheid zijn om op deze basis een eigen woning te verwerven waartoe ze anders niet in staat zouden zijn.

<sup>42</sup> Nederlandse vereniging van Banken (NVB) (juli 2012). Huizenkopers in profiel 2012.



---

# Bijlagen

# Bijlage 1 Toelichting op gebruikte gegevens en bronnen

De financiële analyse van gemeentelijke grondbedrijven is gebaseerd op gegevens verkregen van het CBS en van Deloitte Accountants B.V. over gemeentelijke jaarrekeningen en begrotingen. Voor de macroanalyse is gebruik gemaakt van twee bronnen:

## CBS

Het CBS publiceert jaarlijks onder andere de gegevens van gemeentelijke jaarrekeningen en begrotingen, woningbouwproductie en afgegeven bouwvergunningen. Het databestand van het CBS bevat alle Nederlandse gemeenten. De voor de macroanalyse gebruikte CBS-gegevens zijn:

- Jaarrekeningen van 2005 tot en met 2010 (2010 betreft voorlopige cijfers).
- Begrotingen van 2005 tot en met 2012 (2012 betreft voorlopige cijfers).

## Deloitte Accountants B.V.

Deloitte is accountant van een groot aantal gemeenten. Jaarlijks wordt voor deze gemeenten de controle van de jaarrekening verricht. Van 151 gemeenten zijn gegevens gebruikt, dit zijn:

- Jaarrekeningen van 2009, 2010 en 2011.

De gegevens van de door Deloitte Accountants B.V. gecontroleerde jaarrekeningen zijn aangevuld met cijfers van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Hierdoor ontstaat een beeld van de financiële situatie van gemeenten bij de jaarrekening 2011, nog voordat bijvoorbeeld het CBS hierover haar cijfers publiceert.

Het databestand van Deloitte bestaat uit 151 gemeenten, in termen van aantal inwoners goed voor circa 54% van het totaal aantal inwoners in Nederland. Figuur 18 toont dit. Van deze gemeenten zijn de jaarrekeningen over 2010 en 2011 geanalyseerd. De verdeling van het aantal Deloitte gemeenten over de diverse grootteklassen wijkt niet substantieel af van het landelijk beeld. Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn iets ondervertegenwoordigd, gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn iets oververtegenwoordigd. Extrapolatie van cijfers heeft plaatsgevonden op basis van het aantal inwoners. Door deze extrapolatie kunnen verschillen optreden met de definitieve cijfers van het CBS, die nu nog niet beschikbaar zijn.

## Figuur 18

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

	Aantal gemeenten (2011)	Inwoners (2011)
CBS	418	16.693.074
Deloitte	151	8.973.522
Verhouding	36%	54%

# Bijlage 2 Casuïstiek

## Casus regionale samenwerking Regio Groningen-Assen

De Regio Groningen-Assen is een samenwerkingsverband tussen provincies en gemeenten gericht op het creëren van kansen op goed werk, goed onderwijs, goede voorzieningen en op een goed betaalbare woning in een uitstekende woonomgeving. De overheden werken ook samen op het gebied van ruimtelijke ordening met als doel meer kwaliteit te bereiken in de regio, en voor de regio. Onderdeel hiervan is de afstemming van de woningbouwproductie, zowel kwalitatief als kwantitatief. Daarmee wordt getracht een over- of onderprogrammering te voorkomen.

In februari 2012 heeft de Stuurgroep Regio Groningen-Assen besloten het woningbouwprogramma te beperken en in te zetten op kwaliteit. De aanleiding voor dit besluit is de economische recessie. Het samenwerkingsverband Regio Groningen-Assen stelt dat de regio Groningen-Assen nog steeds een groeiregio is, maar dat sprake is van een minder goed functionerende woningmarkt. Door het beperken en kwalitatief verbeteren van het woningbouwprogramma tracht de regio nieuwe risico's te voorkomen, de aanwezige vraag zo goed mogelijk te bedienen en de regionale woningmarkt te stimuleren. Indien sprake is van marktherstel dan kan na instemming op regionaal niveau worden overgegaan tot een hogere productie.

Door het woningbouwprogramma te beperken, accepteert de regio dat een deel van de plannen pas na 2030, of helemaal niet meer kan worden gerealiseerd. De kosten van het beperken van het programma zijn in principe voor rekening van de afzonderlijke gemeenten. Enkele gemeenten die plannen moeten schrappen maar al wel fors hebben geïnvesteerd worden hiervoor vanuit de regio gedeeltelijk gecompenseerd in de vorm van gemaakte plankosten en bijdragen in reeds gedane investeringen.<sup>43</sup> Dat is vastgelegd in een bestuurlijke overeenkomst, die inmiddels is geaccordeerd door de betreffende Provinciale Staten en gemeenteraden.

## Casus prioritering van ruimtelijke plannen in Eindhoven

Voor de gemeente Eindhoven is door de Sector Grond en Vastgoed, in samenwerking met CRB Fusion B.V., een prioritering van projecten opgesteld in het grondbedrijf. Op basis van een strategiematrix (ook wel het prioriteringsinstrument) waarin projecten worden geprioriteerd naar maatschappelijk belang en risico's wordt zichtbaar gemaakt welke projecten moeten worden heroverwogen (laag maatschappelijk belang en hoog risico). Deze indeling is opgenomen in de tabel linksboven in figuur 19. Dit is verwoord in de jaarlijkse Meerjaren Prognose Grondbedrijf en daarna bestuurlijk vastgesteld.

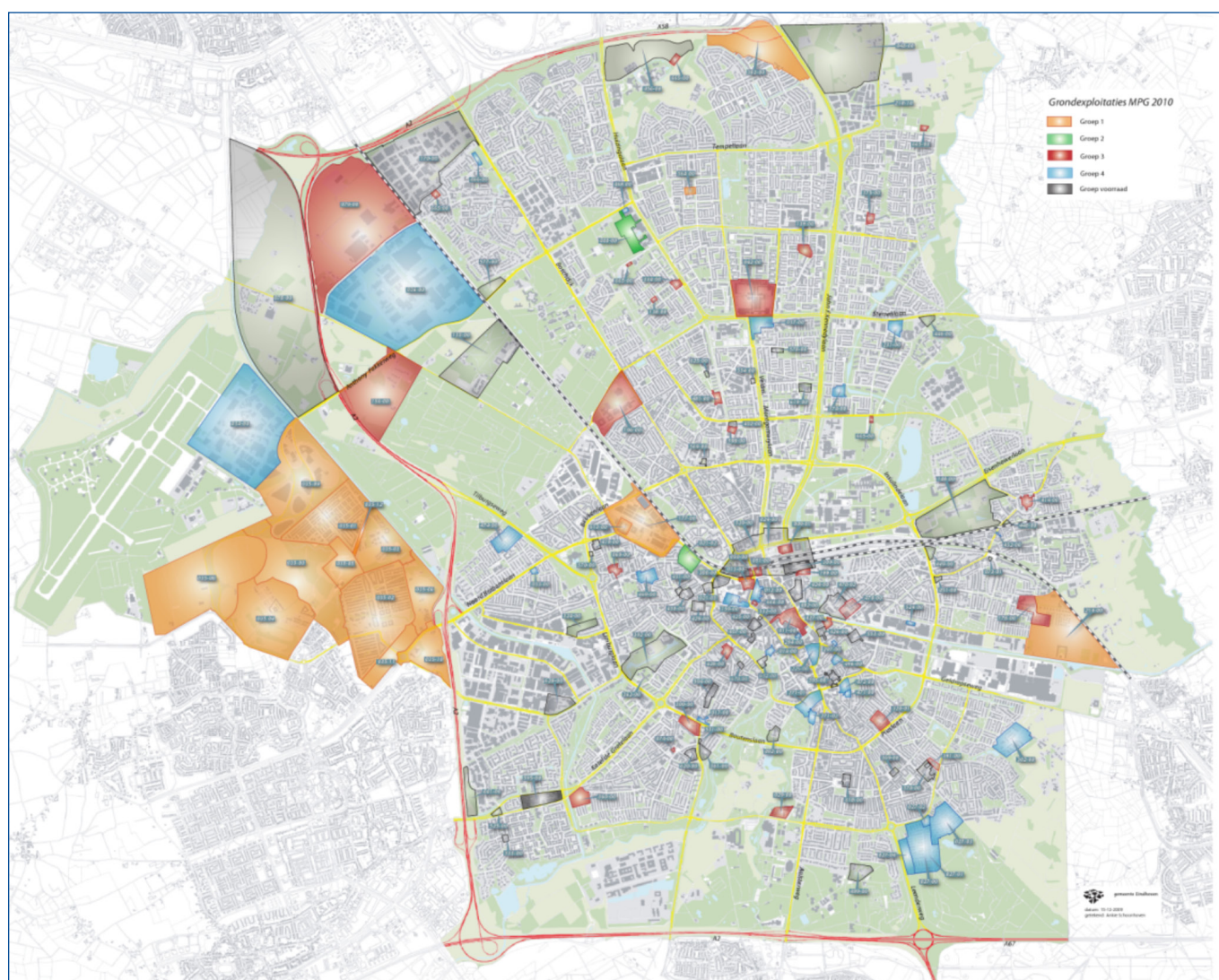
Naar aanleiding hiervan zijn 30 projecten met een laag maatschappelijk belang en hoog risicoprofiel - de zogenaamde groep 3 - teruggebracht naar 6 projecten. "Hiermee bespaart de gemeente op investeringen, is bij een aantal projecten toekomstige tekorten voorkomen en heeft de gemeente bovenal in kunnen zetten op de maatschappelijk van belang zijnde projecten", aldus Pierre van Hemmen, hoofd Sector Grond en Vastgoed. De winst van het gebruik van de strategiematrix zit verder ook in het toepassen hiervan op toekomstige projecten, inclusief de bestaande voorraad.

<sup>43</sup> Regio Groningen-Assen (24 februari 2012). (03) Ontwerp-Begroting 2013.

**Figuur 19**

Prioritering van grondexploitaties in de MPG 2012 van de gemeente Eindhoven.

Bron: CRB Fusion B.V. in opdracht van de gemeente Eindhoven, bewerking Deloitte Real Estate Advisory.



### Casus particulier opdrachtgeverschap Waalsprong Nijmegen

De Waalsprong is een omvangrijke gebiedsontwikkeling van circa 11.000 woningen in Nijmegen, ten noorden van de Waal. De drie geplande woonkernen hebben ieder een eigen identiteit en woonsfeer. Daarnaast zijn diverse voorzieningen gepland en is ruimte voorzien voor bedrijvigheid, horeca, sport-, onderwijs- en cultuurvoorzieningen en kantoren. Daarmee biedt de Waalsprong een diverse woon-, werk- en leefomgeving waar in 2050 naar verwachting circa 20% van alle Nijmegenaren woont.

De stagnerende vastgoedmarkt heeft ook consequenties voor de Waalsprong. Naast vertraging van de geplande afzet is dat ook onzekerheid over de aan te bieden producten. Dit leidt tot financiële zorgen vanwege oplopende rentekosten en anderzijds behoefte aan flexibiliteit. Ter stimulering van de woningbouw biedt de Waalsprong particulieren aan hun woning als collectief in eigen beheer woningen te realiseren en noemen dit Samen bouwen.

De Grondexploitatie maatschappij (GEM) Waalsprong bood in 2010 voor het eerst de mogelijkheid aan voor CPO in de kleinschalige wijk Het Nijland in Oosterhout. Een CPO vereniging, BONapart, inventariseerde zelf de wensen van haar leden, ging gezamenlijk op zoek naar een architect en liet een bouwplan ontwerpen. De toekomstige burens ontwierpen zo samen een bouwplan met optimale ruimte voor individuele wensen. Inmiddels is ook een aannemer gekozen. Op de website is te lezen dat door het gezamenlijk opdracht geven, en omdat een ontwikkelaarsfunctie wordt overgenomen door de vereniging, de kosten voor een woning naar eigen wens vaak lager uitvallen dan een vergelijkbare woning op de reguliere woningmarkt.

In augustus 2012 vond de eerste grondoverdracht plaats aan de leden van BONapart. Binnen het door de vereniging ontwikkelde bouwplan worden negen woningen gerealiseerd.<sup>44</sup>

### Casus tijdelijk gebruik/tijdelijk anders bestemmen in Strijp S

Het project Strijp S is een publiek private samenwerking tussen de Gemeente Eindhoven en Volker Wessels Stevin. Ten aanzien van de samenwerking is een B.V./C.V. opgericht genaamd Park Strijp Beheer (PSB). De directie hiervan werkt onder een raad van de aandeelhouders; Gemeente Eindhoven en VolkerWessels. Voor dit project is gebruik gemaakt van de Crisis- en herstelwet. Het project Strijp S betreft de transformatie van het voormalig Philips fabrieksterrein (28 hectare) tot een levendige stadswijk met werken, wonen en cultuur. Bij de verkoop van de grond is gebruik gemaakt van een sale and lease back contract: Philips verkocht de grond en opstallen aan de gemeente en huurde deze vervolgens terug. Aangezien verschillende huur- en optietermijnen zijn afgesproken, was het belangrijk zoveel mogelijk flexibiliteit in te bouwen bij het bestemmingsplan voor de nieuwbouw.

Vanwege financierings- en afzetproblemen is overgaan tot nieuwbouw in de huidige markt complex. Daarom is door Strijp S gekozen voor (tijdelijke) verhuur. Door gebruik te maken van de Crisis- en herstelwet mag het terrein tijdelijk bestemd worden voor een bepaalde functie, zoals een tijdelijke kantoorfunctie. Hierdoor zijn kortere procedures mogelijk en kunnen vergunningen sneller worden afgegeven. Tevens kunnen panden tijdelijk worden verhuurd, die conform het bestemmingsplan eigenlijk gesloopt dienen te worden. De oude Philipspanden worden nu voornamelijk gebruikt voor de huisvesting van creatieve bedrijvigheid, maar ook voor bijvoorbeeld de tijdelijke huisvesting van een restaurant en een BMX park. Door tijdelijke huisvesting van deze bedrijven en verhuur aan een aantal grote partijen zoals Bosch, is het mogelijk een deel van de nieuwbouw in het project Strijp S voorlopig uit te stellen.

Via Park Strijp beheer speelt de gemeente Eindhoven een belangrijke faciliterende rol bij de verhuur van deze tijdelijke ruimten. Park Strijp beheer vraagt een beperkte huur, besteedt veel aandacht aan het openbaar gebied en communiceert actief met belanghebbenden. Dit alles met als doel bedrijvigheid aan te trekken en te binden aan het gebied zodat deze op termijn overgaan naar de nieuwbouw.

<sup>44</sup> Informatie is afkomstig van de website van de GEM Waalsprong.



### Casus activeren infrastructuur Heerenveen

Binnen het grondbedrijf van de gemeente Heerenveen zijn de verliezen aanzienlijk opgelopen. De ingeschatte tijdelijke dip in de vraag naar bouwkwavels blijkt van structurele(re) aard te zijn. Doorrekening van de verminderde afzet voor de lange(re) termijn in de diverse projecten resulteert in een noodzakelijke afwaardering van tientallen miljoenen euro's. De reservepositie van de gemeente Heerenveen is niet toereikend voor het ineens kunnen nemen van dit verlies; dit zou resulteren in een negatief eigen vermogen. Daarmee ontstaat het risico dat de gemeente onder verscherpt toezicht komt van de Provincie Friesland.

Tegen deze achtergrond heeft de Gemeenteraad ervoor gekozen investeringen met een maatschappelijk nut (i.c. investeringen voor werken met een bovenplanse wijkbestemming, alsook eerste aanleg van riolering) niet meer ten laste van de grondexploitaties te brengen, maar met ingang van 1 januari 2012 te activeren binnen de Algemene Dienst. Concreet betekent dit dat investeringen in wijkontsluitingswegen, kunstwerken, geluidschermen en riolering uit de grondexploitaties zijn gehaald en zijn opgenomen in de begroting van de Algemene Dienst. Op deze wijze nemen de geprognoseerde verliezen, waarvoor direct een voorziening dient te worden getroffen, op de diverse grondcomplexen af. Ter illustratie: voor een concreet woningbouwproject van de gemeente Heerenveen betekent de overheveling van de kosten voor eerste aanleg van riolering van het grondbedrijf naar de Algemene Dienst dat het eerder geraamde grondexploitatietekort van € 14 miljoen is 'omgeslagen' in een positief saldo van circa € 3 miljoen.

Tegen deze achtergrond heeft de gemeenteraad ervoor gekozen om op deze wijze investeringen met een maatschappelijk nut te activeren. Samen met de kosten voor de eerste aanleg van riolering heeft de gemeente Heerenveen een totaalbedrag van ruim € 50 miljoen aan kosten uit de grondexploitaties gehaald, waarmee er nog een relatief beperkt beslag op de reserves van de gemeente wordt gelegd. Hier staat wel een extra structurele kapitaallast van jaarlijks ruim € 3,0 miljoen tegenover.

### Casus stedelijke herverkaveling Cruquius Amsterdam

Het Cruquiusgebied is een voorbeeld van een kansrijk gebied voor herontwikkeling waar echter enkele factoren in het verleden tot een impasse hebben geleid. Dit zijn met name de verslechterde economie en het gebrek aan middelen bij het stadsdeel om de herontwikkeling zelf ter hand te nemen.

Voor het gebied is een flexibele ontwikkelstrategie uitgewerkt. In de strategie is ervoor gekozen de markt de ruimte te bieden voor initiatief met minimale financiële participatie van het stadsdeel. Kortweg omdat de middelen bij het stadsdeel ontbreken en er wel interesse bestond bij ontwikkelaars in het gebied. Centraal bij de gekozen rol staat dat het stadsdeel zoveel mogelijk vrijheid voor de ontwikkeling geeft en alleen op voor de overheid essentiële onderdelen aan de ontwikkelingen eisen stelt. De visie voor het gebied, een vorm van stedelijke herverkaveling, gaat uit van verdichting ten opzichte van de huidige situatie en streeft naar een aantrekkelijk werk- woongebied. Onderzocht wordt of gebruik gemaakt kan worden van verhandelbare ontwikkelrechten. Hierbij krijgt elke grondeigenaar naar rato van zijn grondpositie een aantal ontwikkelrechten toebedeeld. Het stadsdeel ziet potentie in het gebied, wil hierin faciliterend optreden maar wil en kan geen financiële risico's lopen. Het initiatief wordt daarom aan de markt overgelaten. De eisen die het stadsdeel wel stelt zijn vastgelegd in een spelregelkaart en spelregels. Deze vormen de basis voor het verlenen van omgevingsvergunningen en eventueel benodigde juridisch planologische wijzigingen.

De nieuwe aanpak vraagt binnen de gemeentelijke organisatie een omslag in het denken. Zo is er geen grondexploitatie en geen gedetailleerd eindbeeld. Ook betekent het dat het stadsdeel geen grondposities gaat innemen en er ook niet wordt onteigend. De traditionele aanpak met een grondexploitatie en regievoering op vorm, programma en fasering is daarom losgelaten.

Het vraagt rolvastheid van het stadsdeel over meerdere jaren en vertrouwen van de grondeigenaren hierin. Succesfactor is de schaal waarop de herontwikkeling plaatsvindt en de houding van de grondeigenaren. De ondernemers en grondeigenaren in het

Cruquiusgebied zijn proactief, nemen actief deel aan het ontwikkelproces en zijn bereid om aan de voorkant te investeren in de herontwikkeling en het daarvoor benodigde planproces.

Bestuurlijk zijn de spelregelkaart en de spelregels zonder problemen vastgesteld. Het eerste grotere initiatief heeft geleid tot een tijdelijk restaurant in één van de bestaande loodsen. Het gebied heeft inmiddels de experimentenstatus van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en is aangewezen als ontwikkelingsgebied als bedoeld in de Crisis en Herstelwet wat vergunningverlening rondom bedrijven met hindercirkels vergemakkelijkt.

Uitgangspunt is daarnaast dat programmatische vrijheid zijn prijs heeft. De particulieren doen de grondverwerving, dragen het risico maar incasseren ook de revenuen op de herontwikkeling. Het kostenverhaal is gekoppeld aan de ontwikkelrechten en wordt via anterieure overeenkomsten geregeld.

#### Casus betaalbare koopwoningen Zaanstad

Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ) is een concept waarbij koopwoningen kunnen worden gekocht, wanneer het inkomen dat nu nog niet toelaat. Het concept is ontwikkeld door de gemeente Zaanstad die ook 100% aandeelhouder is.<sup>45</sup>

Nel Hazendonk is directeur van BKZ B.V. en legt uit waarom BKZ sociale en middeninkomens die een nieuwbouwwoning zoeken, een welkome steun in de rug geeft: "Bij BKZ kan iemand nu toch al zijn woning van morgen kopen. Teneinde dit te realiseren maakt BKZ gebruik van een erfpacht- en financieringsinstrument. In het kort komt de regeling

erop neer dat BKZ de erfpachtcanon geheel of gedeeltelijk 'kwijtscheldt' en een aandeel van de aankoopprijs van het huis rentevrij financiert. Alleen als de koper meer gaat verdienen, betaalt de koper dit aandeel (in delen) terug aan BKZ. Het aandeel fluctueert in waarde mee met de markt. In een dalende markt zal het aandeel dus lager zijn dan bij de koop van het huis en bij een stijgende markt, neemt ook het aandeel in waarde toe. Gemeente Zaanstad heeft BKZ ontwikkeld omdat het voor veel mensen, zelfs met een behoorlijk inkomen, niet mogelijk is een huis in de vrije sector te huren of de financiering van een nieuwbouwwoning rond te krijgen."

Niet alleen van kopers, ook van collega's van het gemeentelijk grondbedrijf krijgt ze goede reacties: "BKZ fungeert vaak als laatste puzzelstukje om een ontwikkeling volkshuisvestelijk en planeconomisch toch mogelijk te maken. BKZ B.V. is altijd ondersteunend en komt pas aan tafel op verzoek van de projectleider of planeconoom."

BKZ B.V. ondersteunt gemeenten in meer delen van het land: "Sinds 2005 zijn in Zaanstad circa 400 BKZ-woningen verkocht en nog eens 200 BKZ-woningen staan momenteel in de verkoop. Het model wordt ook, met wat aanpassingen, toegepast in Amstelveen (StartKoopAmstelveen) en Almere (IkBouwBetaalbaarAlmere). Dat betekent dat BZK B.V., samen met de gemeente, het contract en de algemene bepalingen passend maken en, indien gewenst, de kopers toetsen aan de gemeentelijke voorwaarden. De financiering van de regeling gebeurt door de betreffende gemeente, eventueel met lokale partners zoals corporatie of ontwikkelaar."

<sup>45</sup> Meer informatie is beschikbaar op de website [www.betalbarekoopwoningen.nl](http://www.betalbarekoopwoningen.nl).

# Bijlage 3 Verklaring van gebruikte termen

**Figuur 20**

Verklaring van afkortingen en gebruikte termen.

Bron: Deloitte Real Estate Advisory

Verklaring	
Afkortingen	
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Voorschrift voor provincies en gemeenten voor het opstellen van jaarverslagen en begrotingen.
BIE	Bouwgrond in exploitatie. Balanspost, BIE is een grondexploitatie in uitvoering waarvoor de gemeenteraad de grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld.
Btw	Bruto toegevoegde waarde.
BKZ	Betaalbare koopwoningen Zaanstad. Concept voor stimuleren van starters op de woningmarkt in de gemeente Zaanstad.
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek.
Chw	Crisis- en herstelwet.
(C)PO	(Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap. Concept waarbij particulieren zelf (of als collectief) nieuwbouwwoningen realiseren.
GWW	Grond-, weg- en waterbouw.
Min BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Min I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
Min VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (voormalig).
NIEGG	Niet in exploitatie genomen gronden. Balanspost, voor NIEGG is nog geen grondexploitatie vastgesteld, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwingsuitbreiding. Hiervoor kan een reëel en stellig voornemen bestaan voor bebouwing in de nabije toekomst.
OHW	Onderhanden werk. Balanspost, bestaat uit bouwgrond in exploitatie en overig onderhandenwerk.
PPS	Publiek-private samenwerking.
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
VON	Vrij op naamprijs.
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
Wro	Wet ruimtelijke ordening.
Terminologie	
Algemene reserve	Balanspost, de algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. Deze reserve heeft als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers. De reserve grondbedrijf is een specifieke reserve die beschikbaar is voor het grondbedrijf.
(Uit)faseren	Ruimtelijke ontwikkelingen over een langere periode spreiden of uitstellen.
Grondexploitatie	Financiële doorrekening van een voorgestane ruimtelijke ontwikkeling.
Uitnemen	Ruimtelijke ontwikkelingen schrappen of stoppen.
Voorziening	Balanspost, een voorziening worden genomen voor het opvangen van verwachte toekomstige verliezen. Een voorziening is daarmee een risicoafdekking. De voorziening grondbedrijf is een specifieke voorziening die wordt genomen voor het afdekken van verwachte verliezen in het grondbedrijf.



### Verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd door Deloitte Real Estate Advisory in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu.

### Over Deloitte Real Estate Advisory

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

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

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

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

Auteurs: S.W. (Sjors) Berns  
E.C.M. (Isabelle) van den Bouwhuijsen  
H. (Hakan) Celik





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

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte has in the region of 200,000 professionals, all committed to becoming the standard of excellence.

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