

Grondmarkt in crisistijd

Lessen uit de praktijk

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Grondmarkt in crisistijd

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Januari 2015

Grondmarkt in crisistijd

Lessen uit de praktijk

Frank Verwoerd
Matthieu Zuidema

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen	7
1 Inleiding	11
2 Gemeenten op de grondmarkt	13
2.1 Rol van gemeenten	13
2.2 Risico's van actief grondbeleid	14
2.2.1 Casuspositie voorfase	15
2.2.2 Casuspositie grondontwikkelfase	15
2.2.3 Casuspositie oplevering van de grond	16
2.3 Conclusie	17
3 Ontwikkeling van de grondmarkt	19
3.1 Functioneren van de grondmarkt	19
3.2 Dynamische grondmarkt voor 2008	22
3.3 Vraaguitval 2008-2010: eerste besef van crisis	24
3.4 Marktaanpassing na 2010: dalende prijzen	28
3.5 Conclusie	30
4 Gemeentelijk grondbezit: risico's en vooruitzichten	31
4.1 Grondbalansen in hectare	31
4.2 Grondbezit en afwaarderingen gemeenten	36
4.3 Toekomstige risico's grondexploitaties	40
4.4 Vooruitzichten grondmarkt	43
4.5 Conclusie	46
5 Geleerde lessen	49
5.1 Slagvaardigheid van gemeenten	49
5.2 Omgaan met risico's	50
Bronnen	55
Bijlage A: Onderzoek Kadaster	57
Bijlage B: Confrontatie vraag aanbod utiliteitsbouw	59
Bijlage C: Groslijst instrumenten	61
Bijlage D: Conservatieve waardering gemeenten	63
EIB-publicaties	67

Conclusies op hoofdlijnen

Gemeenten zijn vanuit hun rol in het ruimtelijk beleid actief op de grondmarkt. Deels komt deze rol op de grondmarkt tot uitdrukking in de actieve betrokkenheid van gemeenten bij grondexploitaties. De achterliggende periode heeft echter geleerd dat participeren op de grondmarkt risicovol is, waar tot aan de crisis onvoldoende op is gestuurd. De crisis leert wat dat betreft voor de toekomst een aantal lessen.

Ontwikkelingen op de grondmarkt

De vraaguitval op de woning- en utiliteitsmarkt heeft er toe geleid dat de nieuwbouwproductie van woningen en gebouwen sinds 2008 met 40% is gedaald. In dezelfde periode zijn de woningprijzen met nominaal 20% gedaald. De marktveranderingen binnen de woning- en utiliteitsmarkt hebben een sterke invloed gehad op de grondmarkt.

- De verkopen van grond van met bestemming nieuwbouw wonen zijn sinds het hoogtepunt in 2008 gehalveerd. Het dieptepunt ligt in 2013 na een verdere daling van ruim 20% ten opzichte van 2012.
- De gemiddelde omvang van transacties neemt in de loop der jaren af. Waar in 2000 nog gemiddeld 3.050 m² grond per transactie wordt verhandeld, is dit in 2013 slechts 525 m². Dit bevestigt het beeld dat gemeenten zich aanpassen aan de afgenomen marktvrage en de beperkte afzetbaarheid van grotere projecten.
- De grondprijzdaling zet geleidelijk in. De gemiddelde prijzen van grondtransacties zijn in 2013 met ongeveer 10% gedaald ten opzichte van 2008. De grondprijzdaling van 10% is een orde van grootte die ook uit de gesprekken met gemeenten en marktpartijen terug is gekomen. Vaak worden prijsdalingen van tussen 10% en 20% genoemd. De ogenschijnlijk beperkte prijsreactie heeft de vraaguitval op de grondmarkt versterkt. Hier zijn verschillende oorzaken voor. In eerste instantie hebben grondtransacties betrekking op eerder gemaakte afspraken, waarbij de prijzen bij oplevering van de grond zijn vastgelegd. Gemeenten zijn bovendien terughoudend met prijsverlagingen, omdat deze samengaan met afwaarderingen en de verliezen politiek gevoelig liggen. Daarnaast is er soms spanning wanneer lagere grondprijzen worden gehanteerd bij nieuwe projecten, terwijl hogere grondprijzen worden gehandhaafd in lopende projecten waarvoor eerder al contracten waren afgesloten.
- De grondafname is wel op een andere manier gestimuleerd dan door de prijzen te verlagen, door ondersteunende maatregelen van gemeenten, woningcorporaties en in eerste instantie de crisismaatregelen van het Rijk. Het betreft hier met name startersregelingen en garanties.
- Afgaande op de ontwikkeling van de woningprijzen en de daarvan residueel afgeleide grondprijzen, had de grondprijzdaling met 20% tot 30% nog wat hoger kunnen uitvallen dan in het onderzoek is geregistreerd. De woningprijzen zijn in dezelfde periode namelijk met 20% gedaald. Als dit de prijsdaling in de hele productieketen is geweest, dalen ook de prijzen voor de grond met 20%. Naarmate de prijzen in de productieketen echter minder sterk dalen dan de woningprijzen, zullen ter compensatie de grondprijzen verder moeten dalen. Uitgaande van bijvoorbeeld een prijsdaling van 14% op de bouwkosten (CBS) en een 70:30 verhouding tussen deze kosten en de prijs die er voor de bouw- en woonrijpe grond wordt betaald, bedraagt de marktconforme grondprijzdaling dan ongeveer 30%.
- Hoewel de daling van de grondprijzen niet volledig marktconform lijkt te zijn, hebben gemeenten wel fors afgewaardeerd op hun grondbezit sinds 2010. Deloitte laat in verschillende onderzoeken zien dat 25% van de boekwaarde van 2008 is afgewaardeerd. De gemeenten rekenen dus op lagere opbrengsten.

Ontwikkeling van volumes en prijzen op de grondmarkt zijn indicatief

De analyse van de grondtransacties is gebaseerd op de ingeschreven akten bij het Kadaster. Samen met het Kadaster is op een vernieuwende manier de ontwikkeling van prijs en volumes van verhandelde grond op de grondmarkt in beeld gebracht. De kwaliteit van de data kent echter beperkingen. De grondtransacties zijn niet eenduidig te interpreteren.

Specifieke kenmerken van de kadastrale registraties zijn van belang voor het analyseren en interpreteren van kadastrale gegevens. Grondtransacties zijn geselecteerd op basis van het gebruik van percelen ten tijde van de overdracht zoals 'terrein nieuwbouw wonen'. Deze omschrijving is een momentopname. Bovendien is geen informatie beschikbaar over eventuele gedane investeringen in het bouw- en woonrijp maken. Met andere woorden: er wordt geen onderscheid gemaakt tussen ruwe bouwgrond, bouwrijpe grond en uitgeefbare grond. Er is daarom getracht dit onderscheid te maken door het volgen van transacties in de tijd; van weiland tot nieuwbouwwoning. Echter, door het ontbreken van historische geometrische informatie van percelen bleek dit niet goed mogelijk. Het selecteren van transacties op omvang van de verhandelde grond en het hanteren van prijsklassen lost de problemen slechts deels op.

Daarnaast is het niet gemakkelijk om op basis van de kadastrale registratie onderscheid te maken tussen particuliere opdrachtgevers en marktpartijen. Zo kunnen gemeenten deelnemen in samenwerkingsverbanden (PPS), die vaak een NV of BV rechtsvorm kennen. Daarnaast kunnen (bijvoorbeeld) gemeenten grond via marktpartijen in ABC-akten overdragen aan particulieren. Om deze redenen wordt gerapporteerd over de verkopen van gemeenten en commerciële partijen gezamenlijk.

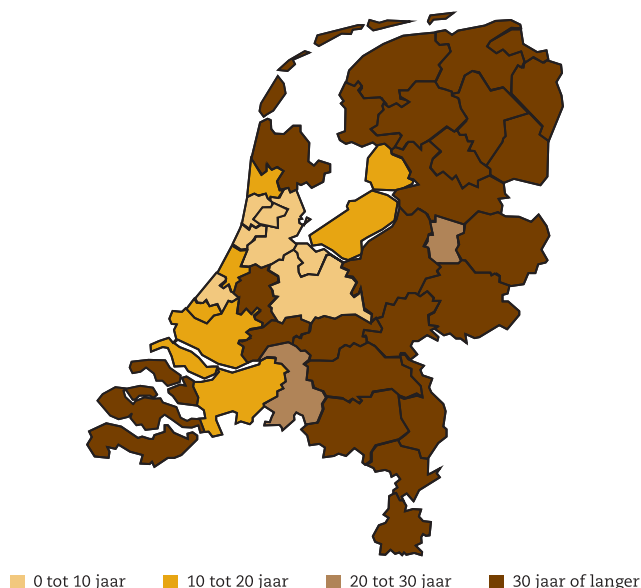
Bij het beoordelen van de resultaten die in deze studie zijn gemeld over prijzen en volumes dienen deze beperkingen in het datamateriaal te worden onderkend. Wel laten de analyses op basis van de grondtransacties trends zien die in het licht van de bredere marktdynamiek te plaatsen zijn en die verder in de gevoerde gesprekken op aannemelijkheid zijn getoetst. De geformuleerde conclusies in deze rapportage komen uiteraard voor rekening van het EIB.

Veel grond bij gemeenten, overzichtelijke risico's

Gemeenten in landelijke gebieden hebben nog een groot areaal aan grond in voorraad voor zowel woningbouw als utiliteitsbouw. Het grondbezit van alle gemeenten tezamen bedraagt naar schatting 78.000 hectare. Steekproeven van het Kadaster van het grondbezit in relatie tot buitenstedelijke ontwikkellocaties bevestigen dat deze grond lijkt te zijn aangekocht ten behoeve van ruimtelijke ontwikkeling. Maar ondanks dat gemeenten veel grond bezitten, lijken de financiële risico's overzichtelijk.

- Gemeenten binnen de Randstad zullen bij een aantrekkende markt zelfs al weer vrij snel op zoek moeten gaan naar nieuwe woningbouwlocaties, omdat het gemeentelijk grondbezit in relatie met de verwachte vraag beperkt lijkt te zijn. Buiten de Randstad is sprake van een overaanbod aan woningbouwlocaties. De oorzaak is overigens niet noodzakelijk het omvangrijkere grondbezit buiten de Randstad, maar voor veel regio's geldt ook een beperkte groei (of krimp) van de woningvraag. Voor utiliteitsbouw is de verhouding tussen vraag en aanbod nog ruimer.
- De financiële risico's rond het grondbezit van gemeenten zijn inmiddels beperkt, ondanks de ruime verhouding tussen vraag en aanbod. Veel grond is namelijk tegen een relatief lage waarde aangekocht (€ 10 tot € 20). Sinds het begin van de crisis is op deze grond bovendien al flink afgeboekt, waardoor de grond tegen een lagere waarde dan de aanschafprijs in de boeken staat.

Figuur A Vraag-aanbod verhouding¹ van gemeentelijk grondbezit voor woningbouw tot 2040, in aantal jaar waarop het grondbezit van gemeenten is uitgeput



1 In de confrontatie is de vraag gebaseerd op regionale (COROP) lange termijn woningbouwprognoses van het EIB. Deze raming gaat uit van een uitbreidingsvraag van gemiddeld 60.000 woningen per jaar tot 2020 en 35.000 woningen per jaar in de periode 2020-2040. De woningbouwraming is op basis van kengetallen voor onder meer bebouwingsdichtheden en het aandeel uitleglocaties (60%) vertaald naar een grondvraag. De berekening is verder nog getoetst aan de verhouding tussen historische woningnieuwbouw en gronduitgifte. De grondvraag is tegenover het aanbod van gemeenten geplaatst en geeft zo een verhoudingsgetal per COROP regio: het aantal jaar dat gegeven de berekende vraag nodig is om het aanbod te absorberen.

Bron: EIB

- Gemeenten waarderen het grondbezit conservatief. De conservatieve waardering hangt samen met de waarderingsregels en het daarin besloten voorzichtigheidsbeginsel. Gemeenten zijn verplicht oplopende verliezen direct te nemen. Verwachte hogere opbrengsten mogen echter pas worden meegenomen als daar voldoende zekerheid over bestaat.
- De gemeenten slagen er tenslotte steeds beter in om het investeringspatroon in grondexploitaties aan te passen. De aanpassingen zijn naarmate de crisis langer duurt geleidelijk doorgevoerd. Omdat kosten en opbrengsten beter op elkaar worden afgestemd, leiden ook blijvend lage transactievolumes niet noodzakelijk tot verliezen op de grondexploitaties.

Gunstige vooruitzichten voor de woningmarkt werken door op de grondmarkt

Gegeven de conservatieve waardering van het gemeentelijke grondbezit en de doorgevoerde aanpassingen in de grondexploitaties, zal een herstel op de woningmarkt met enige vertraging tot duidelijk gunstige resultaten gaan leiden bij de gemeentelijke grondbedrijven.

Het eerste herstel op de markt zal echter nog niet direct voor hogere grondprijzen zorgen. Op korte termijn zal mogelijk nog wat worden afgewaardeerd door gemeenten, zo laten de analyses van Deloitte zien. De prijsdalingen in de productieketen hebben bovendien de marges in productieproces onder druk gezet. Als er meer lucht ontstaat, zal ook enig herstel van de marges optreden. Maar op langere termijn kunnen hogere woningprijzen weer met een zelfde hefboom voor hogere grondprijzen gaan zorgen.

Lessen uit de crisis voor toekomstig grondbeleid

De achterliggende periode leert een aantal lessen voor het gemeentelijk grondbeleid. Het uitgangspunt is dat het gemeentelijk grondbeleid gericht is op het ontwikkelen van locaties en dat de gemeente daarbij solide financiële kaders hanteert.

- De grondmarkt heeft een sterk cyclisch karakter. De situatie op de grondmarkt is een afgeleide van de conjunctuurgevoelige woningmarkt en andere vastgoedmarkten. De crisis op deze markten heeft duidelijk gemaakt dat de risico's die verbonden zijn aan het actief voeren van grondexploitaties groot zijn. De sterke cycliciteit van de markt vraagt om het aanhouden van in verhouding grote buffers. Uit de gevoerde gesprekken en casuïstiek komt echter het beeld naar voren dat de aangehouden buffers vaak ontoereikend waren om slagvaardig te kunnen reageren op de neergaande markt.
- Een prijsaanpassing had ervoor gezorgd dat de terugval in de vraag was beperkt. De volume-effecten waren dan minder groot in omvang geweest en meer woningbouwontwikkeling had overeind kunnen blijven.
- In de praktijk zijn afgezien van prijsverlagingen diverse vraagondersteunende maatregelen genomen, zoals startersregelingen, garanties en het faseren en doseren van ontwikkelingen. In het onderzoek is gekeken naar de effectiviteit van deze maatregelen. Startersregelingen zijn effectieve maatregelen en stimuleren de vraag¹. Garanties zijn interessante opties in crisistijd, waar problemen op de financiële markten doorwerken in ontwikkelprojecten. Het faseren en doseren van projecten heeft vooral het karakter van het aanhaken op de realiteit en betreft in de praktijk zelden echte aanbodbeperkingen.
- Voor gemeenten die zijn aangewezen om bovenregionaal huishoudensgroei op te vangen, ligt samenwerking met andere gemeenten en overheden in de rede om de opwaartse en neerwaartse risico's te delen. De risico's blijken eigenlijk niet te dragen voor individuele gemeenten. Het merendeel van de gemeenten die door de crisis op de grondmarkt in de problemen zijn gekomen, heeft een dergelijke bovenregionale opgave gekend.
- Uit het onderzoek komt naar voren dat contracten met marktpartijen de risico's in grondexploitaties slechts beperkt afdekken. De contracten hebben betrekking op uiteenlopende samenwerkingsvormen. Voor de gemaakte afspraken bestaat echter geen garantie dat ze ook worden nagekomen. In veel gevallen kennen de contracten een clause dat de ontwikkeling niet start wanneer een bepaald percentage voorverkoop is behaald. Het spreekt voor zich dat hier in de crisis op grote schaal sprake van was. De contracten bieden voor gemeenten dan geen zekerheid en zijn moeilijk af te dwingen wanneer dat betekent dat de continuïteit van de ontwikkelaar op het spel komt te staan.
- In situaties waar er in de samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar onvoldoende prikkels bestaan of er risico's zijn op strategisch gedrag, kan het aanbrenge van incentives een oplossing zijn. Een concreet voorbeeld is de afspraak dat de ontwikkelaar bijdraagt in de rentekosten zolang de grond niet is afgenomen.
- Uit het onderzoek komt naar voren dat er blijkbaar veel grond is aangekocht door gemeenten waarvan in ieder geval achteraf blijkt dat daar geen vraag naar was. Dit speelt met name voor woningbouwlocaties buiten de Randstad en voor locaties voor de utiliteitsbouw. Het investeren in grond is echter risicovol. Het voeren van een actief grondbeleid vraagt om het gebruik van goede prognoses van de ruimtebehoefte en een vraaggerichte programmering. Het alternatief is een meer faciliterend grondbeleid.

1 EIB (2014), Gebruik en effecten van de Starterslening in opdracht van SVN.

1 Inleiding

Veel gemeenten zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met een weggevallen vraag op de grondmarkt. Dit heeft tot verliezen geleid op grondposities en lopende grondexploitaties. Omdat de verliezen in veel gevallen doorwerken op de gemeentelijke begroting, zijn andere ambities onder druk gekomen of zijn anderszins financiële problemen ontstaan.

Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) onderzocht de ontwikkelingen op de grondmarkt in de achterliggende periode. Het doel is om vanuit een analyse van de grondmarkt en het gedrag van betrokken partijen tot enkele praktische lessen te komen die de achterliggende periode ons leert. De verantwoording voor het onderzoek ligt bij het EIB. Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt door een bijdrage vanuit de Actieagenda Bouw.

In het onderzoek komen de volgende vragen aan bod:

- Hoe heeft de grondmarkt zich voor gemeenten ontwikkeld in de achterliggende jaren? In hoeverre zijn de grondprijzen daadwerkelijk verlaagd?
- Welke invloed heeft de crisis op de waardering van grondposities en wat zijn daar de gevolgen van? Wat hebben gemeenten nog aan grond in bezit?
- Hoe hebben gemeenten verder gereageerd op de crisis op de grondmarkt? Welk beleid en instrumentarium is ingezet en tegen welke fricties en belemmeringen zijn gemeenten aangelopen?
- De achterliggende periode heeft de risico's van het voeren van een actief grondbeleid blootgelegd. Hoe kunnen gemeenten de risico's rond grondexploitaties beter beheersen? Welke lessen leert de achterliggende periode?

De beleidsimplicaties die volgen uit de conclusies in dit onderzoeksrapport zijn uitgewerkt in de rapportage “Van de grond af aan” (EIB 2015). Hierin zijn ook de beleidsimplicaties verwerkt van de programmeringsstudies die het EIB in 2014 met de Actieagenda heeft gedaan.

Positionering

Het onderzoek richt zich op de problematiek van gemeenten op de grondmarkt. In het onderzoek komen grondtransacties en het grondbezit van gemeenten aan de orde. Om grip te krijgen op de financiële risico's is het grondbezit op de balansen van gemeenten bekeken. Dit is deels gedaan op basis van de eerdere studies van Deloitte. In overleg met Deloitte komen onderdelen van deze studies in dit rapport aan de orde. Het onderzoek richt zich hiermee met name op de actieve gemeenten op de grondmarkt. Marktpartijen, die ook een belangrijke actieve partij zijn op de grondmarkt, komen in de analyse zijdelings aan bod.

Het onderzoek had als insteek om gericht tot enkele quick wins te komen voor gemeenten met grondexploitaties. Het onderzoek leert inderdaad een aantal lessen die aan de hand van casuïstiek in het rapport aan de orde komen. Andere gedragsaanpassingen komen meer impliciet aan de orde, zoals het doorvoeren van kostenreducties, planoptimalisaties of aanpassingen in de ontwikkelstrategie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de rol van gemeenten op de grondmarkt, de risico's die daarmee samenhangen en de samenwerking met andere partijen. Hoofdstuk 3 laat de marktontwikkeling zien aan de hand van de historische analyse van grondtransacties met het Kadaster. Hierbij wordt ingegaan op de reacties van gemeenten gedurende de crisis. In hoofdstuk 4 wordt het huidige grondbezit van gemeenten geanalyseerd vanuit de risico's op de grondmarkt en de vooruitzichten. Hoofdstuk 5 geeft een aantal geleerde lessen. De conclusies van het onderzoek zijn voorgaand gegeven.

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd door het EIB op basis van beschikbare informatie, eerdere studies, interviews en rondetafel gesprekken met gemeenten en marktpartijen. Het onderzoek is aangevuld met een analyse van de grondtransacties zoals het Kadaster deze registreert. De interpretatie van de verzamelde informatie en de data van het Kadaster alsmede de conclusies die daaraan worden verbonden in dit rapport zijn uiteraard voor rekening van het EIB. Het feitelijke onderzoeksverslag van het Kadaster met uitgebreide beschrijvingen van de ontwikkeling van volumes en prijzen van de transacties op de grondmarkt is als bijlage bijgevoegd².

² www.kadaster.nl

2 Gemeenten op de grondmarkt

Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid waar het gaat om de ruimtelijke ordening en de ontwikkeling op de grondmarkt. Dat gaat om het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit, het ingrijpen bij marktimperfecties en het kunnen bieden van een aantrekkelijk woon- en vestigingsklimaat. Het beschermen van deze belangen kan in bepaalde situaties om een actief grondbeleid van gemeenten vragen. Gemeenten kunnen zich richten op strategische grondposities of een rol in grondexploitaties. Een actief grondbeleid gaat echter gepaard met risico's. De risico's hangen samen met de omvang van de verplichtingen, de wijze waarop de samenwerking met marktpartijen is ingevuld en risico's zijn verdeeld. Dit institutionele kader wordt in dit hoofdstuk beschreven en is bedoeld om de activiteiten en belangen van actieve gemeenten op de grondmarkt, zoals die in het vervolg aan bod komen, beter te begrijpen.

2.1 Rol van gemeenten

De gemeente heeft een verantwoordelijkheid waar het gaat om de dynamiek op de grondmarkt. Gemeenten zijn betrokken bij het bestemmen en ontwikkelen van nieuwe locaties. De gemeentelijke betrokkenheid dient het publieke belang, zoals het beschermen van de ruimtelijke kwaliteit of het waarborgen van andere maatschappelijke belangen binnen de ontwikkeling van locaties. Denk hierbij aan de sociale voordelen van het mengen van bepaalde doelgroepen of functies. Ook verhalen de gemeenten de kosten voor bijvoorbeeld infrastructuur of andere openbare voorzieningen (onderwijs, recreatieve of groenvoorzieningen) op het project. De gemeentelijke betrokkenheid is nodig omdat de markt bij de ontwikkeling van nieuwe locaties onvoldoende rekening houdt met deze maatschappelijke kosten en baten.

Er zijn ook andere marktimperfecties die een publieke interventie rechtvaardigen. Machtsposities door concentraties van grondbezit of een anderszins te beperkte concurrentie belemmeren een efficiënte marktwerking en kunnen om publiek ingrijpen vragen.

Actief grondbeleid situatie afhankelijk

Het beleidsinstrumentarium van gemeenten maakt het realiseren van veel publieke doelen rond de ruimtelijke ordening inmiddels op een zogenaamde passieve manier mogelijk. Dat wil zeggen dat de gemeente de doelstellingen rond het ruimtelijk beleid kan bereiken zonder zelf actief gronden aan te kopen en verkopen. Het voordeel hiervan is dat gemeenten risicovolle investeringen in grond kunnen vermijden. Desalniettemin zijn er situaties waarbij een actieve rol van de gemeente op de grondmarkt wenselijk blijft.

Zo kan privaat grondbezit op specifieke locaties of in drukgebieden leiden tot marktmacht. Het is de vraag of maatschappelijke belangen ermee gediend zijn dat de surplussen vanuit het gemeentelijke woningmarktbeleid volledig neerslaan bij private partijen. Een actievere rol van gemeenten kan een effectieve manier zijn dergelijke marktimperfecties op te lossen. Naarmate de woningmarkt meer ontspant, is, is deze aanleiding voor een publieke interventie beperkter. Er is minder schaarste omdat meerdere locaties concurreren om de vraag. Bovendien zijn prijs- en afzetrisico's hoger door de beperkte marktdruk, waardoor surplussen op grondexploitaties minder vanzelfsprekend zijn.

Ook om pragmatische redenen kan het de voorkeur hebben om als gemeente actief te participeren in projecten. Het kan de doelmatigste manier zijn om inspraak te houden in de projectopzet, als dat wordt vergeleken met andere mogelijkheden zoals bijvoorbeeld het afdwingen middels een anterieure overeenkomst of exploitatieplan³.

³ Een anterieure overeenkomst is een vrijwillige overeenkomst tussen gemeente en de initiatiefnemer waarin allerlei afspraken worden vastgelegd voor een specifiek plangebied. Een exploitatieplan is een door de gemeenteraad vastgesteld plan voor een specifiek gebied waar onder andere de locatie-eisen en exploitatiebijdrage worden beschreven.

Gemeenten hebben een keuze met betrekking tot de mate waarin zij actief participeren in projecten (kader). Een nadeel van een hoge mate van participatie is dat er een vervlechting van rollen en van publieke en financiële belangen kan optreden. Deze vervlechting kan leiden tot tegenstrijdige prikkels tijdens het ontwikkelproces. Het financiële belang in een grondexploitatie strookt niet noodzakelijk met het maatschappelijke belang, wanneer gemeenten de 'eigen projecten' voor laten gaan. Het functioneren van de markt wordt belemmerd. Dit is een risico wat af te dekken is door een transparante onderbouwing voor locatiekeuzes te geven of eventueel een bovenregionaal toezicht te organiseren, zoals bijvoorbeeld van de provincie.

Gradaties in actieve participatie

De gemeente heeft een zekere keuzevrijheid als zij voor een actief beleid kiest. Een actieve participatie kan bijvoorbeeld aan de hand van zelfrealisatie oftewel een grondexploitatie in eigen beheer of een publiek-private samenwerking (PPS). De gemeente kan er voor kiezen de grondexploitatie in eigen beheer uit te voeren. Dat betekent dat de gemeente de grond in eigendom heeft, zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en vervolgens de grond uitgeeft aan bijvoorbeeld een ontwikkelaar, woningcorporatie of particulier.

Een publiek private samenwerkingsovereenkomst binnen een grondexploitatie heeft betrekking op samenwerking van gemeenten met bijvoorbeeld ontwikkelaars, woningcorporaties en eventueel financiers. De samenwerking met een marktpartij in een grondexploitatie kan meerwaarde bieden omdat bijvoorbeeld kennis, vaardigheden, netwerken en/of risico's worden gedeeld. De samenwerking wordt verder bepaald door de fase(n) van het ontwikkelproces waarin wordt samengewerkt en de financiële risico's die worden gelopen. Onderstaand worden drie samenwerkingsmodellen genoemd⁴.

1. Bouwclaim

Bij het bouwclaim-model verkoopt een marktpartij grond aan de gemeente in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels. De gemeenten dragen vrijwel volledig alle risico's in de fase van de grondexploitatie. Het bouwclaim-model is het meest gebruikte model van publiek-private samenwerking.

2. Joint-venture

In het geval van het joint-venture model richten de gemeente en de marktpartij een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij (GEM) op. Dit is een gezamenlijke onderneming waarin partijen meestal een gelijk aandeel hebben. De verdeling van de risico's gaat op dezelfde wijze. In dit model deelt de gemeente de sturing en verantwoordelijkheid voor de inrichting van het gebied.

3. Concessie

Het derde model is het concessiemodel. In dit model voert de marktpartij vaak de grondexploitatie en heeft de gemeente een beperkte, formele rol. De gemeente is vooral betrokken bij de planvorming. Hierdoor loopt de gemeente ook weinig risico's. De ontwikkeling van het openbaar gebied komt vaak ook voor rekening van markt partijen.

2.2 Risico's van actief grondbeleid

De voordelen van een actief grondbeleid staan tegenover de risico's. De crisis heeft geleerd dat investeringen in grondposities en grondexploitaties risicovol zijn in de zin dat verwachte opbrengsten niet worden gerealiseerd en gemeenten verliezen leiden.

⁴ De drie samenwerkingsmodellen zijn afkomstig van het Kenniscentrum grondbeleid voor gemeenten (www.gemeentelijkgrondbeleid.nl).

Bij een grondexploitatie in eigen beheer loopt de gemeente risico. Het gaat hierbij om specifieke projectrisico's, zoals tegenvallers in de voortgang, juridische procedures of een onvoorziene bodemverontreiniging. Andere risico's hangen af van de marktontwikkeling. De conjunctuur beïnvloedt de opbrengstenkant middels de ontwikkeling van vraag en prijzen. Ook aan de kostenkant speelt de conjunctuur een rol. De kosten in de grondexploitatie worden beïnvloed door de ontwikkeling van grondstoffenprijzen en de concurrentieverhouding tussen leveranciers of uitvoerende partijen in het project. De risico's kunnen zo mede afhankelijk van de conjunctuur mee- of tegenvallen. Het recente verleden wijst juist op het negatieve risico's bij een actief grondbeleid.

In een samenwerkingsverband worden de risico's in de grondexploitatie idealiter gedragen door de partij die deze risico's het beste kan beheersen. Wie dat is hangt af van de fase waarin de projectontwikkeling zich bevindt en de vorm waarin wordt samengewerkt. Voor de analyse van de risico's zijn drie verschillende casusposities relevant: (1) de voorfase, (2) de fase waarin de grond wordt ontwikkeld en (3) de oplevering van de grond en de daarop volgende vastgoedontwikkeling. Uit de crisis is gebleken dat de risico's in orde van grootte sterk verschillen per fase, net als de mogelijkheden om daarop te reageren. De indeling naar deze fasen is dan ook relevant om de reacties van gemeenten op de crisis te kunnen plaatsen.

2.2.1 Casuspositie voorfase

In de voorfase wordt grond aangekocht ten behoeve van locatieontwikkeling. De gemeente speelt in deze fase vanuit haar verantwoordelijkheid in de ruimtelijke ontwikkeling een belangrijke rol. Er worden vergunningen verstrekt en bestemmingsplannen vastgesteld die moeten passen binnen de kaders van het gemeentelijk beleid maar ook binnen het beleid van de provincie en in sommige gevallen zelfs het Rijk. De gemeente beschikt bovendien over het instrumentarium vanuit de Wet ruimtelijke ordening om een dwingende rol te kunnen spelen, ook wanneer de gemeente de grond niet zelf in eigendom heeft.

De risico's voor de locatieontwikkeling bestaan in deze fase vooral uit de voortgang van de procedures om aan de voorwaarden te voldoen op basis waarvan tot een daadwerkelijk project is te komen.

In de praktijk zijn er nog maar weinig gevallen waarbij een gemeente alleen optrekt in deze fase van het verwerven van woningbouwlocaties. Het betrekken van marktpartijen helpt om aansluiting te houden bij de marktvraag. In drukgebieden anticiperen marktpartijen vroegtijdig op bestemmingswijzigingen en woningbouwplannen door strategisch gronden aan te kopen. Hoewel het deels om speculatieve aankopen gaat, nemen de grote ontwikkelaars/bouwers strategische posities in om hun betrokkenheid bij de daadwerkelijke ontwikkeling van het gebied in een vroeg stadium te verzekeren.

Het risico in deze fase is dat de gemaakte plannen niet in uitvoering worden genomen. De omvang van het risico wordt bepaald door de prijs die er voor grond is betaald en de investering van de betrokken partijen (tijd en geld) in het proces.

Risico's

De risico's zijn in deze fase nog relatief beperkt en liggen bij de grondeigenaar. In het geval de aankoop agrarische grond door de gemeente betreft, is het maximale risico dat de gemeente loopt, het surplus dat bij aankoop boven de agrarische grondwaarde is betaald. De gemeente heeft namelijk de optie om de grond weer te verkopen met agrarische bestemming.

Ook wanneer de gemeente grond met een andere bestemming heeft aangekocht, is het risico dat de gemeente loopt afhankelijk van de opbrengst bij verkoop. Het verlies bedraagt maximaal het verschil tussen verkoop- en aankoopprijs, verhoogd met rente- en beheerlasten, voor zover de rentelasten niet opwegen tegen de tussentijdse waardeontwikkeling van de grond.

2.2.2 Casuspositie grondontwikkelfase

Wanneer de grond in ontwikkeling wordt genomen, nemen de financiële risico's toe. Dit is de grondexploitatiefase. In deze fase wordt er geïnvesteerd in het bouw- en woonrijp maken van de

ontwikkellocatie. De financiële risico's nemen toe omdat er kosten worden gemaakt die tegenover verwachte toekomstige opbrengsten staan. Het risico is dat deze kosten niet worden terugverdiend wanneer er geen koper voor de grond is, of de opbrengsten anderszins tegenvallen. Daarnaast is het risico dat de kosten hoger uitkomen dan verwacht door onvoorziene tegenvallers in het project of tussentijdse kostprijsstijgingen.

Gemeenten zijn in deze fase vaak betrokken in grondexploitaties waar het gaat om bijvoorbeeld het creëren van maatschappelijk draagvlak voor de ontwikkeling en de aanleg van (ondergrondse) infrastructuur en andere openbare voorzieningen. Zoals aangegeven komt het voor dat gemeenten in deze fase risicodragend participeren.

Afspraken in een bouwclaimmodel

Het meest gebruikte model in woningbouwexploitaties van gemeenten is het bouwclaimmodel. Dit komt doordat marktpartijen vaak delen van de grond in eigendom hebben. Vanuit een gedeelde grondpositie of een ander gedeeld belang bij de ontwikkeling, komen gemeente en marktpartijen tot de afspraak om de grondontwikkeling door de gemeente te laten uitvoeren. De gemeente verwerft voor de grondexploitatie de grond van marktpartijen waarna de marktpartijen de grond na de grondproductie tegen vooraf gemaakte afspraken weer afnemen.

Voor de concrete afspraken in het bouwclaimmodel bestaat geen algemene invulling. De prijs waartegen wordt geleverd, hoe om te gaan met tussentijdse prijs- en kostenstijgingen of andere onvoorziene risico's en mogelijk andere voorwaarden en afspraken bij de oplevering (bouwrecht of bouwplicht) zijn het resultaat van onderhandelingen. Een aandachtspunt hierbij vormt de marktconformiteit van gemaakte afspraken, gezien de Europese aanbestedingsregels waaraan gemeenten zich dienen te houden.

Risico's

Een aandachtspunt bij het maken van de afspraken is de tot op zekere hoogte beperkte garantie die deze de gemeente biedt. De crisis heeft geleerd dat gemaakte afspraken moeilijk zijn na te komen op het moment dat de markt tegenzit. Marktpartijen kunnen of willen de afspraken bij oplevering van de grond niet nakomen omdat het marktperspectief is veranderd. De vastgoedexploitatie komt niet van de grond, in ieder geval niet tegen de verwachte prijzen. De risico's voor de gemeenten zijn in deze fase groot, afhankelijk van de afname van de opbrengsten, de al gemaakte kosten en de mogelijke schade die voortkomt uit conflicten over aangegane verplichtingen.

2.2.3 Casuspositie oplevering van de grond

De laatste fase van de grondexploitatie is de uitgifte van de bouwrijpe grond. De gemeente opereert feitelijk als aanbieder op de grondmarkt en hanteert marktconforme prijzen. De gemeente mag op grond van de regelgeving om staatssteun tegen te gaan geen prijzen hanteren die onder de marktwaarde liggen. Het is ook niet in het belang van de gemeente om te hoge prijzen te hanteren, aangezien de gemeente de nieuwbouwontwikkeling hiermee uit de markt prijst en niet tot de gewenste verkoop komt.

De aansluiting bij marktconforme prijzen vraagt om enige flexibiliteit. Het effect van een te starre prijsvorming is wisselend, afhankelijk van een situatie van prijsstijging of prijsdaling. In een periode van prijsstijging doet de gemeente vooral zichzelf tekort als te lang wordt vastgehouden aan dezelfde prijzen. Marktpartijen profiteren. De grond wordt tegen te lage prijzen verkocht.

Waar marktpartijen profiteren van achterblijvende grondprijsstijgingen van gemeenten, gebeurt bij achterblijvende prijsdalingen het omgekeerde. Door te hoge grondprijzen komen de marges van marktpartijen onder druk of komen de projecten niet meer van de grond.

Risico's

Grondprijzen van nieuwbouwgrond kennen in potentie sterke prijsfluctuaties. Het principe is dat bij gelijkblijvende ontwikkelkosten een beperkte prijsverlaging van bijvoorbeeld nieuw-

bouwwoningen leidt tot relatief grote prijsverlagingen van de onderliggende grond. Hoewel in de praktijk ook de ontwikkelkosten blijken mee te bewegen met de marktprijzen is de beweging zowel neerwaarts als opwaarts aan de opbrengstenkant vaak sterker. De sterke prijsfluctuaties op de grondmarkt kunnen een groot risico betekenen voor gemeenten, zeker op het moment dat grondexploitaties een relatief groot deel uitmaken van de gemeentelijke balans.

Grondprijsmethodieken

De grondwaarde is een afgeleide van datgene waar de grond voor wordt gebruikt (of voor kan worden gebruikt). Deze gedachte werd door Ricardo in de achttiende eeuw al gepresenteerd. De grondwaarde is dan een residu. Dit gegeven is ook de onderlegger voor de waardering van grond door gemeenten – voor de bepaling van de actuele uitgifteprijs. De meeste gemeenten hanteren een residuele grondprijsberekening. De grondprijs wordt vastgesteld door de door de gemeente verwachte opbrengsten van het ontwikkelde vastgoed te verminderen met de door haar verwachte vastgoedontwikkelkosten (dus exclusief de kosten in de grondexploitatie). De prijs voor ruwe bouwgrond kan worden bepaald door van de uitgifteprijs, de kosten voor bouwrijp maken af te halen.

Overigens kan deze verwachting afwijken van die van de bouwers. Om die reden bepleitte het convenant gemeentelijk grondprijsbeleid uit 2001 in de eerste plaats een vorm van marktselectie, zoals een veiling of een ontwikkelingscompetitie.

De gemeente legt de grondprijzen vaak vast in een grondnota of een grondprijzenbrief. Naast een residuele benadering wordt in grondnota's ook wel gebruik gemaakt van zogenaamde grondquotes. De grondquote staat voor het procentuele aandeel van de grondprijs in de uiteindelijke verkoopopbrengst van het gerealiseerde vastgoed. De grondprijzen worden in de grondnota als grondquotes gecommuniceerd, met standaard percentages per woningtype of voor andere soorten vastgoed. De wijze waarop de grondquotes worden bepaald, is meestal een afgeleide van een residuele grondprijsbenadering.

In het genoemde convenant gemeentelijk grondprijsbeleid werd het hanteren van "rigide" grondquotes overigens afgewezen. Met name grondquotes die bovendien niet gebaseerd zijn op een residuele berekening sluiten onvoldoende aan bij de feitelijke marktontwikkeling.

2.3 Conclusie

De crisis heeft blootgelegd dat participeren in grondexploitaties risicovol is. De wijze waarop gemeenten op de crisis hebben kunnen reageren, hangt af van de fase waarin het project zich bevindt. Voor projecten in de voorfase, de fase met de nog niet in exploitatie genomen gronden, geldt dat de risico's met name zitten in de afwaardering op grondposities.

Hetzelfde geldt voor locaties waarvan de grondproductie is afgerond en de grond wordt opgeleverd. Er is sprake van 'sunk costs'. Oftewel, in de bedrijfseconomische afweging voor het vervolg van het project kunnen reeds gemaakte kosten als gerealiseerde verliezen worden afgeboekt en buiten beschouwing worden gelaten. De opties zijn om de grondprijzen te verlagen of om andere stimulerende maatregelen te nemen. In veel gevallen hebben gemeenten afspraken gemaakt met marktpartijen over de afname. Dit leidt mogelijk tot conflictsituaties die partijen eerst moeten oplossen.

Voor projecten in de ontwikkelfase zijn de aanpassingen bewerkelijker. Doorinvesteren in een crisis met een veranderd perspectief voor het project ligt niet voor de hand. Het gevolg is echter dat de gemaakte kosten niet worden terugverdiend en relatief forse verliezen moeten worden genomen. Bovendien heeft de gemeente zich vaak gecommitteerd aan afspraken met marktpartijen, wat tot claims kan leiden. Het zijn met name de projecten in de ontwikkelfase waar risico's voor de toekomst het grootst zijn.

3 Ontwikkeling van de grondmarkt

De totale nieuwbouw van woningen en gebouwen is sinds 2008 met 40% gedaald. In dezelfde periode zijn ook de woningprijzen nominaal met 20% gedaald. Dit heeft zijn weerslag gehad op het aantal bouwbedrijven binnen de sector. Door de vele faillissementen is dit aantal fors afgenomen evenals de werkgelegenheid in de bouw. De crisis in de bouw is ook voelbaar op de grondmarkt. Gemeenten en marktpartijen hebben beide stevige afboekingen gedaan op het bestaande grondbezit. Maar hoe functioneert de grondmarkt eigenlijk? Hoe is de gemeente daarop actief? Welke ontwikkeling heeft de grondmarkt doorgemaakt en hoe onderscheiden de verschillende deelperioden zich van elkaar?

De gemeenten zijn, zoals bleek uit hoofdstuk twee, in verschillende rollen actief op de grondmarkt. Gemeenten zijn zowel koper als verkoper van grond. Om de rol en activiteiten van de gemeenten op de grondmarkt te begrijpen, zijn samen met het Kadaster de historische grondtransacties geanalyseerd. De resultaten van deze analyse zijn verwerkt in dit hoofdstuk met een beschrijving van de marktontwikkeling van 1993 tot en met 2013. De betrokkenheid van gemeenten op de grondmarkt is middels interviews met gemeenten en een rondetafel gesprek getoetst. Mede op basis hiervan is de historische marktontwikkeling in een context geplaatst. De resultaten zijn toegelicht aan de hand van concrete casussen.

3.1 Functioneren van de grondmarkt

Om de transactievolumes en -prijzen op de grondmarkt te kunnen duiden, is het van belang de context van deze transacties in beeld te brengen. Niet alle grondtransacties hebben betrekking op grondexploitaties. Gemeenten hebben veel grondbezit zonder dat er een relatie is met bouwactiviteiten. In deze paragraaf volgt een schematische weergave van de gemeentelijke activiteit op de grondmarkt. Dit is bedoeld als een kader voor de verdere analyse van transacties op de grondmarkt en het grondbezit van gemeenten.

1. Aankopen grond

Gemeenten zijn belangrijke spelers op de grondmarkt. Uit gezamenlijke analyses met het Kadaster komt naar voren dat gemeenten grondaankopen doen. Van de aangekochte grond is de huidige bestemming bekend bij het Kadaster. Met welk doel de gemeente de grondaankoop doet, wordt echter niet geregistreerd. De toekomstige bestemming van de grond wordt op moment van aankoop dus niet vastgelegd. Hierdoor wordt het ingewikkelder om alleen de grondaankopen van gemeenten te analyseren die betrekking hebben op ontwikkelactiviteiten.

Voor buitenstedelijke ontwikkelingen wordt in veel gevallen agrarische grond aangekocht. Andere aankopen van de gemeenten hebben betrekking op gronden met een andere dan agrarische bestemming of grond die niet als zodanig in een transactie is aangemerkt, omdat de kavel onderdeel is van een transactie met opstallen. Dit soort aankopen worden gedaan voor bijvoorbeeld binnenstedelijke ontwikkelingen.

2. Grondbezit

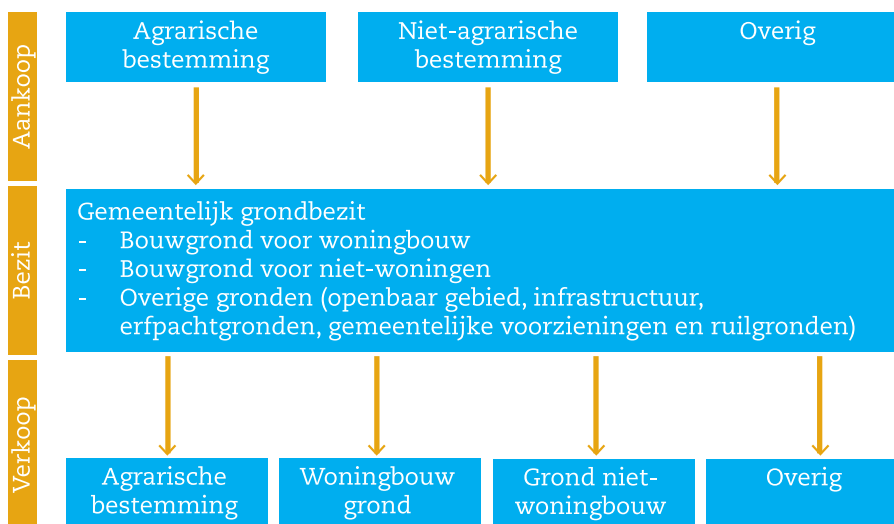
De gemeenten kunnen verschillende redenen hebben om grond in bezit te houden, al dan niet bebouwd. Denk hierbij aan grond onder openbare voorzieningen, gemeentelijk vastgoed of infrastructuur. Op uitleglocaties ligt het percentage uitgeefbare grond gemiddeld op 50%, de overige 50% van de grond is nodig voor de rest van het plan (EIB, 2014). Dit houdt in dat slechts 50% van de grond daadwerkelijk wordt verkocht aan ontwikkelaars en particulieren. Wanneer sprake is van erfpachtconstructies is de gemeente ook grondeigenaar, hoewel de gemeente zelf geen directe betrokkenheid heeft bij het gebruik.

3. Verkopen grond

De gemeente is ook verkoper van gronden. Rond grondexploitaties verkoopt de gemeente gronden met (inmiddels) een woningbouwbestemming of gronden met een andere bouwbestemming. Gemeenten verkopen ook gronden met een agrarische bestemming. Het is niet

gezegd dat de gronden dan een agrarische bestemming houden. Het kunnen gronden zijn waar later nog een bestemmingswijziging voor volgt. Kopers kunnen dan partijen zijn als corporaties of ontwikkelaars. In figuur 3.1 is het proces van aan- en verkoop van grond door de gemeenten schematisch weergegeven.

Figuur 3.1 Schematische weergave gemeenten op de grondmarkt



Bron: EIB

4. Prijsvorming

Prijzen zijn de resultante van de confrontatie tussen vraag en aanbod op de grondmarkt. De grondprijs wordt daarbij bepaald door het (mogelijke) gebruik van de grond. De gemeentelijke aankooprijzen van agrarische grond liggen gemiddeld genomen hoger dan de agrarische grondwaarde. De grondeigenaar profiteert mee van de alternatieve aanwendbaarheid van de grond. Gezien alle onzekerheden en risico's waar in deze fase nog sprake van is, liggen de gemeentelijke aankooprijzen (tussen € 7 en € 25 per m²)⁵ niet veel hoger dan de agrarische grondwaarde (ongeveer € 5 per m²)³.

Uiteindelijk wordt de waarde van grond bepaald door het (toekomstige) gebruik. De grondwaarde van grond voor projectontwikkeling is dan het resultaat van de verwachte opbrengsten van het project verminderd met de nog te maken kosten. Dit is een zogenaamde residuele benadering van de grondwaarde.

Het residuele karakter van de grondwaarde in grondexploitaties zorgt bij prijsaanpassingen voor grote fluctuaties in de grondexploitaties. Lagere woningprijzen leiden, bij gelijkblijvende kosten, tot een grote aanpassing van de grondwaarden.

Residuele grondwaardedaling

De residuele grondwaarde heeft betrekking op de verkoopprijzen van gemeenten voor bouw- en woonrijp gemaakte grond. De stichtingskosten zijn alle kosten die betrekking hebben op de vastgoedontwikkeling. In het geval van woningen leidt de prijsdaling van 20% tussen 2008 en 2013 bij gelijkblijvende stichtingskosten tot een sterke afname van de residuele grondwaarde.

⁵ Grondprijzen zijn op transactiegegevens van het Kadaster gebaseerd.

Uiteindelijk wordt de waarde van grond bepaald door het (toekomstige) gebruik. De grondwaarde van grond voor projectontwikkeling is dan het resultaat van de verwachte opbrengsten van het project verminderd met de nog te maken kosten. Dit is een zogenaamde residuele benadering van de grondwaarde. Het residuele karakter van de grondwaarde in grondexploitaties zorgt bij prijsaanpassingen voor grote fluctuaties in de grondexploitaties. Lagere woningprijzen leiden, bij gelijkblijvende kosten, tot een grote aanpassing van de grondwaarden.

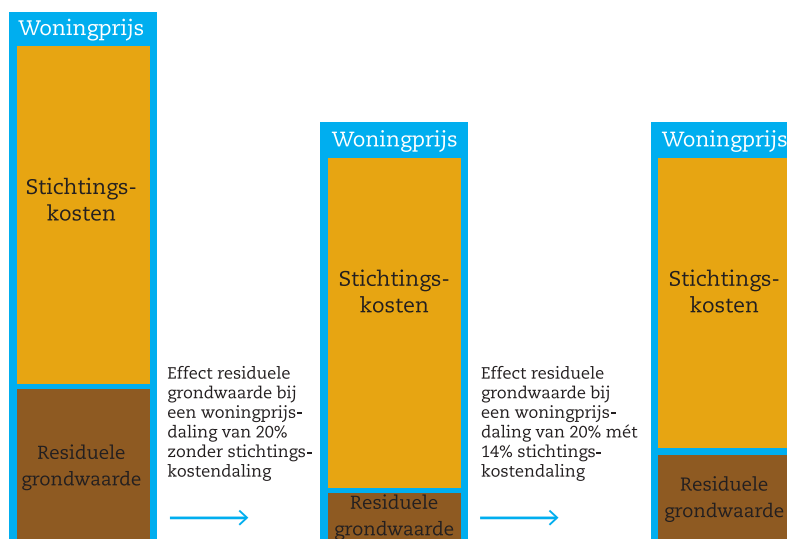
Residuele grondwaardedaling

De residuele grondwaarde heeft betrekking op de verkoopprijzen van gemeenten voor bouw- en woonrijp gemaakte grond. De stichtingskosten zijn alle kosten die betrekking hebben op de vastgoedontwikkeling. In het geval van woningen leidt de prijsdaling van 20% tussen 2008 en 2013 bij gelijkblijvende stichtingskosten tot een sterke afname van de residuele grondwaarde.

In de praktijk is een groot deel van de prijsdaling echter opgevangen in de stichtingskosten. Ontwikkelaars en bouwbedrijven hebben de marges fors verlaagd. Zo is in de hele Burgerlijke en Utiliteitsbouwsector (B&U) over 2012 een verlies geboekt van € 3,4 miljoen op een omzet van € 31,4 miljard. Ook leiden een efficiënter bouwproces, veranderingen aan het product (herprogrammering) en andere omgang met regelgeving tot kostenverlaging. Op basis van een indicatieve berekening is de schatting dat residuele grondwaarden met tussen 20% en 30% zijn gedaald na 2008.

Voor deze schatting geldt dat de woningprijs, zoals gezegd, met 20% is gedaald. Het is denkbaar dat de prijzen in de hele productieketen in eenzelfde orde van grootte zijn gedaald. Dan geldt dat ook de prijzen voor de grond met 20% dalen. Naarmate de prijzen in de productieketen echter minder sterk dalen dan de woningprijzen, zullen ter compensatie de grondwaarden verder moeten dalen. Uitgaande van bijvoorbeeld een prijsdaling van 14% op de bouwkosten (CBS⁶) en een 70:30 verhouding tussen deze kosten en de prijs die er voor de bouw- en woonrijpe grond wordt betaald, bedraagt de grondwaardedaling rond 30%. In figuur 3.2 is het effect van lagere woningprijzen op de grondwaarde schematisch weergegeven.

Figuur 3.2 Schematische weergave residuele waarde berekening



Bron: EIB

⁶ Deze statistiek is op outputprijzen gebaseerd. In tegenstelling tot inputprijzen wordt bij outputprijzen rekening gehouden met de veranderingen in de algemene kosten en winst en risico.

Het is echter niet gezegd dat een lagere grondwaarde ook volledig doorwerkt in de geregistreerde transactiepreizen van grond. Een lagere grondwaarde kan ook op een andere manier worden verwerkt, zonder dat het tot lagere transactiepreizen leidt.

3.2 Dynamische grondmarkt voor 2008

Aan de hand van de cijfers van het Kadaster volgt een reconstructie van de dynamiek op de grondmarkt. De ontwikkeling op de grondmarkt is daarbij in het licht geplaatst van de ontwikkelingen op de woningmarkt. De dynamiek op de grondmarkt is immers in belangrijke mate een afgeleide van de ontwikkeling op de woningmarkt. In de beschrijving van de dynamiek is het zinvol om drie deelperioden te beschrijven. De markt laat een verschillende ontwikkeling zien tot aan de crisis in 2008, een eerste crisisperiode daarna en een laatste periode na ongeveer 2010.

Perspectief gemeenten tot 2008

Uit de analyse met het Kadaster blijkt dat gemeenten voorafgaand aan de crisis veel grond hebben aangekocht ten behoeve van woning- en utiliteitsbouwontwikkelingen. Gemeenten nemen in de aanloop naar de crisis steeds vaker een actieve rol in. Uit de interviews en gesprekken met gemeenten komt naar voren dat regievoering en maatschappelijke sturing op de projecten de voornaamste reden is dat gemeenten actief deelnemen in projecten. De naar verwachting hoge opbrengsten uit de grondexploitaties zijn echter ook een belangrijke overweging. Gunstige resultaten van grondexploitaties worden als vanzelfsprekend gezien. De winsten die binnen het grondbedrijf worden gerealiseerd worden vaak gebruikt om te herinvesteren in strategische grondaankopen of anderszins besteedt om gemeentelijke ambities in grondexploitaties uit te voeren.

Risico's op grondexploitaties worden beperkt meegewogen in de beslissing om actief te participeren in projecten. Daarnaast worden er (achteraf gezien) onvoldoende buffers aangehouden ten opzichte van de risico's die worden aangegaan. De opgebouwde reserves in het grondbedrijf worden soms afgeroomd ten behoeve van ambities op andere beleidsterreinen.

Gemeente Apeldoorn; rol van de reserve

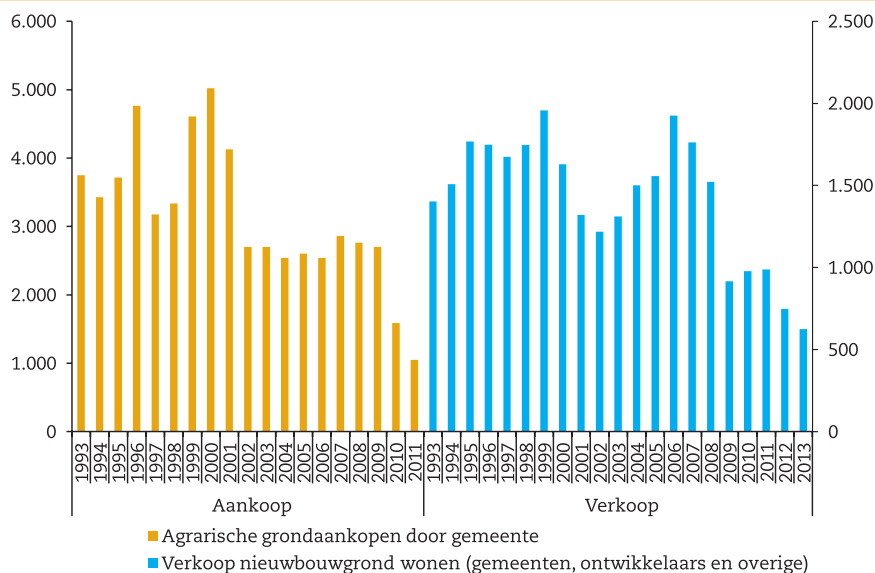
In 1999 wordt de minimaal benodigde reserve binnen het grondbedrijf van de gemeente Apeldoorn gewaardeerd op afgerond € 11,5 miljoen. De berekening is een weerspiegeling van de uitstaande risico's van het grondbedrijf op dat moment. Tussen 2002 en 2010 is deze minimaal benodigde reserve niet geactualiseerd. Tussentijds is er vastgehouden aan de berekening van 1999 terwijl het geïnvesteerde vermogen aanzienlijk is vergroot. Hiermee zijn ook de risico's aanzienlijk hoger. Ook zijn de gerealiseerde winsten uit het verleden, door een taakstelling vanuit het college, aan de bestemmingsreserve ontwikkeling Apeldoorn, afgedragen. Hierdoor konden de winsten niet worden ingezet om een hogere buffer voor het grondbedrijf op te bouwen. De minimale buffer, berekend op basis van de voorzieningsrisico's uit 1999, bleek gedurende de crisis niet afdoende voor de dekking van tegenvallers en afboekingen. Hierdoor heeft de gemeente terug moeten grijpen op de algemene reserve en verliesvoorzieningen. Uiteindelijk is dit één van de oorzaken waardoor de gemeente Apeldoorn door de provincie Gelderland onder preventief financieel toezicht is geplaatst.

Aan- en verkopen van grond tot 2008

De marktdynamiek volgens het Kadaster ondersteunt het beeld dat naar voren is gekomen uit de verschillende gesprekken met gemeenten. In de periode van 1993 tot en met 2008 is zichtbaar dat alle Nederlandse gemeenten tezamen gemiddeld 3.400 hectare grond per jaar aankopen. Met name in de periode van 1993 tot en met 2000 ligt de aankoop van grond duidelijk boven het langjarig gemiddelde. Het hoge volume grondaankopen in de jaren tussen 1993 tot en met 2000 lijkt verband te houden met het ruimtelijke ordeningsbeleid van VINEX-locaties.

Op basis van dit beleid zijn er veel buitenstedelijke locaties aangekocht ten behoeve van nieuwe uitbreiding.

Figuur 3.3 Aankoop van agrarische grond (alle agrarische grond), 1993-2011 en verkoop van nieuwbouwgrond voor wonen aan particulieren door gemeenten, ontwikkelaars en overige, 1993-2013, in hectare



Bron: Kadaster, bewerking EIB

In perioden van veel aankopen van agrarische grond door gemeenten zijn er tevens ook veel verkooptransacties van woningbouwgrond. In tegenstelling tot de aankopen van agrarische grond is in de verkooptransacties van woningbouwgrond aan particulieren geen onderscheid te maken naar verkopende partij. Verkopers zijn gemeenten, ontwikkelaars en overige partijen als corporaties. De marktdynamiek is echter vergelijkbaar. De terugval in de verkopen van grond na 2000 gaat samen met terughoudendheid van gemeenten in het aankopen van grond.

Bij de interpretatie van beide statistieken is het voorts van belang dat de aankopen op alle agrarische grondaankopen van de gemeenten betrekking hebben. Dit is inclusief grond voor niet-woningbouw en alle andere bestemmingen. De verkopen van grond hebben betrekking op enkel de grond met een woningbouwbestemming.

Ontwikkeling van volumes en prijzen op de grondmarkt zijn indicatief

De analyse van de grondtransacties is gebaseerd op de ingeschreven akten bij het Kadaster. Samen met het Kadaster is op een vernieuwende manier de ontwikkeling van prijs en volumes van verhandelde grond op de grondmarkt in beeld gebracht. De kwaliteit van de data kent echter beperkingen. De grondtransacties zijn niet eenduidig te interpreteren.

Specifieke kenmerken van de kadastrale registraties zijn van belang voor het analyseren en interpreteren van kadastrale gegevens. Grondtransacties zijn geselecteerd op basis van het gebruik van percelen ten tijde van de overdracht zoals 'terrein nieuwbouw wonen'. Deze omschrijving is een momentopname. Bovendien is geen informatie beschikbaar over eventuele gedane investeringen in het bouw- en woonrijp maken. Met andere woorden: er wordt geen onderscheid gemaakt tussen ruwe bouwgrond, bouwrijpe grond en uitgeefbare grond.

Er is daarom getracht dit onderscheid te maken door het volgen van transacties in de tijd; van weiland tot nieuwbouwwoning. Echter, door het ontbreken van historische geometrische informatie van percelen bleek dit niet goed mogelijk. Het selecteren van transacties op omvang van de verhandelde grond en het hanteren van prijsklassen lost de problemen slechts deels op.

Daarnaast is het niet gemakkelijk om op basis van de kadastrale registratie onderscheid te maken tussen particuliere opdrachtgevers en marktpartijen. Zo kunnen gemeenten deelnemen in samenwerkingsverbanden (PPS), die vaak een NV of BV rechtsvorm kennen. Daarnaast kunnen (bijvoorbeeld) gemeenten grond via marktpartijen in ABC-akten overdragen aan particulieren. Om deze redenen wordt gerapporteerd over de verkopen van gemeenten en commerciële partijen gezamenlijk.

Bij het beoordelen van de resultaten die in deze studie zijn gemeld over prijzen en volumes dienen deze beperkingen in het datamateriaal te worden onderkend. Wel laten de analyses op basis van de grondtransacties trends zien die in het licht van de bredere marktdynamiek te plaatsen zijn en die verder in de gevoerde gesprekken op aannemelijkheid zijn getoetst. De geformuleerde conclusies in deze rapportage komen uiteraard voor rekening van het EIB.

Grondprijsstijging tot aan 2008

In samenwerking met het Kadaster zijn naast de volumeontwikkelingen ook de prijsontwikkelingen op de grondmarkt geanalyseerd. Om een representatief beeld te krijgen van de grondprijsontwikkeling is in de analyse met samenstellingseffecten rekening gehouden. De data zijn daarvoor uitgesplitst naar landsdelen, regio's en kavelgrootteklasse (tot 250 m² respectievelijk 250-500 m²) om verschil in grondprijzen door ligging en kavelgrootte inzichtelijk te maken. De grondprijsontwikkeling is vervolgens bepaald door een analyse van gemiddelde en mediane prijzen van de transacties van de woningbouwgrond aan particulieren.

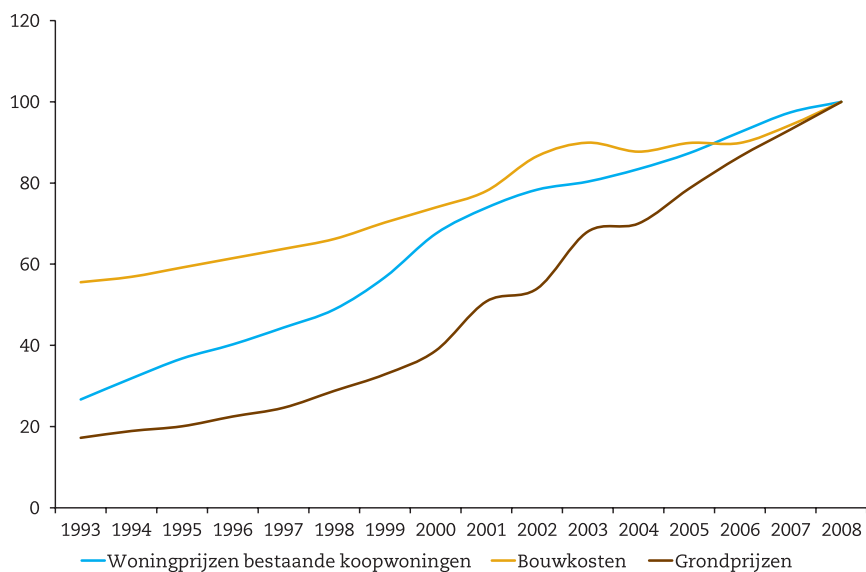
De analyse maakt duidelijk dat de prijzen van grondtransacties tussen 1993 en 2008 zijn gestegen. De grondprijzen stijgen ook relatief sterk, vergeleken met de ontwikkeling van de bouwkosten en woningprijzen (figuur 3.4).

De prijsontwikkeling heeft zoals gezegd betrekking op alle verkooptransacties van grond aan particulieren. Verkopers zijn zowel gemeenten, ontwikkelaars als overige partijen. De ontwikkeling is echter in lijn met het beeld dat van gemeenten op de grondmarkt bestaat, dat is bevestigd in de gevoerde gesprekken. Steeds meer gemeenten stappen in deze periode over van een kostprijswaardering naar een residuele prijsberekening. Het verschil tussen beide methodieken is dat kostprijzen van gemaakte kosten in de grondexploitatie uitgaan en de residuele prijsberekening uitgaat van de opbrengst van het te realiseren vastgoed. Zoals eerder is aangegeven, kunnen prijsbewegingen aan de kosten- en opbrengstenkant tot sterke fluctuaties in de residuele grondprijzen leiden. Tot 2008 vertaalde zich dat met name in sterke prijsstijgingen omdat woningprijzen in deze periode een hogere prijsstijging hebben gekend dan de bouwkosten. De voortdurend stijgende grondprijzen in deze periode en gunstige resultaten uit de grondexploitatie hebben gemeenten in deze periode verleid om steeds actiever te participeren in projectontwikkeling en risico's lager te waarderen.

3.3 Vraaguitval 2008-2010: eerste besef van crisis

Sinds de crisis hebben gemeenten te maken met veranderende marktomstandigheden. De periode van 1993 tot en met 2008 werd gekenmerkt door stijgende woningprijzen en een relatief stabiele nieuwbouwproductie van woningen. Sinds de crisis volgen de woningprijzen een dalende trend en is de nieuwbouwproductie met 40% gedaald.

Figuur 3.4 Prijsontwikkeling van woningprijzen, bouwkosten (output prijzen) en grondprijzen¹, index 2008=100, 1993-2008



¹ De grondprijzen zijn gebaseerd op bij het Kadaster geregistreerde transacties van grond met bestemming nieuwbouw wonen aan particulieren.

Bron: CBS, Kadaster, bewerking EIB

Perspectief gemeenten

Wanneer de crisis toeslaat in 2008, krijgt de grondmarkt te maken met een sterke vraaguitval. Gemeenten merken dat doelstellingen en afzetramingen niet worden gehaald. De voortdurende prijsstijging is niet meer vanzelfsprekend. Verwachte opbrengsten schuiven op in de tijd. Door rentelasten en doorlopende investeren neemt tegelijkertijd het geïnvesteerd vermogen toe.

De crisis komt als een verrassing. Uit de gesprekken met gemeenten komt naar voren dat zij worden overvallen en beperkt voorbereid zijn op de marktomslag. Gemeenten reageren mede daarom eerst terughoudend. Ook omdat de omvang, de gevolgen en de duur van de crisis nog onzeker zijn. Met investeringen in nieuwe projecten wordt terughoudend omgegaan. In de reeds lopende projecten is echter minder bewegingsvrijheid. Afhankelijk van de mate waarin al is voorgeïnvesteerd, is het geen optie meer om te stoppen. Deze projecten worden veelal afge- maakt, al dan niet met verlies of gesteund door de crisismaatregelen van het Rijk in deze periode.

Volume grondtransacties: sterke terugval

Het effect van de crisis is duidelijk zichtbaar in de terugval van de grondverkopen. Sinds 2008 loopt het aantal grondverkopen met bestemming nieuwbouw wonen sterk terug. In 2009 is het verkoopvolume van grond met 40% afgenomen ten opzichte van 2008. In 2010 en 2011 volgt een kleine opleving (zie voorgaande figuur 3.3). In 2012 en 2013 vallen de verkopen echter weer verder terug, onder druk van de ernstige crisis op de woningmarkt.

De crisis komt ook terug in de aankopen van agrarische grond door gemeenten. In 2011 is er door gemeenten 1.000 hectare grond aangekocht, terwijl in de periode van 1993 tot 2008 gemiddeld 3.400 hectare grond werd aangekocht door alle gemeenten tezamen. De crisis maakt gemeenten terughoudend en de teruggevallen vraag maakt het aankopen van nieuwe grondposities minder noodzakelijk.

Prijzen passen zich minder duidelijk aan

De grondprijzen reageren na 2008 op de veranderde marktomstandigheden. De registratie van het Kadaster laat zien dat in 2009 sprake is van een prijsdaling. Na 2009 is weer sprake van een lichte prijsstijging (figuur 3.5).⁷ Het is niet gezegd dat deze registratie van het Kadaster de werkelijke prijsaanpassing van woningbouwgrond goed weergeeft. Zoals aangegeven zijn de data van het Kadaster niet eenduidig te interpreteren. Tussentijdse aanpassingen in de grondexploitaties in deze crisisperiode leiden er waarschijnlijk toe dat de verhandelde grond gemiddeld genomen van aard veranderd. Zo worden er gemiddeld beduidend kleinere kavels verhandeld, waarvoor in de prijsberekeningen slechts deels te corrigeren is.

De gesprekken met gemeenten en marktpartijen onderschrijven het beeld dat sprake is van een beperkte en deels vertraagde prijsaanpassing in de grondmarkt. De berekende gemiddelde grondprijsdaling van om en nabij 10% wordt aannemelijk gevonden. Hoewel de uitsplitsing naar verkopende partij niet goed is te maken, is geen informatie gevonden die duiden op grote verschillen hierin tussen gemeenten en marktpartijen als verkopende partij. Ook in de gesprekken is dat niet naar voren gekomen.

Een snellere en forsere grondprijsaanpassing had het verlies aan bouwproductie echter kunnen beperken. De vraag waarom prijsaanpassingen ogenschijnlijk maar beperkt zijn doorgevoerd, is in de interviews en gesprekken nader onderzocht. De analyse richt zich op de aanpassingen van gemeenten.

1. Ongewenste neveneffecten van het verlagen van de grondprijzen

Gemeenten zijn terughoudend in het doorvoeren van grondprijsverlagingen omdat deze ongewenste neveneffecten kunnen hebben. Op het moment dat gemeenten hun grondprijzen verlagen, kan dat gevolgen hebben die op dat moment (politiek) niet gewenst zijn. Een prijsverlaging kan betekenen dat op grondexploitaties en andere grondposities moet worden afgeboekt. De afwaardering kan een gemeente in de problemen brengen. De begrotingsregels (BBV) schrijven voor dat gemeenten verliezen direct nemen. Alleen wanneer gemeenten onder toezicht komen te staan van provincie of Rijk (artikel 12) bestaat de mogelijkheid om afwaarderingen over een langere periode uit te smeren en de begroting over meerdere jaren op orde te brengen. Wanneer een gemeente onder toezicht komt te staan, betekent dat echter reputatieschade en een beperking van de autonomie.

Afwaarderingen kunnen daarnaast tot harde bestuurlijke keuzes leiden, aangezien de afboekingen samen kunnen gaan met bezuinigingen elders op de begroting waardoor andere ambities buiten bereik komen. In de praktijk kan het accepteren van de afwaardering bijvoorbeeld betekenen dat daar tegenover staat dat op personeel bezuinigd moet worden of dat plannen voor een nieuw zwembad, school of bibliotheek niet meer door kunnen gaan.

Uit gesprekken met de gemeenten komt ook naar voren dat prijsdalingen niet worden doorgevoerd om geen precedent te scheppen. De prijsverlaging wordt als een onwenselijk signaal gezien richting partijen die de grond nog tegen de oude prijzen hebben gekocht. Soms is daarbij sprake van een onderhandelingspositie in lopende projecten.

2. Vertraagde doorwerking in de gemeentelijke organisatie

De vertraagde aanpassing in de grondexploitatie zit deels in de organisatie van een gemeente besloten. Er blijkt sprake van 'loss aversion'. Projectleiders zijn terughoudend in het nemen van verliezen op eigen projecten. De urgentie is in eerste instantie ook nog enigszins beperkt. De verwachting is dat de economie in die periode zal herstellen.

⁷ Door uiteenlopende samenstellingseffecten betekent deze prijsstijging niet dat gemeenten in deze periode de grondprijzen feitelijk hebben verhoogd. Voor zover mogelijk is daarvoor gecorrigeerd, maar door veranderingen in het soort transacties en regionale verschuivingen blijft de berekende prijsontwikkeling lastig te interpreteren.

Het duurt ook een tijd voordat de veranderde realiteit doordringt in de organisatie van de gemeente. Bestuurders en gemeenteraden worstelen met het op orde krijgen van de informatie en de (beleids)consequenties van het nemen van de verliezen voordat daadwerkelijk besluiten worden genomen. Het mandaat dat de uitvoerende ambtelijke organisatie heeft om in onderhandelingstrajecten flexibel met de grondprijzen om te gaan, verschilt per gemeente. De gemeente Alkmaar heeft de crisis aangegrepen om de organisatie rond grondexploitaties slagvaardiger te maken (kader).

Alkmaar past de organisatie rond grondexploitatie aan

In 2008 heeft de gemeente een woningbouwaanjager aangesteld. De woningbouwaanjager kreeg als taak om verbeteringen aan te brengen in de procesgang bij nieuwbouwprojecten. Uiteindelijk leidde dit tot de oprichting van Ontwikkeld Alkmaar waarin verschillende marktpartijen en de gemeente Alkmaar tot concrete afspraken zijn gekomen ten behoeve van de woningmarkt.

De afspraken bestonden uit een 14-tal maatregelen verdeeld onder de verschillende partijen:

Gemeente

1. Oprichting van het netwerk ontwikkelend Alkmaar
2. Faseren en doseren van projecten
3. Grondprijzen verlagen bij herprogrammering
4. Verruiming van de starterslening
5. Verplichte marktonderbouwing bij nieuwe projecten
6. Flexibiliteit bij aanpassing van plannen
7. Renterisico-achtervang bij een lager voorverkooppercentage van 70%
8. Oprichting van een stichting verkoopgarantie
9. Gronduitgifte in erfpacht aan ontwikkelaars
10. Kwaliteit van plannen borgen
11. Garanderen van geldleningen bij nieuwbouw

Kredietverstrekkers

1. Overbruggingsgarantie
2. Aanbieden van werkloosheidsverzekering
3. Langere looptijd van hypotheekoffertes

Uit de latere evaluatie (Companen, 2013) is gebleken dat de mix aan instrumenten een bijdrage hebben geleverd aan een toename van de nieuwbouwproductie. Belangrijke factor daarin is, zo blijkt uit de evaluatie, het netwerk rond Ontwikkeld Alkmaar. Binnen het netwerk is vanuit een gezamenlijk belang open en met vertrouwen gekeken naar knelpunten in het ontwikkelproces.

3. Samenwerking en gemaakte afspraken

In veel lopende grondexploitaties werken gemeenten samen met marktpartijen en zijn er afspraken gemaakt over ontwikkelprogramma's, grondverkopen en prijzen. Door de crisis en vraaguitval op de grondmarkt komen gemeenten en ontwikkelaars in een positie dat aangegane verplichtingen moeilijk nagekomen kunnen worden. Ontwikkelaars kunnen de grond niet afnemen, omdat het project tegen de contractueel vastgelegde prijzen niet haalbaar meer is of omdat sprake is van ontbindende voorwaarden zoals een 70% voorverkoopnorm. Contracten blijken in een neergaande markt voor gemeenten minder zekerheid te bieden dan in een opgaande markt. Het leidt tot conflictsituaties en stagnatie in de projecten, waardoor de terugval in de bovenliggende gebruikersmarkten vooral in volumes en niet zozeer in de prijzen zichtbaar wordt op de grondmarkt.

Staatssteun

Een aandachtspunt voor gemeenten bij een beoogde prijsaanpassing of anderszins aanpassingen van gemaakte afspraken is de regelgeving rond staatssteun. Tegemoetkomingen in grondexploitaties of andere afspraken rond een ontwikkeling zijn gehouden aan de toets op marktconformiteit.

Niet marktconforme tegemoetkomingen kunnen bij de Europese Commissie worden aangevochten door benadeelde ondernemingen en belanghebbende concurrenten. De ontvanger van onrechtmatig toegekende steun moet er rekening mee houden dat het bedrag wellicht terugbetaald moet worden. Het risico dat gemeenten zouden worden aangesproken op ongeoorloofde staatssteun heeft, zeker nadat zich enkele casussen voordeden, gemeenten niet geholpen om snelle aanpassingen door te voeren.

4. Haalbaarheid van projecten wordt op een andere manier gewaarborgd dan door de prijzen te verlagen

De verschillende gesprekken met gemeenten en marktpartijen maken duidelijk dat naast grondprijzdaling ook andere instrumenten worden ingezet om de exploitatiebaarheid van projecten te waarborgen.

De exploitatiebaarheid van een plan hangt van meerdere factoren af dan alleen de grondprijzen. Zowel gemeenten als projectontwikkelaars zoeken in dit proces naar een rendabel en verantwoord plan waarbij ook andere concessies worden gedaan. Sturen op kwaliteit kan door het verdichten of juist verdunnen van projecten, andere stedenbouwkundige eisen te stellen of te bezuinigen op infrastructuur of andere voorzieningen. Feitelijk zijn het optimalisaties of afwaarderingen van bestaande plannen, zonder dat dit neerslaat in prijsdalingen.

Stimuleringsmaatregelen van gemeenten en in de beginfase van de crisis van het Rijk hebben er ook voor gezorgd dat grondprijzverlagingen niet direct werden doorgevoerd. De projecten vonden op een andere manier toch doorgang (kader).

Stimuleringsmaatregelen helpen om projecten af te ronden

Het kabinet heeft in 2009 stimuleringsmaatregelen genomen om de negatieve gevolgen van de crisis te beperken. Uit de 'Evaluatie stimuleringspakket woningbouw' uitgevoerd door het EIB, blijkt dat deze maatregelen de haalbaarheid van projecten heeft vergroot. Met name tijdelijke stimuleringsmaatregeling woningbouwprojecten (TSW-regeling) heeft de bouwproductie goed ondersteunt. Het besteedde budget van € 300 miljoen voor de TSW-regeling heeft tot een versnelde bouwproductie geleid van € 800 miljoen. Deze subsidie heeft een duidelijke werking gehad op de exploitatiebaarheid van projecten.

Naast het stimuleringspakket vanuit het Rijk hebben gemeenten en provincies ook verscheidene vraagondersteunende maatregelen getroffen zoals bijvoorbeeld de starterslening en afzetgaranties die tevens de exploitatiebaarheid van projecten ten goede is gekomen.

Bron: EIB 'Evaluatie stimuleringspakket woningbouw'

3.4 Marktaanpassing na 2010: dalende prijzen

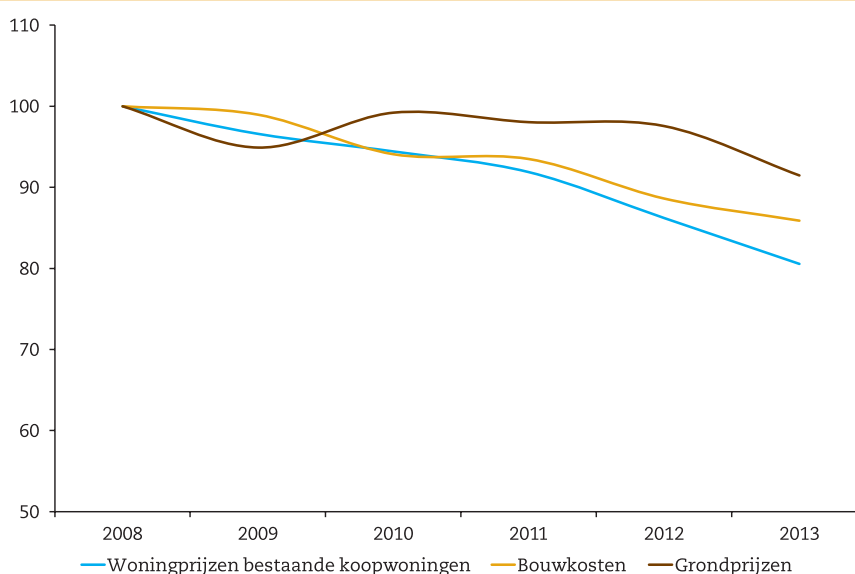
Het economisch herstel lijkt in eerste instantie in 2011 in te zetten. In de nieuwbouwmkt is dat met name in de eerste helft van het jaar zichtbaar. Daarna volgt onder invloed van de eurocrisis weer een nieuwe recessie. De huizenprijzen en de prijzen in de bouw blijven dalen. In de bouw neemt het aantal faillissementen toe. Illustratief is dat de bouwsector als geheel in 2012 een verlies noteert. Dit is niet eerder voorgekomen sinds het begin van de registratie van de bedrijfseconomische ontwikkeling in de bouw in 1976.

Bij gemeenten ontstaat in deze periode steeds meer acceptatie dat de situatie en het perspectief op de woning- en utiliteitsmarkt is veranderd. Het besef dat de crisis een sterke invloed heeft op de grondexploitaties groeit.

Grondprijzen lijken wat te dalen na 2010

Binnen de registraties van het Kadaster is sprake van een geleidelijke prijsdaling binnen de grondtransacties na 2010 (figuur 3.5). Deze grondprijzdaling lijkt te zijn achtergebleven bij de ontwikkeling van de woningprijzen en bouwkosten in dezelfde periode. De daling blijft bijvoorbeeld achter bij de daling van de residuele grondwaarde van 20% tot 30%, zoals die uit de eerdere indicatieve berekening naar voren kwam.

Figuur 3.5 Prijsontwikkeling woningprijzen, bouwkosten en grondprijzen, index 2008=100, 2008-2013



1 De grondprijzen zijn gebaseerd op bij het Kadaster geregistreerde transacties van grond met bestemming nieuwbouw wonen aan particulieren.

Bron: CBS, Kadaster, bewerking EIB

Om meer zekerheid te krijgen over de robuustheid van de grondprijzdaling zijn, zoals aangegeven, selecties gemaakt naar prijsklassen om te corrigeren voor te grote verschillen in kwaliteit. Vervolgens is gekeken naar samenstellingseffecten door veranderingen in gemiddelde kavels-grootte en regionale verschillen in marktdynamiek. De veranderde gemiddelde omvang van de transacties en regionale verschuivingen zijn echter niet van invloed geweest op de prijsontwikkeling.

Aangepaste verwachtingen bij gemeenten

De veranderde marktomstandigheden dringen door tot de gemeenten en leiden tot afwaarderingen. Deloitte (2010) constateert dat pas in 2010 de negatieve gevolgen van de crisis zichtbaar worden in de gemeentelijke boekhoudingen. Gemeenten proberen om de problemen rond stilgevallen grondexploitaties op te lossen. De verschillende interviews, enquêtes en rondetafels geven een zeer divers beeld van de problematiek waar gemeenten mee te maken hebben. In grote lijnen is er een tweedeling te maken:

- 1 Financiële problemen: de stagnatie binnen grondexploitaties gaat samen met doorlopende uitgaven (investeringen, rentelasten) en tegenvallende opbrengsten

(vraaguitval en prijsdaling). Gemeenten met een grote grondportefeuille en/of projecten met veel geïnvesteerd vermogen lopen tegen verliezen aan.

- 2 Maatschappelijke ambities onder druk: publieke doelen zoals het realiseren van maatschappelijke voorzieningen of het waarborgen van een kwantitatief en kwalitatief passend woningaanbod in de gemeente komen onder druk te staan door de stagnatie van de grondexploitaties.

Onder de realiteit van lagere transactievolumes voelen gemeenten zich genoodzaakt aanpassingen te doen in de projecten. Gemeenten gaan met marktpartijen in gesprek over de aanpak op projectniveau. Veel gemeenten geven prioriteit aan projecten die reeds in een vergevorderd stadium zijn en een groter financieel risico zijn vanwege het geïnvesteerd vermogen. In overleg worden aanpassingen in programma's gedaan richting een kleinschaligere en flexibelere invulling, zodat deze mee kunnen bewegen met de veranderde vraag.

De aanpassingen in schaal en invulling van de ontwikkelprogramma's komt terug in de marktontwikkeling. In 2000 verhandelden gemeenten nog gemiddeld 3.050 m² grond per transactie. In 2013 was dit gemiddeld slechts 525 m² per transactie. Dit bekrachtigt het beeld dat gemeenten kleinere percelen aan ontwikkelaars verhandelen en ontwikkelen. Op deze manier wordt er ingespeeld op de beperkte marktvraag en de financierbaarheid van projecten. De verandering in het programma en in transactievolume wordt weergegeven in figuur 3.6.

3.5 Conclusie

De crisis is duidelijk zichtbaar in de ontwikkelingen op de grondmarkt. Transactievolumes vallen na 2008 ver terug, zowel in aantallen als in gemiddelde omvang van de transactie. Dit bevestigt het beeld dat gemeenten zich aanpassen aan de beperktere marktvraag en verminderde afzetbaarheid van grote projecten.

In de prijsontwikkeling komt de marktomslag minder sterk terug. De registraties van het Kadaster laten een lichte prijsdaling zien van de transacties aan particulieren van woningbouwgrond na 2010. De prijsontwikkeling heeft betrekking op alle verkochte woningbouwgrond van zowel gemeenten, ontwikkelaars en overige partijen. Een snellere en forsere prijsaanpassing had de vraaguitval op de grondmarkt en de terugval in bouwproductie kunnen beperken.

Hoewel de prijsregistraties van het Kadaster beperkingen kennen, onderschrijven de gevoerde gesprekken met gemeenten en marktpartijen het beeld dat sprake is van een beperkte en deels vertraagde prijsaanpassing in de grondmarkt. De berekende gemiddelde grondprijsdaling van om en nabij 10% wordt aannemelijk gevonden. De grondprijsdaling van 10% ten opzichte van het hoogtepunt oogt beperkt in het licht van de waardedaling van de grond als van een residuele berekening wordt uitgegaan. De waardedaling na 2008 lijkt op basis van de tentatieve berekening in dit hoofdstuk residueel tussen 20% en 30% te liggen. Dit waardeverlies op grondposities is echter ook op andere manieren verwerkt dan middels een verlaging van de prijzen.

De vraag waarom prijsaanpassingen ogenschijnlijk maar beperkt zijn doorgevoerd, is in de interviews en gesprekken nader onderzocht. De analyse richt zich op de aanpassingen van gemeenten en leert een aantal lessen over de wijze waarop gemeenten in de toekomst slagvaardiger op een omslag op de grondmarkt kunnen reageren.

4 Gemeentelijk grondbezit: risico's en vooruitzichten

Gemeenten hebben nog een ruim areaal aan grondposities. Het risico op de grondposities bevindt zich voornamelijk bij de zogenaamde bouwgronden in exploitatie. Deze bouwgronden zijn in ontwikkeling naar een nieuwe bestemming. Het risico is dat de verwachte opbrengsten tegenvallen en dat investeringskosten niet worden terugverdiend. De analyse is echter dat de risico's van het huidige grondbezit bij gemeenten te overzien zijn, ook in het licht van de vooruitzichten voor de grondmarkt. In de meeste regio's is weliswaar sprake van een overaanbod aan ontwikkellocaties, maar een groot deel van het verlies lijkt inmiddels genomen. Op korte termijn zijn wellicht nog wat verliezen op het grondbezit te verwachten, conform de eerdere analyses van Deloitte. Maar op langere termijn zijn meevallers net zo waarschijnlijk, gezien de conservatieve waardering van gemeenten. Deze constatering wordt onderbouwd in dit hoofdstuk met een analyse van het grondbezit en de vooruitzichten daarvan.

4.1 Grondbalansen in hectare

Om te bepalen hoe groot het probleem voor gemeentelijke grondbedrijven is, is een analyse gemaakt van de grondposities van gemeenten.

De analyse, die in samenwerking met het Kadaster is uitgevoerd, richt zich op uitbreidingslocaties. Binnenstedelijke grondposities blijken middels het volgen van grondtransacties niet inzichtelijk te krijgen. Van het binnenstedelijke grond- en vastgoedbezit van gemeenten kan ook niet eenduidig worden vastgesteld of het is bedoeld voor ontwikkeling, voor eigen gebruik zoals voor bijvoorbeeld het gemeentehuis of voor infra/groen/water etc. Ook de belangen van gemeenten in PPS constructies zijn niet geanalyseerd. De voorliggende analyse van het grondbezit geeft hiermee niet het volledige beeld van de risico's voor gemeenten. Het onderzoek richt zich op de grondposities en bijhorende risico's op uitleglocaties.

Het grondbezit op uitbreidingslocaties is op te delen in drie typen:

- het agrarisch grondbezit zonder bestemmingsdoel
- agrarisch grondbezit met bestemmingsdoel nieuwbouw wonen
- agrarisch grondbezit met bestemmingsdoel nieuwbouw bedrijvigheid

Het totale grondbezit op uitbreidingslocaties bij Nederlandse gemeenten bedraagt 78.000 hectare (tabel 4.1). Uit de aktes van het Kadaster blijkt dat afgerond 6.000 hectare nieuwbouw wonen als codering heeft, 13.000 hectare de codering nieuwbouw bedrijvigheid heeft en 59.000 hectare een agrarische codering heeft. Het agrarische grondbezit is gemiddeld voor € 16 per m² aangekocht. In tabel 4.1 is een nadere uitsplitsing gegeven per provincie. Hieruit blijkt dat het totale grondbezit zich met name concentreert in de provincies Noord-Brabant, Limburg en Gelderland.

Het Kadaster heeft de resultaten gebaseerd op een analyse van alle gemeentelijke transacties van agrarische grond na 1993. Het grondbezit is berekend als het saldo tussen enerzijds de aankopen van de gemeenten en anderzijds een inschatting van de weer verkochte grond.

Tabel 4.1 Agrarisch grondbezit van gemeenten stand juli 2014, verkrijgingsprijs en huidige agrarische grondprijs, naar provincie in hectare, prijzen in €, prijspeil 2013

	Agrarisch grondbezit met bestemmingsdoel			Verkrijgingsprijs per/m ² 1993-2013	Agrarische grondprijs per/m ²
	Wonen	Bedrijven	Onbekend		
Drenthe	300	700	3.300	8	4
Flevoland	400	900	1.000	15	7
Friesland	500	700	3.700	8	4
Gelderland	700	1.000	6.300	23	5
Groningen	300	500	3.400	7	5
Limburg	300	1.000	7.000	12	5
Noord-Brabant	900	2.700	15.300	19	6
Noord-Holland	500	1.600	5.300	18	5
Overijssel	700	700	5.100	16	5
Utrecht	400	1.200	2.200	28	5
Zeeland	200	300	1.400	14	5
Zuid-Holland	900	1.600	5.200	24	5

1 Voor de bepaling van de verkrijgingsprijs is rekening gehouden met volumever verschillen.

Bron: Kadaster, bewerking EIB

Gemeenten bezitten meer grond dan gedacht

Gemeenten bezitten meer ontwikkelgrond op uitleglocaties dan gedacht. Eerdere onderzoeken van het Kadaster naar ontwikkelgrond bij gemeenten kwamen uit op een lager grondbezit bij gemeenten. Deze onderzoeken waren echter enkel gericht op de grondtransacties met de codering wonen of bedrijvigheid (19.000 hectare). De codering geeft een indicatie van de hardheid van de ontwikkeling. Bij een codering wonen of bedrijven is met vrij grote zekerheid sprake van (toekomstig) bouwgrond en wordt er in de (nabije) toekomst nieuwbouw gerealiseerd. Uit nadere kaartanalyses van het Kadaster op basis van steekproeven blijkt echter dat ook het agrarische grondbezit (grotendeels) op te ontwikkelen locaties valt.

Veel grondposities gemeenten

Het grondbezit van 78.000 hectare is het bruto planoppervlakte dat gemeenten in bezit hebben voor buitenstedelijke ruimtelijke ontwikkeling. Het feitelijk oppervlakte uit te geven grond ligt aanzienlijk lager. doordat delen van het plangebied worden voor onder andere openbaar groen, water, infrastructuur, ecologische zones en geluidszones gebruikt. Desondanks lijkt op basis van het historische uitgiftetempo (zie figuur 3.3) de omvang van het huidige grondbezit relatief groot. Dit wordt duidelijk wanneer indicatief de jaarlijkse gronduitgifte voor bebouwing naast elkaar wordt gezet.

Gemeenten verkopen allereerst ook agrarisch grondbezit waarbij de agrarische bestemming in de tussentijd niet is gewijzigd. Deels zal de bestemmingswijziging nog volgen, maar deels zullen gemeenten gronden in de oorspronkelijke bestemming terug verkopen. De agrarische grondverkoop bedragen langjarig 500 hectare per jaar.

Voor de overige uitgiftetemporen van grond zijn geen uitsneden beschikbaar naar verkoper maar geven wel een gevoel voor de verhoudingen. Het langjarig gemiddelde voor de verkoop van grond aan particulieren met bestemming nieuwbouw wonen bedraagt tussen 1.000 en 1.500 hectare (figuur 3.3). Uit cijfers van het Integraal bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) blijkt dat de langjarige gemiddelde uitgifte van bedrijventerreinlocaties tevens op 1.000 hectare per jaar ligt. De uitgiften in het IBIS systeem hebben deels betrekking op andere functies als kantoren en retail. Maar dit is niet volledig. Voor een deel zal de aangekochte grond ook voor dit soort andere functies bestemd zijn. Dit is niet in de berekening betrokken.

In totaal wordt elk jaar dan grofweg 3.000 hectare per jaar uitgegeven. Hierbij dient nog wel rekening te worden gehouden met het feit dat gemeenten alleen de grond verkopen waarop gebouwd zal worden met een bijbehorend erf. Grond voor de aanleg van infrastructuur en openbare voorzieningen worden niet verkocht, maar zijn op dit moment wel in eigendom van gemeenten. Het uitgeefbare percentage van grond voor woningbouw op uitbreidingslocaties bedraagt gemiddeld 50% (EIB, 2013), terwijl het uitgeefbare percentage van grond op bedrijventerreinen gemiddeld 74% bedraagt (Louw e.a., 2009). Desondanks oogt het gemeentelijke grondbezit omvangrijk in vergelijking met de vraag, ook als bedacht wordt dat een deel van de ontwikkelgrond nog zal worden uitgegeven door marktpartijen.

Ambities duurzame verstedelijking beperken potentie uitleglocaties

Of het grondbezit ook tot ontwikkeling komt, is mede afhankelijk van beleidskeuzes. De provincie heeft middels de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) een sterke invloed op toekomstige bouwlocaties. Daarbij hanteren provincies de ladder voor duurzame verstedelijking die is vastgelegd in het Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO). De verstedelijkingsladder houdt in dat nieuwe stedelijke ontwikkeling alleen mogelijk is als deze voldoet in de regionale behoefte en tevens niet kan worden gefaciliteerd binnen het bestaand stedelijk gebied. Dit beleid verbetert het perspectief voor het gemeentelijke grondbezit op uitleglocaties niet.

Regionale verschillen in vraag-aanbodverhouding op de grondmarkt

Op basis van de gegevens van het Kadaster blijkt dat slechts 24% van het grondbezit van gemeenten zich concentreert in de drie Randstadprovincies, terwijl de druk op de woningmarkt daar juist het grootst is. Naar verwachting zal tussen 50% en 60% van de toekomstige woningvraag in de Randstad neerslaan. De grondvoorraad concentreert zich echter met name in de verschillende anticipeerregio's, zo liet tabel 4.1 zien (overloopregio's). Dit zijn gebieden waar op korte termijn de ruimtevraag terugloopt en dus een beperkte behoefte kennen aan het ontwikkelen van nieuwe locaties.

Een tentatieve berekening van de (verwachte) verhouding tussen de marktvrage naar en aanbod van grond voor woningbouwlocaties per regio bevestigt de regionale verschillen. De berekening confronteert vraag en aanbod en laat zien voor hoeveel jaar bouwgrond een de gezamenlijke gemeenten in een regio nog in bezit hebben.

Vraag op uitleglocaties

De vraag naar woningbouw op uitleglocaties is afgeleid van de woningbouwprognoses zoals het EIB die in de dit jaar te verschijnen studie 'Investeren in Nederland' in opdracht van Bouwend Nederland, Aedes en het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft opgesteld. In deze studie is onder andere de vraag naar het aantal woningen (en utiliteitsgebouwen in m²) verkend tot en met 2040. Deze raming gaat uit van een uitbreidingsvraag van gemiddeld 60.000 woningen per jaar tot 2020 en 35.000 woningen per jaar in de periode 2020-2040, inclusief een onderliggende regionale verdeling naar COROP. Deze vraagraming is vervolgens op basis van kengetallen vertaald naar een uitbreidingsbehoefte aan ontwikkellocaties. De gebruikte aannames zijn op historische landelijke cijfers gebaseerd. Er wordt uitgegaan van een aandeel bebouwing op uitleglocaties van 60% en een gemiddelde bebouwingsdichtheid van 25 woningen per hectare.

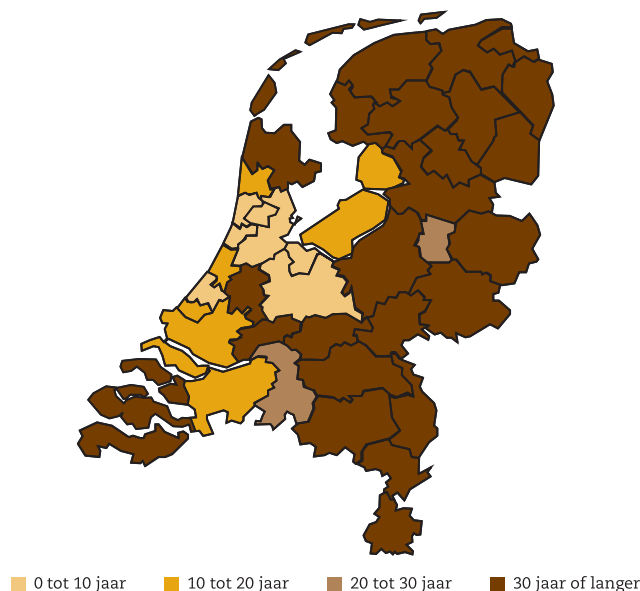
De gemiddelde jaarlijkse behoefte aan woningbouwgrond op uitleglocaties bedraagt naar verwachting 400 hectare tot 2040. Wel ligt de gemiddelde vraag tot 2020 hoger, namelijk op ruim 600 hectare. Beide gemiddelden liggen echter lager dan het landelijk historisch gemiddelde van circa 800 hectare uitgifte op uitleglocaties per jaar.

De verklaring is dat de huishoudensgroei wat lager ligt dan in het verleden en dat in lijn met het beleid aangenomen wordt dat een hoger percentage van de woningbouw in binnenstedelijk gebied wordt gerealiseerd.

Verhouding met het grondbezit van gemeenten

Voor de aanbodzijde is het vertrekpunt het gemeentelijke grondbezit van 78.000 hectare. Deze grond zal niet allemaal worden uitgegeven. Voor een deel zullen de gronden in het bezit van gemeenten blijven. Denk aan infrastructuur, eigen gebruik en andere openbare voorzieningen. Aangenomen wordt dat het gemeentelijk grondbezit bestemd voor ontwikkeling 70.000 hectare bedraagt.

Figuur 4.1 Vraag-aanbod verhouding van gemeentelijk grondbezit voor woningbouw tot 2040, in aantal jaar waarop het grondbezit van gemeenten is uitgeput



Bron: EIB

Dit grondbezit is vervolgens op basis van historische uitgiftecijfers verdeeld naar de bestemmingen wonen en bedrijven. Gemiddeld is ongeveer de helft van dit grondbezit op uitleglocaties in het geval van woningbouw uitgiftebaar (EIB 2012). De vraag-aanbodconfrontatie gaat dan uit van vergelijkbare uitgangspunten. De analyse laat zien dat op landelijk niveau nog voldoende grond voor woningbouw is voor de komende 30 jaar. Regionaal zijn de verschillen echter groot, zo laat onderstaande figuur met een uitsplitsing naar COROP regio's zien. In bijlage B staat nog de confrontatie tussen vraag en aanbod van grondbezit voor utiliteitsbouw.

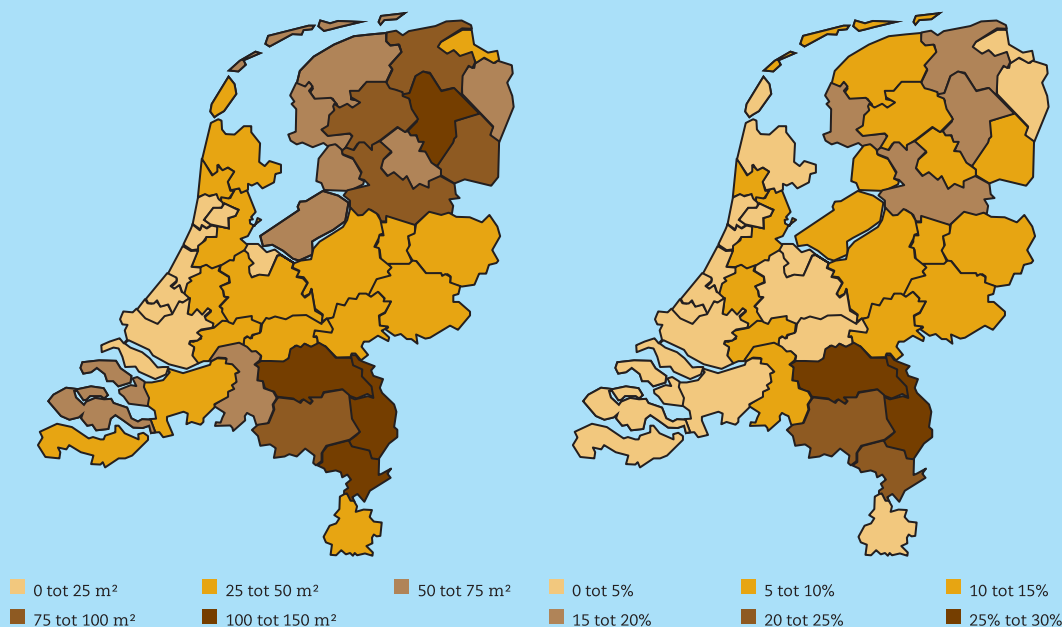
De confrontatie maakt duidelijk dat er een sterk verschil bestaat tussen de regio's in de Randstad en de regio's buiten de Randstad. Verschillende regio's in de Randstad hebben slechts voldoende ontwikkellocaties om minder dan de komende 10 jaar in de vraag te kunnen voorzien. Terwijl regio's buiten de Randstad het aanbod ruimschoots voorziet in de vraag tot 2040.

Sterke regionale verschillen in grondbezit

De conclusie dat er sterke regionale verschillen bestaan in het perspectief van het gemeentelijk bezit van agrarische grond blijkt ook uit andere verhoudingscijfers. Het grondbezit wordt in de figuren geconfronteerd met het aantal inwoners per regio (1) en het bestaand bebouwd gebied (2) om een indicatie te geven van de relatieve omvang. De verdeling van het grondbezit naar aantal inwoners per regio en ten opzichte van bestaand bebouwd gebied geven een andere indicatie van de mate waarin het grondbezit als relatief hoog kan worden aangemerkt. De vergelijking tussen de regio's geeft een divers beeld. Zo is in Zuid Limburg de verhouding tussen vraag en aanbod ruim, maar is het grondbezit afgezet tegen het aantal inwoners of het bestaand bebouwd gebied juist relatief laag. Over het geheel is het beeld dat naar voren komt echter vergelijkbaar met de vraag-aanbod confrontatie. In de Randstad is het grondbezit relatief laag, daarbuiten relatief hoog.

Grondbezit per inwoner

Grondbezit als % van bestaand bebouwd gebied



1 Bestaand bebouwd terrein is bebouwd terrein inclusief verkeersterrein, semi-bebouwd terrein en recreatieterrein. Op basis van CBS bodemgebruik statistieken.

Bron: Kadaster, CBS, bewerking EIB

Vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid

De berekening is uiteraard een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid en kent een aantal nuanceringen. Met regionale verschillen in bebouwingsdichtheden, de verhouding tussen het bouwen in binnenstedelijke gebied of op uitleglocaties, wat voor een deel een beleidskeuze is. Het grondbezit bij gemeenten is verder onderschat, omdat andere participaties in grond niet zijn meegenomen (GEM's). Anderzijds is in de berekening aangenomen dat in de volledige vraag wordt voorzien vanuit het vermelde grondbezit. Voor een deel zal echter in de vraag worden voorzien door gronduitgifte vanuit posities van marktpartijen. Dit kan bovendien regionaal verschillen.

Ook is geen rekening gehouden met substitutiemogelijkheden tussen gronden bestemd voor woningbouw en grondposities voor utiliteitsgebouwen. Dit zal wellicht waarschijnlijk ook niet op grote schaal mogelijk zijn, gezien beperkingen vanuit bijvoorbeeld de aansluiting bij gebruikersvoorkeuren of vanuit het milieu. Ook bij duidelijk andere aannames voor vraag en aanbod blijven de conclusies overigens overeind: buiten de Randstad is de vraag-aanbodverhouding ruim (zie ook navolgend kader). In groei regio's is het juist raadzaam om te anticiperen op een tekort aan mogelijkheden op uitleglocaties voor woningbouw.

4.2 Grondbezit en afwaarderingen gemeenten

Om meer vat te krijgen op de (toekomstige) afwaarderingen op grondposities is het noodzakelijk om de richtlijnen voor grondwaarderingen te begrijpen. In deze paragraaf wordt stil gestaan bij de richtlijnen van de Commissie Besluit begroting en verantwoording (BBV). In dit besluit worden de uitgangspunten, begrippen en methodiek van de grondwaardering beschreven. Na een toelichting op de wijze waarop gronden gewaardeerd worden, volgt een overzicht van de daadwerkelijke waardeontwikkeling van het grondbezit van gemeenten.

Grond kan door gemeenten worden aangekocht voor verschillende doeleinden. Gemeenten kunnen grond aankopen ten behoeve van de ontwikkeling van woning- en utiliteitsbouw, maar ook voor bijvoorbeeld het aanleggen van een groenvoorziening of infrastructuur. De toekomstige bestemming van de grond en de fasering naar de toekomstige bestemming spelen een belangrijke rol in hoe de grond mag worden gewaardeerd. De grondposities zijn in drie soorten te onderscheiden:

1. Overige gronden

Overige gronden zijn gronden die niet bedoeld zijn om een andere bestemming te krijgen. Gemeenten kunnen grond in bezit hebben ten behoeve van het uitvoeren van gemeentelijke taken. Deze gronden komen door het duurzame eigendom op de balans bij de materiële vaste activa (MVA). Onder dit bezit valt ook het eigendom zoals het gemeentehuis, infrastructurele gronden en overige bedrijfsgebouwen van de gemeente. De overige gronden worden normaliter tegen verkrijgingsprijs (aanschafprijs en bijkomende kosten) gewaardeerd door de gemeenten. Bij een lagere economische marktwaarde moet de waardering worden aangepast naar deze lagere waarde.

2. Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)

De gronden die niet in exploitatie zijn genomen, zijn grondposities van de gemeente voor toekomstige ontwikkelingen. Dit zijn gronden van meer strategische aard. Deze grondposities zijn niet direct in een transformatie naar een nieuwe bestemming, maar hebben wel een reëel en stellig voornemen om in de nabije toekomst te worden bebouwd.

Omdat de toekomstige waarde van een nieuwe bestemming hoger kan liggen dan de huidige waarde is het bij deze gronden mogelijk kosten te activeren. Dat houdt in dat niet alleen de directe kosten (aanschafprijs en bijkomende kosten) maar in principe ook de indirecte kosten (rentekosten) mee kunnen worden genomen in de boekwaarde van deze grond. De waardering beperkt zich hierdoor niet meer tot de verkrijgingsprijs zoals bij de overige gronden, maar tot

een vervaardigingsprijs. De activering van kosten is gelimiteerd. De waardering van de grond mag niet hoger zijn dan de huidige marktwaarde van de grond. Agrarische grond zonder concrete invulling van het plan moet dan ook tegen agrarische grondwaarde worden gewaardeerd. Een groot deel, met name agrarisch gecodeerd grondbezit, staat geboekt onder de niet in exploitatie genomen grondposities.

Op basis van de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten uit 2012 blijkt dat de boekwaarde van niet in exploitatie genomen gronden € 3 miljard is in Nederland, zie figuur 4.2.

Veel grond, weinig risico

In de gemeente Enschede is, na het vaststellen van nieuwe financiële beleidsregels door de Commissie BBV in 2012, besloten een deel van de strategische grondvoorraad aan te wijzen als complex niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) in plaats van Bouwgrond in exploitatie (BIE).

Bij de herindeling van de strategische grondvoorraad is 64,3 hectare van het ontwikkelingsplan 'De Eschmarke' uit de grondexploitatie gehaald en aan het NIEGG toegevoegd. De programmering is hiermee met 1.500 woningen afgeschaald. Dit resulteert in een NIEGG complex van 93,6 hectare grond tegen een boekwaarde, voor herwaardering, van € 26 miljoen. De boekwaarde bedraagt € 28 per m².

Op het NIEGG complex heeft na herwaardering op economische waarde een afwaardering van € 13 miljoen plaatsgevonden. De boekwaarde na herwaardering bedraagt nu € 13 miljoen, ofwel € 14 per m².

Het toekomstige risico op de boekwaarde na herwaardering is, rekening houdend met een agrarische grondprijs van circa € 5 per m², gering zeker als een deel van deze niet in exploitatie genomen gronden alsnog in ontwikkeling worden genomen.

Bron: Gemeente Enschede, Meerjaren perspectief grondbedrijf en jaarrekening 2012.

3. Bouwgrond in exploitatie (BIE)

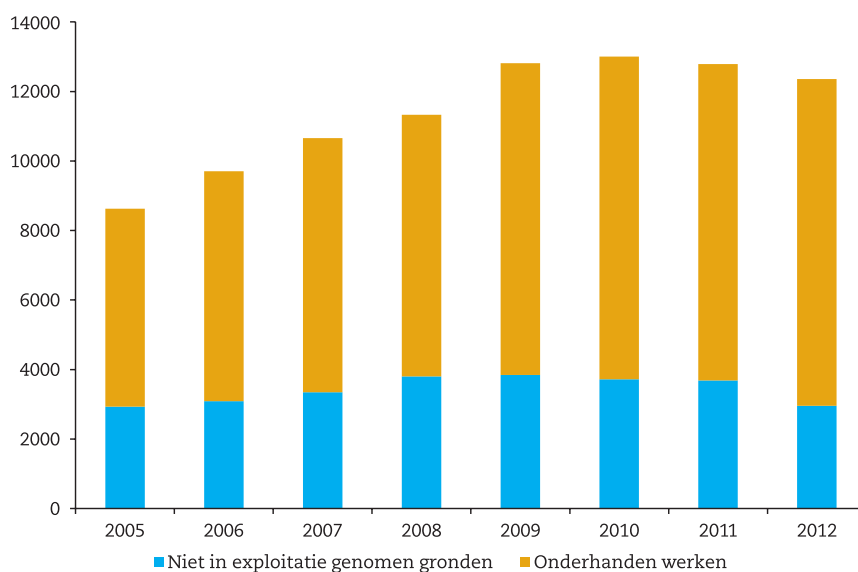
Grondposities in exploitatie zijn gronden die de gemeente in productie heeft. Deze gronden zijn in transformatie naar een nieuwe bestemming en bestemd voor verkoop. Gemeenten investeren meer in deze grondposities, door middel van het bouw- en woonrijp maken van het gebied. In tegenstelling tot de grondposities die niet in exploitatie zijn, is de waardering van deze grondposities begrensd tot de marktwaarde, waarbij de marktwaarde wordt bepaald door de verhouding tussen toekomstige kosten en opbrengsten.

Gedurende de crisis is de verwachte opbrengst van deze gronden bijgesteld. Hierdoor zijn gemeenten genoodzaakt de gronden af te waarderen of een voorziening te treffen voor deze gronden. Op basis van de jaarrekeningen van 2012 blijkt dat de boekwaarde van bouwgrond in exploitatie € 9,4 miljard is in Nederland, zie figuur 4.2. Dit zijn voornamelijk de grondposities van gemeenten die staan gecodeerd met bestemmingsdoel wonen of bedrijven.

Grondposities zijn afgewaardeerd sinds 2010

De effecten van de vraaguitval worden vanaf 2010 zichtbaar in de waardering van het grondbezit op de balans. Figuur 4.2 laat de ontwikkeling van deze balanswaarde zien. Door de omvangrijke aankopen en investeringen voor de crisis loopt de balanswaarde eerst sterk op. Pas in de afgelopen jaren is te zien dat de waarde van het grondbezit stabiliseert. De waardeontwikkeling op de balans is overigens niet een op een te vergelijken met de afwaardering op grondposities. De vermogenspositie wordt niet alleen door de waardeontwikkeling van bestaand grondbezit bepaald, maar ook door aankopen, verkopen en doorlopende kosten.

Figuur 4.2 Omvang ontwikkeling geïnvesteerd vermogen onderhanden werken¹ en niet in exploitatie genomen gronden, 2005-2012, in miljoenen €



1 De post onderhanden werken bevat het geïnvesteerd vermogen in bouwgrond in exploitatie. Deze post onderhanden werken geeft een goede indicatie van het geïnvesteerd vermogen van bouwgrond in exploitatie.

Bron: CBS, bewerking EIB

Deloitte heeft de afwaardering op grondposities in verschillende studies geprobeerd te benaderen. Deloitte laat zien dat tussen 2010 en 2013 inmiddels € 3,3 miljard is afgewaardeerd. Deloitte heeft het verlies gegroepeerd naar de achterliggende oorzaken:

- 1 Winstverdamping: een deel van het verlies (€ 0,7 miljard) valt onder winstverdamping. Dit houdt in dat gemeenten de opbrengsten- en kostenramingen hebben moeten bijstellen, waardoor de verwachte winst lager uitkomt dan vooraf rekening mee is gehouden. Dit zijn geen verliezen die direct van invloed zijn op de balans. De verwachte winst staat niet op de balans omdat grondexploitaties vaak nog zijn gewaardeerd tegen de boekwaarde, voor zover de boekwaarde onder de marktwaarde ligt.
- 2 Afwaardering op niet in exploitatie genomen gronden: veel gemeenten hebben de planca paciteit teruggebracht en hierdoor een deel van het grondbezit uit exploitatie gehaald. Dit verlies komt tot stand doordat plannen die zich recent in een grondontwikkelfase bevonden zijn teruggezet naar de voorfase van een ontwikkeling. Gemeenten zijn hierdoor genoodzaakt de boekwaarde terug te brengen naar een huidige marktwaarde, dit is vaak een agrarische waarde. Deze afwaarderingen hebben tot een verlies van € 1,1 miljard geleid.

Agrarische grond gemeente Breda

De gemeente Breda heeft eind 2013 nog 225,7 hectare agrarisch grondbezit op de balans. De gemeente Breda heeft deze gronden op de balans staan tegen een boekwaarde van € 11,8 miljoen. Dit komt neer op een waarde van circa € 5 euro per m², vergelijkbaar met de agrarische grondprijs in de provincie Noord-Brabant. Bron: Jaarverslag gemeente Breda 2013

- 3 Verlies op bouwgrond in exploitatie: door de veranderde marktomstandigheden zijn gemeenten genoodzaakt om de opbrengsten- en kostenramingen bij te stellen. Dit verlies wordt genomen in de grondontwikkelfase waarbij er reeds veel is geïnvesteerd in de grond door onder andere het bouw- en woonrijp maken van de grond. Deze directe afboeking of verliesvoorziening op grondexploitaties leidt tot een afboeking op de balans van de gemeente. Het totale verlies op de bouwgrond in exploitatie (BIE) is € 1,5 miljard.

Vergelijking waardering bouwconcerns en gemeenten

Gedurende de crisis hebben bouwconcerns en gemeenten een gelijke cumulatieve afwaardering doorgevoerd op de grondposities. Zowel gemeenten als vier grote bouwconcerns hebben sinds de crisis een afwaardering doorgevoerd van 25% tot 30% in verhouding tot de boekwaarde van 2008 op de grondposities. Enig verschil is dat gemeenten pas later in de crisis zijn begonnen met het afboeken op de grondposities, namelijk in 2010. Bouwconcerns zijn veelal een jaar eerder gestart met het afboeken op grondposities. Bouwconcerns hebben zodoende eerder de verslechterende marktomstandigheden terug laten komen in de jaarcijfers in verhouding tot gemeenten.

Impliciete afwaardering van grondposities

Grondposities zijn niet alleen expliciet afgewaardeerd, maar door herijking van waarderingmethoden en het herbenoemen van bijvoorbeeld kostenposten is ook impliciet afgewaardeerd. Dat wil zeggen, hoewel de grond feitelijk minder waard is geworden, heeft de gemeente door aanpassingen in de waarderingmethode of het anders boeken van kostenposten de waardering van de grondposities gelijk gehouden.

Bij de waardering op marktwaarde is een marktconforme kosten- en opbrengstenraming van belang. In de verschillende gesprekken met gemeenten wordt aangegeven dat deze ramingen vaak in verschillende scenario's worden uitgewerkt en dat hierbij het meest waarschijnlijke scenario als basisscenario wordt gehanteerd. Daarnaast hebben gemeenten enige vrijheid in de bepaling van de parameters: rekenrente (discontovoet), kostenstijging en opbrengstenstijging. De afgelopen jaren hebben gemeenten deze parameters bijgesteld waardoor de waardering en eventuele afboeking in een project worden beïnvloed. Uit de analyse van Deloitte blijkt dat 36% van de gemeenten in 2012 één of meerdere parameters heeft aangepast.

Aanpassing van de rekenrente

Net als bij pensioenfondsen staat de rekenrente in zekere mate voor bewegingsvrijheid in waarderingen. Ook in grondexploitaties gaat het om de verhouding tussen de toekomstige kosten en opbrengsten. Toekomstige opbrengsten en kosten worden door middel van de rekenrente (discontovoet) contant gemaakt naar het peiljaar. Als er meer opbrengsten dan kosten in de toekomst zijn geraamd, kan een verlaging van de rekenrente een positief effect hebben op netto contante waarde (NCW) van een grondexploitatie. De NCW van de opbrengsten wordt tevens gebruikt ter toetsing of de boekwaarde moet worden afgewaardeerd. De rekenrente heeft dan ook een sterke invloed op eventuele afboekingen.

De gemeente Almelo heeft in een brief aan de raad inzicht gegeven in het effect van wijziging van de parameters. Het effect van meerjarige verlaging van de rekenrente van 5% naar 4,5% heeft een totaal positief effect van € 4,8 miljoen op de lopende exploitaties. Het effect op de verliesvoorziening is € 4,2 miljoen en € 0,6 miljoen in hogere winsten. Door aanpassing van de rekenrente wordt de verliesvoorziening dus met € 4,2 miljoen verkleind.

Bron: Raadsbrief gemeente Almelo 15 juni 2012

Naast aanpassingen in de parameters hebben gemeenten ook enkele investeringen uit de grondexploitatie gehaald en deze kostenposten elders opgenomen in de gemeentelijke begroting. De grondexploitatie wordt hier positief mee beïnvloed, doordat een deel van de te maken kosten niet meer voorkomen in de exploitatie.

Activering van kosten

De gemeente Nijmegen activeert een deel van de te maken kosten in de grondexploitatie in de Stadsbegroting. In totaal wordt er de komende 15 jaar bijna € 58 miljoen aan investeringen uit de exploitaties geactiveerd. De kosten voor aanleg van riolering en infrastructuur worden op deze manier uit de grondexploitatie gehaald en ten lasten gebracht van de gemeentelijke begroting.

De extra kapitaallast die hiermee geboeid is beperkt zich tot maximaal € 3 miljoen. De kapitaallast is beperkt doordat beide investeringen een relatief lang afschrijvingstermijn hebben. Respectievelijk 40 jaar voor rioolinvesteringen en 15 jaar voor infrastructurele investeringen. Daarnaast vinden niet alle investering direct plaats en zal dit gedurende de komende 15 jaar (looptijd van de grondexploitatie) worden geïnvesteerd.

Bron: Perspectiefnota 2014 Gemeente Nijmegen

4.3 Toekomstige risico's grondexploitaties

De achterliggende periode heeft de risico's van actieve grondexploitaties blootgelegd. De financiële risico's en het handelingsperspectief van gemeenten hangen, zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, samen met de fase waarin de grondexploitatie zich bevindt. Voor afgeronde projecten of projecten in een vergevorderd stadium zit er niet veel anders op dan het verlies te nemen en de projecten al dan niet aangepast op te leveren. Op grond die niet in productie is, moet mogelijk worden afgewaardeerd. Verdere risico's zullen echter beperkt zijn, aangezien terughoudend is omgegaan met het alsnog in productie nemen van projecten gedurende de crisis.

Het grootste risico op toekomstige afwaarderingen bevindt zich bij de bouwgrond in exploitatie. Dit zijn grondexploitaties in een ontwikkelfase, waarvan de kosten zijn geactiveerd (zie ook paragraaf 2.2.2). Het is de vraag in hoeverre toekomstige opbrengsten tegenover de gemaakte kosten zullen staan. Ook is het de vraag in hoeverre nog aanvullende kosten moeten worden gemaakt, gegeven de veranderde marktomstandigheden. In het algemeen hebben grondexploitaties te maken met een marktrisico en een projectrisico.

Marktrisico grondexploitaties

De risico's rond een grondexploitatie zijn grofweg op te delen in een marktrisico's en een projectrisico's. Marktrisico's zijn generieke risico's die samenhangen met de algemene ontwikkeling van vraag en aanbod op de grondmarkt en gerelateerde markten. Daarbij worden de vraag- en aanbodverhoudingen ook weer door externe factoren beïnvloedt, waaronder het investeringsklimaat of de algemene economische ontwikkeling.

Marktrisico's blijken groot voor de grondmarkt gedurende de achterliggende financiële en economische crisis. De crisis leidt tot vraaguitval op de bovenliggende woningmarkt en andere vastgoedmarkten. De afgeleide grondmarkt wordt daardoor hard geraakt. De transactievolumes halveren en prijzen komen onder druk. Voor het kunnen bepalen van de marktrisico's zijn goede inschattingen van structurele vraag-aanbodverhoudingen en de daarvoor bepalende factoren van belang. Dat gaat bijvoorbeeld om huishoudensprognoses of ramingen van de werkgelegenheid (zie kader). Ook kan het aan de opbrengstenkant gaan om goede verwachtingen over betaalbaarheid van nieuwbouw door toekomstige gebruikers. Aan de kostenkant spelen meer generieke ontwikkelingen zoals kosten voor arbeid, materiaal en grondstoffen een belangrijke rol.

Doorinvesteren op basis van verouderde prognoses

Huishoudensprognoses en prognoses voor uitbreiding van commercieel vastgoed staan vaak aan de basis van uitbreidingsplannen. Gedurende de crisis zijn veel van deze prognoses, zeker voor het commercieel vastgoed, bijgesteld. Dit betekent dat de basis van sommige plannen wegvalt. Gemeenten hebben gedurende de crisis de plannen dan ook afgeschaald of volledig geschrapt. Dit is met name het geval bij bedrijventerrein- en kantoorontwikkelingen.

Ondanks vernieuwde prognoses zijn er verschillende gemeenten geweest die zijn blijven investeren in de plannen waar de basis van is verouderd. Zo ook de gemeente Alphen aan den Rijn. De gemeente Alphen aan den Rijn werkt aan het masterplan 'Lage zijde'. Dit is een centrumontwikkeling in de gemeente en bestaat uit een combinatie van wonen, winkels en culturele voorzieningen. De gemeente participeert hier actief door grond en panden aan te kopen en te slopen. De boekwaarde van het project is gedurende de crisis opgelopen van € 19 miljoen in 2008 naar € 85 miljoen in 2013.

Ten tijde van de investeringen zijn achtereenvolgend Bouwfonds MAB (2010) en Corio (2012) afgehaakt voor de ontwikkeling van het plan. Dit is voor de gemeente geen aanleiding geweest om investeringen te stoppen en het plan te herzien mede, doordat VORM ontwikkeling de rol van Corio overnam. Medio 2013 heeft ook VORM aangegeven niet te kunnen voldoen aan de 70% voorverkoop/verhuur van de nieuwbouw. Op basis hiervan heeft de gemeente Alphen aan den Rijn de plannen, met betrekking tot het commercieel vastgoed, drastisch afgeschaald. Naast het financiële vertragingseffect treedt tevens een programmeringseffect op doordat de geraamde opbrengsten terugvallen ten opzichte van de oude planning.

Projectrisico grondexploitaties

De ontwikkelprojecten kennen ook specifieke risico's. Deze projectrisico's hangen af van de voor het project relevante vraag-aanbodverhoudingen, oftewel de concurrentiepositie van het project in het relevante marktsegment. Een goede aansluiting met de marktvraag is van belang. Welke locaties vertegenwoordigen voor consumenten de meeste waarde? Welk product past het best bij de vraag? Woningprijzen zijn een goede indicator van de vraaggerichtheid van een project. De crisis heeft duidelijk gemaakt dat voor sommige locaties en segmenten de afzet en prijzen relatief op peil zijn gebleven, terwijl op andere locaties en projecten deze fors zijn gedaald.

Een meer aanbodgerichte locatie kan in een krappe markt met enige moeite nog worden afgezet. De crisis heeft echter aangetoond dat bij een marktomslag de verschillen tussen succesvolle en minder succesvolle projecten aan het licht komen.

Succesvolle afzet bij nieuwbouwprojecten in crisistijd

Gedurende de crisis zijn er verscheidene nieuwbouwprojecten die minder de gevolgen hebben ondervonden van de vraaguitval. Uit een nadere inventarisatie van de nieuwbouwprojecten kunnen duidelijk succesfactoren worden gehaald die de geringe vraaguitval op de projecten verklaren.

De projecten die ondanks de crisis goed tot ontwikkeling zijn gekomen worden gekenmerkt door een goede ligging in de nabijheid van een centrum. Hierdoor kan er gebruik worden gemaakt van bestaande voorzieningen.

Ook zijn de projecten ruim van aard en zijn hierdoor de dichtheden laag in verhouding tot overig nieuwbouwaanbod. Daarbij hebben de projecten een onderscheidend karakter zoals dorps wonen of wonen in de jaren 30 stijl. In veel succesvolle projecten is ook goed ingespeeld op de veranderende vraag door potentiële kopers meer vrijheid te geven in de keuzemogelijkheden van de nieuwbouwwoningen door middel van onder andere Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO).

Enkele succesvolle projecten die tijdens de inventarisatie zijn opgevallen zijn Tuin van Elden en Saksen Weimar (Arnhem), Havenkwartier (Broekhorn), Oosterweed (Elst) en Veller (Barneveld).

Ook thematische doelstellingen zoals een bepaald percentage te bouwen woningen binnen of buiten het bestaande bebouwd gebied of een vastgesteld percentage sociale huurwoningen of markt woningen kunnen voor extra risico's zorgen. De vraag van de verschillende doelgroepen sluit niet noodzakelijk aan bij de vastgestelde programmering. Thematische doelstellingen zijn veelal politieke keuzes en vanuit maatschappelijke doelen te verklaren. Echter, vanuit het oogpunt van risico kunnen vaste programmeringen een risico verhogend werken.

De keuze voor welke doelgroep wordt bediend, beïnvloedt het risicoprofiel van projecten. Bedient een ontwikkelproject een huishoudensgroei vanuit natuurlijke aanwas uit de eigen gemeente of wordt ook gemikt op migratie. Een hoge verwachte vraag vanuit geprognosticeerde migratie brengt meer onzekerheid met zich mee dan de verwachte natuurlijke aanwas. Dit blijkt ook uit een analyse van de gemeenten die vanwege activiteiten op de grondmarkt in financiële problemen zijn gekomen (zie kader).

Problemen bij bovenregionaal faciliteren van huishoudens

Uit een nadere analyse van gemeenten waarbij de financiële huishouding sterk is beïnvloed door afboekingen op grondposities blijkt dat de problematiek op de grondmarkt ten dele komt door het regionaal faciliteren van huishoudens.

Ook de gemeente Nuenen is in haar plan 'Nuenen-West' uitgegaan van een toestroom van huishoudens vanuit de naast gelegen stad Eindhoven. De verwachting in 2007 was dat de gemeenten 2.200 woningen kon realiseren, waarvan 1.500 woningen om de groei van Eindhoven op te vangen.

De verwachting dat de gemeente huishoudens kan faciliteren vanuit andere gemeenten is gedurende de crisis risicovol gebleken. In het voorbeeld van de gemeenten Nuenen heeft het project Nuenen-West reeds in 2011 een voorziening van € 14,6 miljoen gevormd. Een voorziening die mede tot stand is gekomen doordat de afzet van grond verder is uitgefa-seerd.

Uit de nadere analyse blijkt dat veel gemeenten die in de plannen uit zijn gegaan van een hoge migratie, dit gedurende de crisis hebben moeten bekopen met een hoge afboeking op de grondposities. Een afboeking die enkele gemeenten niet hebben kunnen opvangen met financiële buffers en reeds onder financieel preventief toezicht zijn gesteld.

Bron: Jaarrekening Nuenen 2011, Milieueffectrapport woningbouwlocatie Nuenen-West

De marktverhoudingen verschillen duidelijk regionaal. Zo bestaat er een hogere marktdruk binnen de Randstad in verhouding tot de anticiper- en krimpgebieden. Voor deze gebieden is de urgentie om rekening te houden met de markt vraag dan ook het grootst. Uit de voorgaande cases blijkt tevens dat een regionale opvang risico's met zich meebrengt die in goede tijden voor een grondexploitatie zeer positief kunnen uitvallen en in de huidige tijd hebben geleid tot grote financiële problemen. Een andere vormgeving van een regionale opvang van huishoudens strekt dan ook tot aanbeveling om situaties zoals de huidige situatie te voorkomen.

Projectrisico's hebben overigens niet alleen betrekking op de opbrengstenkant, maar ook op de kostenkant. Dit kan gaan om risico's rond sanering, milieu, meerwerk, faalkosten of risico's rond juridische procedures en mogelijke vertragingen die hieruit voortkomen.

4.4 Vooruitzichten grondmarkt

Deloitte schetste vorig jaar nog een somber perspectief voor gemeenten met actieve grondexploitaties. De verwachte afwaardering komen nog uit op tussen € 0,7 en € 2,7 miljard. Het onderzoek van Deloitte richt zich niet zozeer op het overaanbod, zoals dat voorgaand aan de orde geweest, maar op mogelijke overwaardering van het grondbezit.

De overwaardering op het grondbezit zit in de afzetramingen waar gemeenten vanuit gaan en de verwachte prijzen die zij daarbij realiseren. Deloitte gaat uit van twee scenario's voor de ontwikkeling van volumes en prijzen op de grondmarkt. De wijze waarop gemeenten de grondexploitaties waarden wordt hieraan getoetst.

Deloitte gaat uit van verdere afwaarderingen

Deloitte heeft sinds 2010 in een jaarlijks onderzoek gerapporteerd over de oplopende verliezen op het gemeentelijk grondbezit. Insteek bij deze onderzoeken was om de financiële omvang, ernst en de consequenties van de problematiek op de vastgoedmarkten op de gemeentelijke grondbedrijven in kaart te brengen. In de periode van 2010 tot en met 2012 hebben gemeenten een cumulatief verlies genomen van € 3,3 miljard op de uitstaande grondposities, zo blijkt uit de meest recente rapportage 'Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven 2013' van Deloitte.

In dit laatste rapport presenteert Deloitte van een tweetal scenario's voor nog te verwachten afwaarderingen van gemeenten. De scenario's gaan uit van enerzijds een geleidelijk en anderzijds een spoedig herstel van de vastgoedmarkt. De scenario's zijn ten behoeve van het onderzoek 'Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven 2013' opgesteld en dateren van eind 2013 (zie kader).

Scenario's Deloitte voor inschatting van toekomstige afboekingen

Geleidelijk herstel van de vastgoedmarkt

Het geleidelijke herstel van de vastgoedmarkt gaat uit van een verdere daling van de bouwproductie in 2013. Het herstel van de bouwproductie treedt geleidelijk op vanaf 2016. Dit resulteert in een beperkte gronduitgifte tussen 2013 en 2015. Daarbij dalen de woningprijzen verder in 2014 en vindt het herstel van de woningprijzen plaats in 2016. Dit leidt echter niet tot een grondprijsherstel. Deze blijven structureel onder het niveau van voor de crisis. Ook zal het programma worden bijgesteld naar een groter aandeel huur- en goedkopere woningen.

Spoedig herstel van de vastgoedmarkt

Het spoedige herstel op de vastgoedmarkt gaat ook uit van een verdere daling van de bouwproductie in 2013. Het herstel van de bouwproductie vindt plaats in 2014. Vanaf 2015 zijn de geraamde grondopbrengsten conform de gemeentelijke grondexploitaties. Het herstel van de woningprijzen treedt op na 2014, dit herstel vloeit voort in een herstel in de grondprijzen in 2015. De aanpassingen in het programma zijn reeds doorgevoerd.

Voor de komende jaren verwacht Deloitte in het geleidelijke herstel scenario nog een additionele afboeking van € 2,7 miljard en in het spoedig herstel scenario een additionele afboeking van € 0,7 miljard. Deze afboekingen worden grofweg veroorzaakt door een tweetal effecten.

- **Vertragingseffect:** de geraamde opbrengsten worden niet behaald en moeten verder in de tijd worden doorgeschoven. De kosten die tegenover de opbrengsten staan, kennen naar verwachting minder flexibiliteit. Investerings- en rentelasten lopen deels door waardoor er verliezen ontstaan.
- **Prijseffect:** Deloitte gaat er vanuit dat gemeenten op dit moment nog met een te hoge grondprijs rekenen, waardoor de opbrengsten lager uitvallen. De verwachting is dat de prijzen nog met 12% zullen worden verlaagd ten opzichte van 2012. Het prijseffect loopt af richting 2016, afhankelijk van het scenario zoals weergegeven in tabel 4.2.

Verwachtingen Deloitte in perspectief

Het vertragingseffect in de scenario's van Deloitte houdt in dat de opbrengsten uit grondverkoop lager uitkomen dan waar gemeenten in hun exploitaties op rekenen. Dat zou betekenen dat gemeenten nog moeten afwaarderen. De gerealiseerde grondtransacties in 2013 laten inderdaad een verdere terugval zien, die in lijn is met de analyse van Deloitte. Een belangrijke veronderstelling in de berekening is echter dat gemeenten de tegenvallende opbrengsten niet weten te compenseren door het terugbrengen van de kosten.

Uit de praktijk komt echter het beeld naar voren dat gemeenten er goed in slagen de apparaatskosten aan te passen aan de veranderde omstandigheden (kader). In de verschillende gesprekken en interviews is dat bevestigd. Het grondbedrijf heeft zich aangepast aan de veranderde marktomstandigheden. Door meer op kasstromen te sturen slagen gemeenten er beter in de kosten goed af te stemmen op de opbrengsten. Ook in een situatie waarbij de afzet langdurig achterblijft, gaat dat dan niet samen met grote afwaarderingen. Deze marktcorrecties worden in de meer statische benadering van Deloitte niet meegenomen.

Maatregelen Almere en Apeldoorn

De gemeente Almere heeft in de loop van 2012 gekozen voor een kasstroomsturing in de grondexploitaties. Deze maatregel heeft de gemeente ingesteld om de boekwaarden van grondexploitaties te beperken. Met de cashflowsturing wordt bedoeld dat de investeringen 'strakker worden verbonden aan de opbrengsten' waardoor de gemeente op haar grondexploitaties minder risico loopt.

In de kostenraming van 2012 werd van een investering uitgegaan van € 160,9 miljoen en opbrengsten van € 77 miljoen. In werkelijkheid was de opbrengst in 2012 € 36,7 miljoen. De gemeente Almere heeft mede door het instellen van het cashflowsturen in de loop van het jaar de investeringen kunnen reduceren tot € 97 miljoen.

Waar de opbrengsten 52% lager uitvallen dan geraamd is het de gemeente gelukt ook de investeringen voor 40% verder uit te faseren, waardoor de verliezen bij een oplopende boekwaarde worden beperkt.

De apparaatskosten zijn in de gemeente Apeldoorn de afgelopen jaren sterk gereduceerd. Gedurende de crisis is de actieve projectenportefeuille neerwaarts bijgesteld. De gemeente Apeldoorn heeft mede vanwege een kleinere projectenportefeuille het apparaat aangepast aan de huidige marktomstandigheden. Het aantal uren dat er per jaar in het grondbedrijf wordt geïnvesteerd is daarmee ook drastisch bijgesteld. Over het jaar 2013 heeft de gemeente Apeldoorn 63% minder uren besteedt aan het grondbedrijf ten opzichte van 2008.

Bron: Programmarekening 2012 gemeente Almere, Meerjarenperspectief grondexploitaties 2014 gemeente Apeldoorn

Grondprijsontwikkeling naar verwachting positiever

Deloitte gaat in haar berekeningen van de verwachte afwaarderingen uit van een daling van de grondprijzen met nominaal 12% in 2013 ten opzichte van 2012 (Deloitte, 2013). In het gunstige scenario herstelt de prijs geleidelijk om in 2016 weer op het niveau van 2012 uit te komen. In het ongunstige scenario treedt geen prijsherstel op.

Tabel 4.2 Prijs effecten ten opzichte van 2012, Deloitte rapportage 'Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven 2013', in procenten

	2013	2014	2015	2016
Gunstig scenario	-12	-8	-4	0
Behoedzaam scenario	-12	-12	-12	-12

Bron: Deloitte

De veronderstelling van Deloitte dat de grondprijzen nog wat zullen dalen wordt onderbouwd door de feitelijke grondprijsontwikkeling zoals die uit de analyse met het Kadaster naar voren komt. Zoals eerder aangegeven bedraagt de geregistreerde prijsdaling van transacties van woningbouwgrond aan particulieren 10% tussen 2008 en 2013. Dit is aan de lage kant, als dat wordt afgezet tegen de residuele waardeontwikkeling van de grond. De transactiepreisen volgen in 2013 inderdaad een dalende trend, conform de veronderstelling van Deloitte. De prijsdaling is echter minder fors dan de 12% waarvan wordt uitgegaan (zie ook figuur 3.5).

Hoewel er in de grondprijzen nog enige overwaardering lijkt te zitten, rekenen we de komende jaren niet op een verdere daling. De vooruitzichten voor de woningmarkt zijn gunstig. Vooruitlopende indicatoren zoals het aantal afgegeven bouwvergunningen en de verkoop van woningen duiden op een snel herstel van ook de nieuwbouwmarkt. Huizenprijzen stijgen in 2014 gemiddeld weer en in sommige regio's zelfs zeer sterk (NVM). Afgaande op de structurele marktverhoudingen verwachten wij ook de komende jaren een sterk herstel op de woningmarkt. Het is in het licht van het sterke herstel niet waarschijnlijk dat de grondprijzen verder zullen dalen. De overwaardering verdwijnt de komende jaren dan uit de markt doordat grondprijsontwikkeling gematigder zal dan op basis van het marktherstel te verwachten zou zijn. Desondanks zal de prijsontwikkeling dan nog wat gunstiger zijn dan in het gunstige scenario van Deloitte.

Meevallers in de waardering waarschijnlijk door voorzichtigheidsbeginsel

Op basis van de aanpassingen die gemeenten aan de kostenkant doorvoeren, de al ogenschijnlijk meevallende grondprijsdaling in 2013 en de goede vooruitzichten lijkt het verlies van gemeenten dus richting het gunstige scenario van Deloitte te gaan, of nog gunstiger. Op lange termijn zijn meevallers daarom waarschijnlijk.

De meevallers zijn bovendien waarschijnlijk omdat gemeenten grondbezit onder druk van de waarderingsregels conservatief waarden (bijlage D). Dit hangt samen met het voorzichtigheidsbeginsel. Gemeenten zijn verplicht oplopende verliezen direct te nemen. Verwachte hogere opbrengsten mogen echter pas worden meegenomen als daar voldoende zekerheid over bestaat. Wanneer de grondmarkt aantrekt, door bijvoorbeeld een krachtig herstel op de woningmarkt, werkt dit herstel deze met vertraging door op de balans.

Deloitte: verliesnemingen waarschijnlijk onder de bandbreedte

Gedurende voorliggend onderzoek constateert Deloitte in de publicatie “Monitor gemeentefinanciën 2014 Special: grond en vastgoed” (2014) zelf ook dat de verwachte verliezen aan de onderkant van de eerder veronderstelde bandbreedte lijken uit te komen. “Diverse (voorzichtige) tekenen van herstel bieden houvast voor optimisme. Veel gemeenten hebben in 2013 beperkte aanvullende verliezen moeten nemen op grondexploitaties, maar in mindere mate dan voorheen en ook minder dan verwacht.”

4.5 Conclusie

Gemeenten in landelijke gebieden hebben nog een groot areaal aan agrarische grond in voorraad voor zowel woningbouw als utiliteitsbouw. Het grondbezit bedraagt naar schatting 78.000 hectare. Steekproeven van het Kadaster van het grondbezit in relatie tot buitenstedelijke ontwikkellocaties bevestigen dat deze grond lijkt te zijn aangekocht ten behoeve van ruimtelijke ontwikkeling.

Uitgaande van de historische verhoudingen tussen de aan- en verkopen van agrarische grond en de woningniewbouw zullen gemeenten binnen de Randstad op middellange termijn op zoek moeten gaan naar nieuwe woningbouwlocaties. In deze drukregio's lijkt het gemeentelijk grondbezit op uitleglocaties in relatie met de verwachte vraag beperkt lijkt te zijn. Buiten de Randstad is sprake van een overaanbod aan woningbouwlocaties. Voor utiliteitsbouw is de verhouding tussen vraag en aanbod nog ruimer.

De financiële risico's rond het grondbezit van gemeenten zijn inmiddels beperkt, ondanks de ruime verhouding tussen vraag en aanbod. Veel grond is namelijk tegen een relatief lage waarde aangekocht (€ 10 tot € 20). Sinds het begin van de crisis is op deze grond reeds flink afgeboekt, waardoor de grond tegen een lagere waarde dan de aanschafprijs in de boeken staat.

Deloitte gaat in haar studie ‘Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven 2013’ uit van verdere afwaarderingen van tussen € 0,7 tot € 2,7 miljard. Op basis van de aanpassingen die gemeenten aan de kostenkant doorvoeren, de meevallende grondprijsdaling in 2013 en de goede vooruitzichten lijkt de overwaardering van grondexploitaties echter mee te vallen en aan de onderkant van de bandbreedte uit te komen. Op termijn valt de waardering waarschijnlijk nog gunstiger uit, gezien de conservatieve waarderingsregels waar gemeenten zich aan moeten houden.

Alles overziend lijken de financiële risico's op het gemeentelijk bezit van agrarische grond ten behoeve van uitleglocaties dus overzichtelijk.

Nieuwe afboekingen door overaanbod van grondposities?

Uit de tentatieve berekening in paragraaf 4.1 komt naar voren dat verscheidene regio's buiten de Randstad ook op lange termijn (2040) nog een te groot areaal aan grondposities hebben ten opzichte van de marktvrage. Toch verwachten wij geen verdere afboekingen op deze grondposities en achten wij boekwinsten op niet in exploitatie genomen gronden aannemelijker.

Gemeenten hebben de afgelopen jaren de plancapaciteit beperkt en tevens de grondposities teruggebracht onder de niet in exploitatie genomen gronden. De grond is hierdoor afgewaardeerd naar een aannemelijke waarde in huidige, vaak agrarische, bestemming. Dit houdt in dat de huidige boekwaarde is teruggebracht van verkrijgingsprijs (€ 8 tot € 34 per m²) naar een waarde van € 5 tot € 15 per m². De grootste afboeking heeft hierdoor reeds plaatsgevonden. Dit is tevens geïllustreerd in de casussen van Enschede en Breda.

Uit de tentatieve berekening blijkt dat als 85% van de grond niet tot ontwikkeling zal worden verkocht met een agrarisch bestemming tot een beperkte afboeking zal leiden. Terwijl grond die wel in exploitatie wordt genomen (15%) op basis van een gemiddelde exploitatiesaldo (EIB, 2011) op uitleglocaties al tot hogere boekwinsten zal leiden, waardoor afboekingen op de overige gronden teniet worden gedaan.

	€/m ²	Huidige boek- waarde	€/m ²	Toekomstige opbrengst ⁸
Totaal agrarische grond 10.000 ha	9,9	990.000.000	11,75	1.175.000.000
- 8.500 ha blijft agrarisch	9	765.000.000	5	425.000.000
- 1.500 ha wordt voor woningbouw ontwikkeld	15	225.000.000	50	750.000.000

⁸ Indien de grond in ontwikkeling wordt genomen wordt er bij de opbrengst rekening gehouden met nog te maken kosten.

5 Geleerde lessen

De achterliggende periode heeft duidelijk gemaakt dat de crisis met vertraging heeft geleid tot aanpassingen bij gemeenten en dat risico's in de grondexploitaties zijn onderschat. Een slagvaardige reactie van gemeenten had de crisis op de ontwikkelmarkten kunnen beperken. De crisis heeft ook geleerd dat de risico's in grondexploitaties tot aan de crisis zijn onderschat. Een overzicht van de opties voor beleid en de effectiviteit van het instrumentarium in een neerwaartse ontwikkeling van de grondmarkt ontbrak.

5.1 Slagvaardigheid van gemeenten

Een belangrijke constatering uit dit onderzoek is dat gemeenten met vertraging reageren op een marktomslag. Een slagvaardiger optreden van de gemeenten had de crisis op de grondmarkt en verwante ontwikkelmarkten kunnen beperken.

1. Informatievoorziening in de organisatie

Hoewel het voor de hand ligt, is een belangrijke les van de achterliggende periode dat de informatievoorziening op orde dient te zijn. Het bijsturen op strategisch niveau vraagt om een overzicht van aangegane verplichtingen in grondexploitaties, de bijbehorende risico's en wat veranderde marktomstandigheden daarvoor betekenen. Op deze wijze kan adequaat gereageerd worden op marktveranderingen. Een uitgebreid meerjarenperspectief grondexploitatie (MPG) kan hier aan bijdragen (zie kader). Hierin kunnen enkele verplichte onderwerpen worden beschreven aangaande geïnvesteerd vermogen, reservepositie en structurele en tijdelijke marktverhouding. Op deze wijze kunnen bestuurders en raad op een transparante wijze worden geïnformeerd over de risico's op de grondposities en projecten waardoor adequaat kan worden besloten.

MPG gemeente Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn de informatievoorziening ingericht middels een meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG). De gemeente Apeldoorn brengt jaarlijks de situatie op de grondmarkt in kaart.

In de MPG wordt ingegaan op de marktomstandigheden op de woning- en utiliteitsmarkt. Hierbij wordt stilgestaan bij de invloed van de marktomstandigheden op de fasering en programmering in de plannen van de gemeente. Voor een goed overzicht wordt er tevens teruggekeken naar de voorgaande MPG om zo een transparant beeld te krijgen van de aanpassingen in het voorbije jaar.

Na een algemeen beeld over de marktomstandigheden volgt het financiële effect van de maatregelen op het grondbedrijf en de gevolgen met betrekking tot de balans van de gemeente. Vervolgens wordt op projectniveau beschreven hoe het afgelopen jaar heeft doorgewerkt in de exploitatie en welke omstandigheden van invloed zijn geweest. Op deze wijze worden bestuurders en raad uitgebreid en overzichtelijk geïnformeerd over de aanpassing in elk project en het toekomstperspectief van elk project.

Bron: Meerjarenperspectief grondexploitatie 2014 Apeldoorn

2. Aanhouden van buffers

De wendbaarheid van een gemeente wordt vergroot wanneer voldoende buffers worden aangehouden om eventuele tegenslagen in de grondexploitaties op te vangen. De verliezen op grondexploitaties in de achterliggende periode betekenen in veel gevallen dat gemeenten keuzes moeten maken. De verliezen werken door op de gemeentelijke begroting en gaan hiermee ten koste van andere gemeentelijke ambities.

Een van de oorzaken is dat tegenover de verliezen slechts beperkte buffers in de vorm van reserveringen en voorzieningen stonden. Wanneer er buffers zijn om de conjuncturele gevolgen op de grondexploitaties op te vangen, vergroot dat de slagvaardigheid van gemeenten. Gemeenten hebben hierdoor de ruimte om verliezen te nemen en hetzij de prijzen te verlagen, hetzij andere vraagondersteunende maatregelen te kunnen financieren. De buffers kunnen worden opgebouwd door grondexploitaties te toetsen in verschillende marktscenario's, hierdoor wordt transparant inzichtelijk wat veranderende marktomstandigheden voor invloed op de waardering van grondposities hebben.

3. Flexibiliteit in projecten

De verschillende gesprekken met gemeenten en marktpartijen maken duidelijk dat naast grondprijzdaling ook andere instrumenten worden ingezet om de exploitatiebaarheid van projecten te waarborgen. De exploitatiebaarheid van een plan hangt van meerdere factoren af dan alleen de grondprijzen. Zowel gemeenten als projectontwikkelaars zoeken in dit proces naar een rendabel en verantwoord plan waardoor er ook andere concessies worden gedaan door verschillende partijen. Sturen op kwaliteit kan door het verdichten of juist verdunnen van projecten of concessies te doen op stedenbouwkundige eisen of private bijdragen aan infrastructuur of andere voorzieningen. Feitelijk zijn het optimalisaties of afwaarderingen van bestaande plannen. Een flexibele projectopzet met bijvoorbeeld een 'plan B' maakt het mogelijk om sneller bij te sturen in projecten.

4. Flexibiliteit in samenwerkingsvormen

Contracten waren niet noodzakelijk ingericht om ook in een neergaande markt partijen de gewenste inspanning te laten leveren. Een les is dat afspraken beter worden afgestemd op de rol van betrokken overheids- en marktpartijen. De rol van de overheid ligt in het voortraject en is in de ontwikkelfase gericht op het bouw- en woonrijp opleveren van de grond. De rol van marktpartijen is het garanderen van een goede aansluiting van het project bij de marktvraag en het leveren van een maximale inspanning in de marketing en verkoop van het project. Het gaat om het goed organiseren van de prikkels. Hierbij kan gedacht worden aan het vragen van rente over de nog te ontvangen opbrengsten uit grondverkoop aan ontwikkelaars, zoals in de casus van Rijswijk-Buiten (zie kader). Risico's op vertragingen worden zo gedeeld met de ontwikkelaar en zorgen voor een prikkel om tot een effectieve inspanning te komen.

Rentebetaling door ontwikkelaar in Rijswijk-Buiten

In de gebiedsontwikkeling Rijswijk-Buiten heeft de gemeente gekozen voor een samenwerkingsvorm waarbij de ontwikkelaar door middel van een rentebetaling wordt gestimuleerd mee te denken in het ontwikkelproces.

De ontwikkelaar betaalt voorafgaande aan het bouw- en woonrijp maken van de grond de eerste 5% van de grondwaarde. Daarbij betaalt de ontwikkelaar rente over de resterende 95% van de grondwaarde gedurende het ontwikkelproces. De risico's op vertragingen worden op deze wijze gedeeld door gemeente en ontwikkelaar. De ontwikkelaar wordt zo gestimuleerd om een inspanning te leveren in het ontwikkelproces en advies uit te brengen aan de gemeente over de programmering en fasering van het project.

5.2 Omgaan met risico's

De risico's rond grondposities en verplichtingen in grondexploitaties zijn in de aanloop naar de crisis onderschat. De crisis heeft de risico's blootgelegd en biedt daarmee een aantal inzichten om hier in de toekomst beter mee om te gaan.

5. Sturen op markt- en projectrisico's

Bij risico's is het van belang snel en adequaat te kunnen reageren op de aangepaste omgeving. Bij de planvorming zal reeds rekening moeten worden gehouden met verschillende economische scenario's. Dit geldt zeker voor plannen waarbij de doorlooptijd langer en daarmee risicovoller is.

Door uit te gaan van verschillende scenario's kan een plan worden opgesteld, welke robuust is in verschillende economische situaties en welke zich aanpast aan deze situatie. Flexibiliteit binnen de plannen kan worden bereikt door een flexibel bestemmingsplan en ruimte om opgelegde voorwaarden aan te passen. Afhankelijk van het scenario dat zich voltrekt, moet snel overgeschakeld kunnen worden op een plan B of een plan C. Zo kan er snel en marktgericht worden hergeprogrammeerd. Dit vraagt om een bestuurlijk mandaat op meer operationeel niveau. Voor eventuele verliezen dienen voorzieningen aangehouden te worden.

6. Flexibiliteit in kosten

De achterliggende periode heeft geleerd dat marktveranderingen niet direct worden doorgevoerd in het grondbedrijf. De kosten in de projecten zijn hierdoor onnodig opgelopen. Een betere beheersing van de kosten is essentieel om goed aan te sluiten op veranderende marktomstandigheden. Enerzijds door investeringen goed te verbinden met toekomstige opbrengsten waardoor wordt gestuurd op kasstromen. Anderzijds door het apparaat flexibel te maken voor marktschommelingen. Een zekere flexibele schil in het aantal banen binnen het grondbedrijf kan er toe leiden dat gemakkelijk kan worden meebewogen bij marktschommelingen. De plankosten worden zo gereduceerd tot een minimum, waardoor een verdere uitfasering van plannen niet per se tot onnodige afboekingen hoeft te leiden.

7. Programmering aansluiten op de vraag

Projecten die goed aansluiten bij de vraag, vinden vaak wel doorgang, ook in de crisistijd. Projecten op minder gewilde locaties of een mindere product/locatie combinatie, zijn in de afgelopen periode met de grootste vraaguitval geconfronteerd. Ook projecten die zich richten op een meer bovenregionale doelgroep kennen een tegenvallende afzet. Dit heeft verschillende actieve gemeenten in de problemen gebracht of er zelfs voor gezorgd dat ze onder toezicht zijn geplaatst. Het risico op vraaguitval kan worden beperkt door projecten beter af te stemmen op de vraag en flexibel op te zetten zodat gereageerd kan worden op veranderende marktomstandigheden.

Een aandachtspunt in de achterliggende periode is de aansluiting tussen vraag naar en aanbod van ontwikkellocaties. De grootste problemen zijn ontstaan op moeilijk te ontwikkelen locaties waarvan het aanbod voor de crisis eigenlijk al onvoldoende aansloot bij de vraag.

De volgende vragen zijn daarbij van belang. Wat is op een lokale/regionale schaal de doelgroep, hoe kan die op bestaande locaties worden gefaciliteerd en wat vraagt dat van de ontwikkeling van nieuwe locaties? Actieve gemeenten hebben ambitieus geprogrammeerd en daarbij niet altijd oog gehouden voor binnenstedelijke of bestaande locaties. Overschatting van de vraag, gemeentelijke ambities of financiële motieven hebben daarbij een rol gespeeld.

Voor de toekomst is het een aanbeveling om de verwachte vraagontwikkeling beter in kaart te brengen en te onderzoeken op welke wijze daarin kan worden voorzien. Dit vraagt niet alleen om een kwantitatieve analyse maar ook op welke wijze de vraagontwikkeling neerslaat in de gewenste kwaliteit van de ontwikkeling. Denk hierbij aan een duidelijke segmentering naar doelgroepen en een vertaling naar ontwikkelmogelijkheden op bestaande en nieuwe locaties.

8. Regionale afstemming

Voor gemeenten die zijn aangewezen om bovenregionale huishoudensgroei op te vangen, ligt samenwerking met andere gemeenten en overheden in de rede om zo de opwaartse en neerwaartse risico's te delen. De risico's kunnen dusdanig zijn, dat zij voor individuele gemeenten eigenlijk niet te dragen zijn.

Zowel in groei regio's als in krimpregio's kan regionale afstemming een casus vormen. In krimpregio's kan afstemming tussen gemeenten wenselijk zijn indien er negatieve externe effecten optreden bij het programmeren van woningbouw in de ene gemeente en dat dit zorgt voor leegstand en eventuele sloop in een andere gemeente.

In groei regio's kan regionale afstemming wenselijk zijn bij een beperkte mogelijkheid van uitbreiding binnen de eigen gemeentegrenzen. Om te kunnen voldoen aan de behoefte van de woonconsument kan naar mogelijkheden worden gezocht buiten de gemeentegrenzen. Dit geldt tevens voor moeilijk te exploiteren locaties, welke binnen een naastgelegen gemeente gemakkelijker tot stand kunnen komen. Gemeentegrenzen moeten dan ook niet als een barrière werken om aan de voorkeuren van de woonconsument te voldoen.

Veelvoudig wordt regionale samenwerking ook gezien als een mogelijkheid om risico's te verkleinen door schaarste te creëren op de grondmarkt. Evengoed is het belangrijk bij de afstemming dat er voldoende concurrentie blijft bestaan te behoeve van het creëren van kwalitatief sterke woningbouwproducten. Een concurrerende markt kan zo bijdragen aan een kwalitatief sterk product. Om risico's op ontwikkelingen te beperken is het met name van belang om de investeringen die worden gedaan goed te heroverwegen en te beheren en in mindere mate om plancapaciteit te verkleinen door regionale afstemming.

9. Inzet van instrumenten

In gesprekken met gemeenten en marktpartijen is geïnventariseerd in hoeverre effectieve instrumenten zijn ingezet als reactie op de crisis op de grondmarkt. Een groslijst van de besproken instrumenten staat in bijlage D. De inventarisaties hebben in beperkte mate concrete informatie opgeleverd. Erfpacht is bijvoorbeeld vaak genoemd als instrument, maar de effectiviteit van individuele instrumenten blijkt in de praktijk moeilijk te toetsen. Het algemene beeld is dat een mix van genomen (vraag) stimulerende maatregelen en aanpassingen in het aanbod een goede bijdrage hebben geleverd aan de kansen van de plannen.

De effectiviteit van de instrumenten wordt bepaald door de mate waarin het aansluit bij de oorzaak van de vraaguitval. De vraaguitval op de woningmarkt wordt veroorzaakt door een lager consumentenvertrouwen, de beperkte behoefte om te investeren en een verlaging van de financieringsnormen. Voor de nieuwbouw geldt tevens dat bij een geringe vraag de onzekerheid van de bouw een rol gaat spelen zowel voor de financiering van de bank aan de ontwikkelaar als wel bij de keuze van de consument voor bestaande bouw in plaats van nieuwbouw. Onderstaand worden drietal instrumenten nader beschreven: (1) Startersleningen, (2) afzetgaranties, en (3) faseren en doseren.

(1) Startersleningen zijn in de crisis effectief gebleken in het stimuleren van de vraag en doorstroming op de woningmarkt. De starterlening sluit goed aan bij het probleem rondom beperktere kredietverstrekking. Hiermee wordt effectief ingezet op investeringen in de bouw en werkt de starterslening als een hefboom door op de woningmarkt en in de bouw mede doordat de kosten voor de starterslening relatief beperkt zijn en worden gesteund door een rijksbijdrage. (EIB, 2014).

Helmond zet in op starterslening

In de gemeente Helmond wordt ruim ingezet op het instrument starterslening om starters te helpen aan hun eerste koopwoning. Helmond geeft sinds 2003 starters de mogelijkheid de financiering te verruimen door een starterslening aan te vragen.

Gedurende de crisis is het gebruik van de starterslening sterk toegenomen. Sinds 2010 maken jaarlijks gemiddeld 140 starters in Helmond gebruik van de starterslening. Hiervan gebruikt 80% van de starters de lening voor de aanschaf van een bestaande woning, waardoor het zorgt voor een betere doorstroming op de woningmarkt.

Voor 20% wordt de starterslening gebruikt voor de aanschaf van een nieuwbouwwoning, waardoor rechtstreeks een effect zichtbaar is op de bouwproductie. De gemeente Helmond ervaart de starterslening dan ook als een instrument die haar nut en noodzaak heeft bewezen.

(2) Afzetgaranties zorgen voor vertrouwen bij consumenten en banken. De onzekerheid van de nieuwbouw wordt derhalve weggenomen bij afzetgaranties zodat consumenten weer willen kiezen voor nieuwbouw. Door afzetgaranties heeft de ontwikkelaar zekerheid op de haalbaarheid van een plan, waardoor banken eerder een lening zullen verschaffen ter financiering van de projecten.

Garantieregeling Zaanstad

De gemeente Zaanstad heeft een garantieregeling in het leven geroepen die deels gefinancierd werd met de TSW-gelden en deels via interne financiering van de garantstelling zelf. De korting op de VON-prijs die de gemeente bedong bij een eventuele aankoop van de woningen waarvoor de garantie was afgegeven, diende als dekking voor de garantie zelf. Het idee dat de gemeente op deze manier zou interveniëren in de woningmarkt lag niet controversieel in Zaanstad.

De afzetgarantieregeling werd ondergebracht bij een BV, waarvan de gemeente 100% aandeelhouder is. Als de garantie door een ontwikkelaar wordt ingeroepen koopt de BV de woningen, met een korting van 10% op de VON-prijs. De BV zal in eerste instantie proberen de woningen weer te verkopen. Hierbij spelen erfpachtvarianten een grote rol. Pas als het niet lukt om de woning te verkopen is verhuur een optie. De gemeente heeft bij negen projecten, die zij van strategisch belang achtte voor Zaanstad, de afzetgarantieregeling gebruikt.

De gelden van de 2e en 3e tranche van de TSW-regeling zijn hiervoor ingezet. Alle projecten zijn daadwerkelijk van start gegaan. In totaal heeft de gemeente van ruim 150 woningen de afzet gegarandeerd. Door deze garantstelling is de bouw van 950 woningen mogelijk geworden. In de praktijk blijkt dat de resterende woningen vaak tijdens de bouw of na oplevering alsnog gekocht worden door particulieren zodat de gemeente haar garantie niet hoeft te effectueren.

De effectiviteit van het faseren en doseren (3) is afhankelijk van de wijze waarop het wordt gebruikt. Zo kiest de gemeente Barneveld voor het faseren en doseren om de organisatie effectief te laten werken op plannen die op korte termijn haalbaar zijn. Er worden geen plannen geschrapt maar er wordt realiteitszin in de plannen gebracht. In de provincie Zuid-Holland wordt het faseren en doseren gebruikt om tijdelijke schaarste te creëren, hiermee wordt verwacht dat de woningbouw weer kan aantrekken. Reden voor deze werkwijze is dat er veel dezelfde plannen tegelijkertijd op de markt komen waardoor geen van de plannen de benodigde 70% voorverkoop haalt.

Verkoopgerichte begeleiding in Barneveld

In het najaar van 2012 heeft de raad in de gemeente Barneveld ingestemd met het instellen van een kernteam woningbouw. De gemeente Barneveld heeft met een kernteam woningbouw ingezet op een andere begeleiding van plannen. Één van de doelen van het kernteam was om de woningbouw te ondersteunen door het aanbod beter aan te laten sluiten op de vraag.

Het kernteam, bestaande uit een bestuurder en een team van ambtenaren binnen de ruimtelijke ordening, komt meerdere malen per jaar bijeen om de situatie op de woningmarkt te bespreken en waar nodig bij te sturen. Plan voor plan wordt er naar de gerealiseerde en geprognoseerde afzet gekeken evenals de verwachte afzet en het programma. Hierbij wordt een duidelijke splitsing gemaakt tussen snel te realiseren planaanbod en planaanbod voor de toekomst.

Het kernteam kijkt binnen het programma naar mogelijkheden om zo tot een beter product voor de consument te komen. Hierbij luistert het naar de verschillende marktpartijen en kijkt het naar de gerealiseerde verkopen in plaats van marktonderzoek op basis van enquêtes. Op deze manier krijgt het goed inzichtelijk waar de vraag zich in de markt concentreert en worden niches in de markt duidelijk.

In de praktijk blijkt dat het faseren en doseren zonder op korte termijn schaarste te creëren kan helpen om de organisatie te focussen op projecten die op korte termijn tot stand kunnen komen. De werkwijze van de provincie Zuid-Holland is echter een andere. Deze werkwijze leidt tot een beperking van concurrentie op de markt, terwijl deze concurrentie de kwaliteit van de plannen juist ten goede zou moeten komen. Om aansluiting met de vraag te behouden werkt het creëren van schaarste juist tegengesteld doordat een ontwikkelaar geen prikkel heeft om de plannen te optimaliseren naar de behoefte van de consument. Tevens wijst de praktijk uit dat veel nieuwbouwplannen, ondanks een korte afstand van elkaar, niet of beperkt met elkaar concurreren (EIB,2013).

Faseren en doseren in Alkmaar

In de gemeente Alkmaar is prioriteit gegeven aan een viertal beeldbepalende projecten in de gemeente. Om deze vier projecten van start te krijgen is gebruik gemaakt van het faseren en doseren van plannen.

De gemeente doet dit door maatwerk te leveren op deze projecten en er voor te zorgen dat de projecten goed begeleid worden in de fasering van de ontwikkeling. De gemeente stuurt flexibel bij in de programmering door een goede samenwerking met de marktpartijen. Eventuele knelpunten in de planontwikkeling kunnen zo eerder worden gesignaleerd en worden opgelost.

In de toekomst kunnen gemeenten werken met een gereedschapskist aan instrumenten die voor specifieke projecten kunnen worden ingezet. Bij de inzet van instrumenten moet goed worden afgevraagd of het instrument effectief inspeelt op de oorzaak van het probleem en geen neveneffecten creëert waardoor de markt onnodig wordt verstoord.

Bronnen

- Commissie BBV (2012). Notitie grondexploitatie (bijgesteld)
- Companen (2013). Evaluatie doorwerking onderzoek “Grip op de woningbouwproductie”
- Deloitte (2013). Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven 2013
- Deloitte (2012). Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven actualisatie 2012
- Deloitte (2011). Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven update 2011
- Deloitte (2010). Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven
- EIB (2014). Startersregeling Regio Amersfoort
- EIB (2013). Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort
- EIB (2013). Verkenning woningbouwprogrammering regio Arnhem-Nijmegen
- EIB (2013). Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland
- EIB (2011). Succesvol binnenstedelijk bouwen
- Kadaster (2014). Onderzoek Nieuwbouwgrond
- Kadaster en Deloitte (2014). Gemeentelijke grondbedrijven in zwaar weer. ROMagazine, januari/februari 2014
- Kadaster en Royal Haskoning DHV (2013). Landelijke gemeenten meeste posities. ROMagazine, januari/februari 2013
- Kadaster en Royal Haskoning DHV (2012). Structureel overschot in veel regio's. ROMagazine, september 2012
- Louw, E. B. Needham, H. Olden en C.J. Pen. (2009). Planning van bedrijventerreinen.
- Sdu uitgevers Watertorenberaad (2014). Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl.

Bijlage A: Onderzoek Kadaster

Het onderzoek van het Kadaster kunt u vinden op de website van het Kadaster.

Bijlage B: Confrontatie vraag aanbod utiliteitsbouw

Om tot een confrontatie te komen tussen uitbreidingsvraag voor utiliteitsgebouwen en bouwgrond voor utiliteitsbouw is net als bij de confrontatie voor wonen in paragraaf 4.1 gebruik gemaakt van de dit jaar te verschijnen langetermijnstudie 'Investeren in Nederland' uitgevoerd door het EIB. In de langetermijnstudie wordt voor de utiliteitsbouw een doorkijk gegeven van de uitbreidingsvraag van utiliteitsgebouwen (in m²) tot en met 2040. Op basis van deze vraagraming is het aanbod van grond voor de utiliteitsbouw geconfronteerd. Daarbij is het agrarisch gecoördeneerde grondbezit onderverdeeld over wonen en bedrijven naar rato van de huidige grondvoorraadverdeling.

Om te komen tot een vraagraming voor het aantal benodigde hectare grond zijn aannames gedaan in de locatiekeuze (binnenstedelijk of uitleglocatie) en de floor space index (FSI) op bedrijventerreinen. De gebruikte aannames zijn op historische landelijke cijfers gebaseerd. Zo wordt er in de berekening uitgegaan van een FSI van 0,65 en een uitgeefbaarheid van 74% (Louw e.a., 2009).

Figuur A Aantal jaar dat een gemeente nog grond in bezit heeft voor uitgifte van utiliteitsbouwgrond op basis van de marktvrage



Bron: EIB

De bovenstaande figuren tonen het aantal jaar dat een gemeente nog grond in bezit heeft voor uitgifte van utiliteitsbouwgrond op basis van de marktvrage. De cijfers zijn op regionale schaal weergegeven.

Op landelijk niveau is er nog ruim voldoende grond voor utiliteitsbouw tot 2040. Er is een gemiddelde vraag naar grond voor utiliteitsbouw in bezit van gemeenten van 620 hectare tot 2040. Wel ligt de gemiddelde vraag tot 2020 hoger, namelijk op 760 hectare. Beide gemiddelden liggen echter lager dan het landelijk historisch gemiddelde van circa 1.000 hectare per jaar. Dit wordt verklaard door een afnemende groei van de beroepsbevolking waardoor de uitbreidingsvraag naar utiliteitsgebouwen zal terugvallen ten opzichten van het verleden.

Met regionale verschillen in de floor space index (FSI), uitgeefbaarheidspercentages en het aandeel grond bij marktpartijen is geen rekening gehouden. Op basis van een gevoeligheidsanalyse blijkt wel dat de conclusies aangaande het overschot aan grondposities voor de utiliteitsbouw robuust zijn.

Bijlage C: Groslijst instrumenten

Tabel

Instrumenten vraag en aanbod aanpassing

Starterslening
Verhuislening voor doorstromers
Opkoopgarantie oude woning
Afzetgaranties
Faseren en doseren
Gemeente bouwt zelf
Maatschappelijk Gebonden Eigendom(MGE) regeling
(Tijdelijke) Erfpachtregeling voor consumenten
Beperken thematische doelstellingen (aandeel sociale huur, duurzaamheid)
Herprogrammeren
Flexibiliteit in bestemmingsplannen
Regionale afstemming ; doseren
Prioritering van plannen
(Tijdelijke) grondprijsverlaging
Herzien bestaande afspraken
Bouwclaims terugplaatsen in marktpoule
Grondverkoop direct aan de gebruiker (consument)
Erfpachtconstructie aan de ontwikkelaar
Rente risico achtervang
Garanderen van geldleningen aan ontwikkelaars

Instrumenten verkleinen druk op grondexploitatie

Riolerings- en infrastructuurkosten over hevelen naar investeringsbegroting
Interne rekenrente in de grondexploitatie verlagen naar feitelijke rente
Herprogrammeren naar programma met opbrengstenmaximalisatie
Herprogrammeren naar programma met kostenminimalisatie
Versoberen van plannen

Bron: EIB

Bijlage D: Conservatieve waardering gemeenten

Richtlijnen van de commissie Besluit begroting van verantwoording

Voor de waardering van de grondposities zijn er richtlijnen gesteld door de commissie Besluit begroting en verantwoording (BBV). De waarderingsmethodiek, zoals gesteld door de commissie BBV, vormt in principe geen belemmeringen en geeft gemeenten de vrijheid om aanpassingen door te voeren in de grondexploitatie. Ook worden er vanuit het BBV verschillende mogelijkheden aangegeven de druk op een grondexploitatie te verminderen door de kosten over te hevelen naar de investeringsbegroting. Ook wanneer er niet direct volledig kan worden afgeboekt of een verliesvoorziening kan worden getroffen zijn er mogelijkheden, waardoor een gemeente niet direct onder preventief toezicht zal komen te staan. Indien een gemeente aannemelijk kan maken dat de afboeking binnen 4 jaar is opgelost, zal repressief toezicht behouden blijven.

De waarderingsmethodiek geeft derhalve de nodige flexibiliteit om eventuele tegenvallers terug te brengen in de boekhouding. Noodzakelijk is wel dat de buffers die worden aangehouden toereikend zijn voor de risico's die een gemeente neemt in de exploitaties.

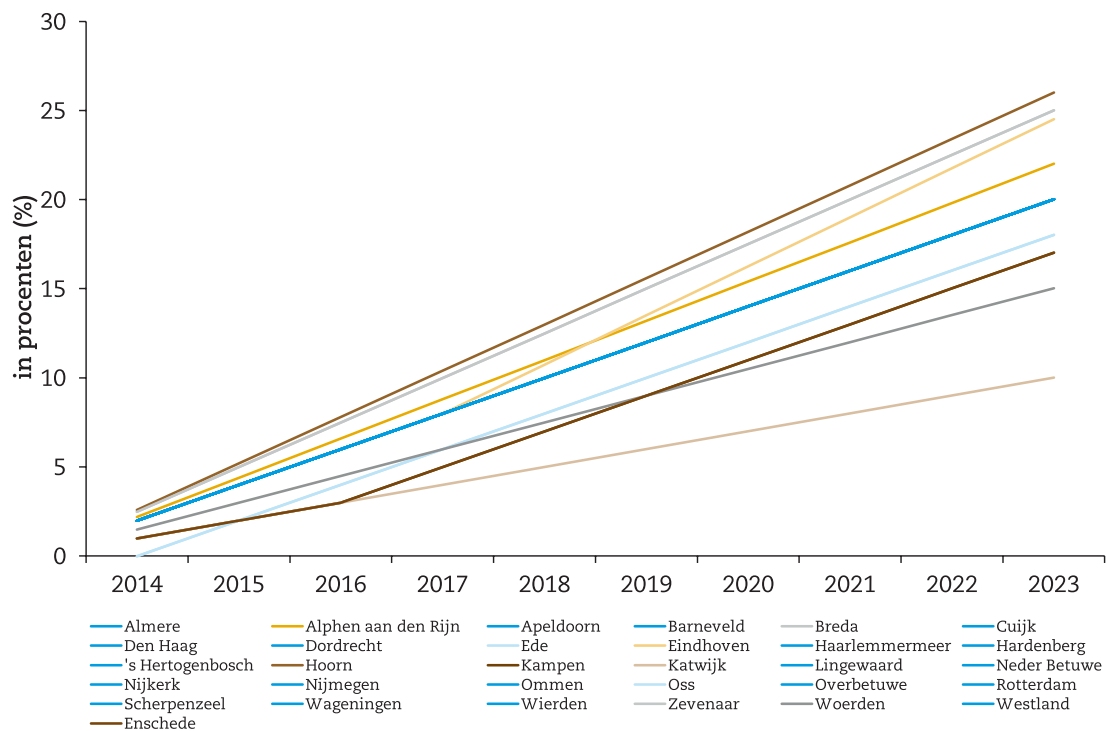
Binnen deze richtlijnen gelden het zogenaamde voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel. Deze beginselen houden in dat geraamde winsten pas boekhoudkundig gerealiseerd kunnen worden bij voldoende zekerheid, mits de zekerheid er is moet de winst ook genomen worden. In tegenstelling tot de winsten moeten geraamde verliezen wel direct genomen worden ten grootte van het volledige verlies terwijl deze verliezen pas later in de tijd zullen worden gerealiseerd. Op deze wijze worden gemeenten gedwongen verliezen naar voren te halen terwijl deze door winstgevendende projecten in de toekomst kunnen worden verevend. De waarderingsmethodiek werkt in een neergaande markt procyclisch door op de gemeentelijke balans.

Het voorzichtigheidsbeginsel zorgt tevens voor dat gemeenten ook de ramingen op een conservatieve wijze vaststellen. Dit komt tot uiting in een gematigd marktherstel in afzet en een zeer conservatieve verwachting over opbrengstenstijgingen (0% tot 1,4% nominale prijsstijging). Dit terwijl marktindicatoren uitwijzen dat er een krachtig herstel op de woningmarkt aanstaande is en dit sterk zal doorwerken in de afzetmogelijkheden van grondposities. De waarderingsmethodiek heeft hierdoor niet alleen een procyclische werking, tevens leidt het tot 'undershooting' van de resultaten in de grondexploitaties. Op middellange termijn moet rekening worden gehouden met hogere opbrengsten dan op dit moment geraamd, vanwege prijsstabilisatie of prijsstijging en sterk verbeterde afzetmogelijkheden.

Parameter: Kostenstijging

Gemeenten hanteren in de waardering van grondexploitaties verwachtingen voor de kosten- en opbrengsten in de toekomst. Het is gebruikelijk om daarbij uit te gaan van actuele kosten en prijzen en deze vervolgens te indexeren in een raming. De verwachte kostenontwikkeling is de afgelopen jaren beperkt aangepast. Dit komt terug in de indexering van de kosten in de waarderingen van grondexploitaties. Gemeenten rekenen met een nominale kostenstijging van tussen 1% en 2,5% gemiddeld per jaar (figuur B).

Figuur B Kostenstijging van gemeenten, 2014-2023



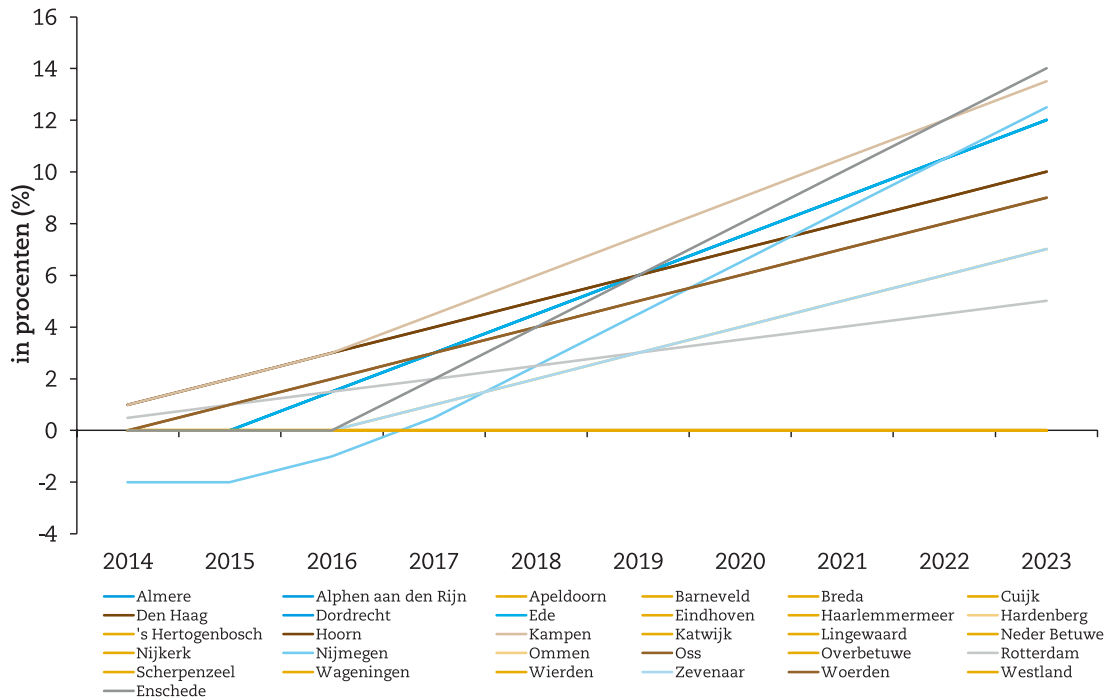
Bron: Meerjarenperspectief grondexploitatie diverse gemeenten, bewerking EIB

Parameter: Opbrengstenstijging

Bij de opbrengstenstijgingen gaan gemeenten in de grondexploitatie uit van een gemiddelde nominale opbrengstenstijging van 0% tot 1,4% per jaar tot 2023. Het merendeel van de gemeenten gaat uit van een opbrengstenstijging van 0% in 2014 en 2015.

Na 2015 is zichtbaar dat de helft van de in de analyse betrokken gemeenten vasthoudt aan de 0% nominale opbrengstenstijging. Dit betekent een jaarlijkse reële opbrengstendaling ter grootte van de inflatie. Gemeenten gaan in dit scenario uit van een grondprijzdaling ofwel, gezien vanuit een residuele berekening, uit van een lichte reële woningprijzdaling. Ofwel een stijging van de woningprijs waarbij de stijging volledig wordt opgevangen door een stijging in de stichtingskosten, waardoor het niet resulteert in een stijging van de grondprijs.

Figuur C Opbrengstenstijging parameter van gemeenten, 2014-2023



Bron: Meerjarenperspectief grondexploitatie diverse gemeenten, bewerking EIB

Gemeenten geven aan deze opbrengstenstijging aan te houden vanwege de onzekerheid die er in de markt speelt. Gemeenten kunnen niet goed verantwoorden waarom gemeenten in het grondbedrijf toch uitgaan van een opbrengstenstijging. Om willen van het voorzichtigheidsbeginsel wordt dan ook vastgehouden aan deze percentages.

EIB-publicaties

2010

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2010

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2008

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2008

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2010-2015

Zzp'ers in de bouw

De arbeidsmarkt in de bitumineuze en kunststofdakbedekkingsbranche

Kantorenleegstand - probleemanalyse en oplossingsrichtingen (www.eib.nl)

Ondergrondse netwerken en grondwaterbeheer

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2009 (ARBOUW)

Ziekteverzuim in de bouw 2009

Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector (www.eib.nl)

Nacht- en weekendwerk in het wegonderhoud

Bouw in beeld 2009

De bouwmarkt 2010-2015

Bedrijfseconomische kencijfers gespecialiseerde bedrijven 2007-2008

Strategie en crisis

Vrouwen in technische functies

Marktstudie AFNL 2011-2012

Infrastuctuurmonitor - MIRT 2011

Kantorenleegstand - analyse van de marktwerking (www.eib.nl)

2011

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2007-2009

Openbare aanbestedingen in de gww

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2009

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2009

Succesvol binnenstedelijk bouwen

De winst van innoveren (www.eib.nl)

Algemene BouwplaatsKosten (ABK) van B&U-projecten 2010 (ARBOUW)

Productiviteit en strategie (www.eib.nl)

Bouwconcerns in beeld 2009-2010

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2011-2016

Restauratie en onderhoud van monumenten - marktverkenning tot 2015

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)

Actuele situatie in de bouw - overzicht ten behoeve van de nieuwe woonvisie (www.eib.nl)

Dynamiek op de woningmarkt

De civiele betonbouw tot 2016 - ontwikkelingen op de markt en in de rolverdeling in het bouwproces (www.eib.nl)

Monumenten en corporaties - monumentenbezit en -beleid van corporaties (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2010 (www.eib.nl)

Maatschappelijke woonagenda - van programmeren naar stimuleren

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2010 (ARBOUW)

Kantorenmonitor - analyse van vraag en aanbod (www.eib.nl)

MKBA Herstructurering Eemsdelta

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2010 (www.eib.nl)

Kosten en baten van de bouw bbl-opleiding (www.eib.nl)

Overheid en markt; nieuw evenwicht in aanbesteden (www.eib.nl)

Dienstverlening van medeoverheden - quick scan onder architectenbureaus (www.eib.nl)

Infrastructuurmonitor - MIRT 2012 (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2008-2010 (www.eib.nl)

Kostenmodel omgevingsrecht (www.eib.nl)

Bouwen voor kwaliteit (www.eib.nl)

2012

Evaluatie stimuleringspakket woningbouw (www.eib.nl)

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2012

Situatie op de Nederlandse hypotheekmarkt

Arbeid en scholing in de restauratiesector

Trends en ontwikkelingen in de wegenbouw tot 2017 (www.eib.nl)

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2012-2017

Bouwconcerns in beeld 2010-2011

Effecten van bezuinigingen in de infrastructuur (www.eib.nl)

Annuïtaire beperking hypotheekrenteaf trek (www.eib.nl)

Vitaliteit: van feit tot beleid (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2011 (www.eib.nl)

Landelijke samenvatting kantorenmonitor (www.eib.nl)

Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2011 (ARBOUW)

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)

Gemeentefinanciën, voorzieningen en ruimtelijke investeringen in krimpgebieden (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord Nederland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Oost Nederland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt provincie Utrecht (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord-Holland en Flevoland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Zuid-Holland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Zeeland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord-Brabant (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Limburg (www.eib.nl)

Verkiezingsprogramma's - gevolgen voor de woningmarkt en de bouwproductie (www.eib.nl)

Bouwen voor de zorg (www.eib.nl)

De bouw in 2020 (www.eib.nl)

Inventarisatie projecten Noord-Holland Noord 2013 (www.eib.nl)

Bouwschoolverlaters (www.eib.nl)

Perspectief voor de funderingsbranche (www.eib.nl)

Bouw in beeld 2011-2012

Regeerakkoord en woningcorporaties (www.eib.nl)

Infrastructuurmonitor - MIRT 2013 (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2009-2011 (www.eib.nl)

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2011 (www.eib.nl)

Marktstudie AFNL 2012-2017

2013

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2013

Verhuurderheffing en huurmaatregelen in krimpregio's (www.eib.nl)

Bouwconcerns in beeld 2011-2012

Woonakkoord - effecten op bouwproductie en werkgelegenheid (www.eib.nl)

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2013-2018

Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing (www.eib.nl)

De Stroomversnelling (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2012 (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort (www.eib.nl)

De feiten rond aanbesteden (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2012 (ARBOUW)

Bouwen voor het onderwijs

Regionale kantorenmarkten Metropoolregio Rotterdam en Den Haag (www.eib.nl)

SER Energieakkoord (www.eib.nl)

Duurzame inzetbaarheid van arbeid

Bouw in beeld 2012-2013

Restauratie en onderhoud van monumenten

Waterbouw en waterschappen tot 2020

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Infrastructuurmonitor - MIRT 2014 (www.eib.nl)

EMVI, tenzij..... (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering regio Arnhem-Nijmegen (www.eib.nl)

Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2010-2012 (www.eib.nl)

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2012 (www.eib.nl)

2014

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014

Bouwconcerns in beeld 2012-2013 (www.eib.nl)

Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland (www.eib.nl)

Toekomstperspectieven sloopsector (www.eib.nl)

Scenariostudie Overijssel (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort (www.eib.nl)

Startersregeling Regio Amersfoort (www.eib.nl)

Succesfactoren opdrachtgeverschap (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2013 (www.eib.nl)

Gebruik en effecten van de Starterslening (www.eib.nl)

Transactiekosten aanbesteden (www.eib.nl)

Bouw in beeld 2013-2014 (www.eib.nl)

Regionale afstemming van werklocaties in Noord-Brabant (www.eib.nl)

Infrastructuurmonitor: MIRT 2015 (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw (Arbouw)

Economisch Instituut voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Desktop publishing: Eric Diender, EIB

The logo for the Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) features the lowercase letters 'eib' in a bold, blue, sans-serif font. The 'e' and 'i' are connected, and the 'b' is slightly larger and positioned to the right.

Economisch Instituut
voor de Bouw

Koniginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

info@eib.nl

www.eib.nl