



Delft University of Technology

Financiële gegevens bouwgrondexploitatie gemeenten: Jaarcijfers 2021 zicht op 2022

Korthals Altes, W.K.

Publication date
2022

Document Version
Final published version

Citation (APA)
Korthals Altes, W. K. (2022). *Financiële gegevens bouwgrondexploitatie gemeenten: Jaarcijfers 2021 zicht op 2022*. Delft University of Technology.

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.*

Financiële gegevens bouwgrondexploitatie gemeenten

Jaarcijfers 2021 zicht op 2022

Willem Korthals Altes
8 september 2022

Financiële gegevens bouwgrondexploitatie gemeenten

Jaarcijfers 2021; zicht op 2022

Willem Korthals Altes

8 september 2022

Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft

Julianalaan 134, 2628 BL Delft

Tel. (015) 278 41 59

E-mail: MBE-bk@tudelft.nl

<http://www.bk.tudelft.nl>

© Copyright 2021 by Technische Universiteit Delft

No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Samenvatting

De financiële gegevens van gemeentelijke grondexploitaties laten een grote continuïteit zien. Er is een grote gelijkenis tussen de uitkomsten over 2020 (resultaat € 910 miljoen positief) en 2021 (resultaat € 896 miljoen positief). Ook is er grote continuïteit in de investeringen van gemeenten in grond en duurzame goederen. Deze zijn aanhoudend op een laag niveau. Ook wanneer private partijen locaties ontwikkelen, is het vanwege aanbestedingsregels noodzakelijk dat gemeenten investeren in openbaar gebied en de kosten hiervan verhalen op marktpartijen. Ook de post waar deze kostenverhaalsinkomsten geboekt moeten worden, is aanhoudend laag. De voorlopige cijfers over het eerste halfjaar van 2022 laten geen verandering van dit beeld zien. Er is eerder sprake van een nog verdere verlaging van investeringen dan van een verhoging. Versnelling van de woningbouw is daarmee niet in zicht. Zonder grond en investeringen in de woonomgeving (zoals straten, rioleringen en groenvoorzieningen) kan er niet worden gebouwd.

1. Inleiding

Bijgaande rapportage bevat een korte weergave van de resultaten van gemeentelijke grond-exploitaties zoals gemeenten die verantwoorden in het Informatie voor derden (Iv3) systeem. Gemeenten die hun gegevens tijdig aanleveren worden door het CBS gepubliceerd. Deze rapportage betreft allereerst de jaarcijfers over 2021. Gemeenten zijn verplicht deze cijfers na behandeling door de gemeenteraad in te dienen. Daarnaast wordt elke kwartaal een update toegestuurd naar de Iv3 voorziening. De gegevens over de eerste twee kwartalen van 2022 geven een actueel inzicht in de ontwikkelingen.

Sinds 2017 wordt gebruik gemaakt van een nieuwe opzet van het informatievoorschrift¹ wat jaarlijks wijzigt². Een belangrijkste ontwikkeling is dat grondexploitaties van bedrijventerreinen niet meer worden weergegeven bij de andere grondexploitaties, maar worden opgevoerd bij het taakveld 'Fysieke bedrijfsinfrastructuur'.

Iv3-Informatievoorschrift Gemeenten Verslagjaar 2017³, blz. 16

“3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur, Tot dit taakveld behoren activiteiten gericht op fysieke condities scheppen voor alle vormen van bedrijvigheid:

- grondexploitatie bedrijventerreinen;
- ontwikkeling en onderhoud van bedrijfslocaties en (her)ontwikkeling van bedrijfspanden;
- herstructurering en verduurzaming bedrijfslocaties;
- investeringen in winkelgebieden en winkelstrips;
- werkzaamheden t.b.v. land- en tuinbouwgronden.

Onder bedrijventerreinen onder 3.2 wordt verstaan: locaties van enige omvang die expliciet als bedrijventerrein worden aangelegd en ingericht en die niet voor andere functies (zoals woningen) worden gebruikt.”

Daarnaast zijn er verschuivingen in de categorieën van kosten en opbrengsten. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat mutaties in voorzieningen nu apart zichtbaar zijn. Deze mutaties van voorzieningen vinden voor nieuwe verliesgevende grondexploitaties plaats bij de opening van zo een grondexploitatie op grond van een besluit van de gemeenteraad. Bij lopende grondexploitaties vindt dit in ieder geval plaats bij de herwaardering van de grondexploitaties ten behoeve van het opmaken van de jaarrekening; maar ook gedurende het jaar kunnen voorzieningen worden genomen of vrijvallen afhankelijk van specifieke gebeurtenissen (zoals het verkopen van grond of de uitkomst van een aanbesteding tegen een afwijkende prijs) of herwaarderingsen.

Ten behoeve van de jaarafsluiting vindt zo nodig een herwaardering van grondexploitaties plaats, wordt accountantscontrole uitgevoerd en worden de resultaten bediscussieerd en vastgesteld door de gemeenteraad. In de kredietcrisis betekende dit dat er na het vierde kwartaal nog een “vijfde kwartaal” was waarvan de resultaten in negatieve zin behoorlijk afwaken van die in het vierde kwartaal. Daarna was er een periode waar er relatief gezien minder grote structurele wijzigingen zijn doorgevoerd. In de huidige situatie is het zeer wel denkbaar dat er grote afwijkingen zullen zijn. Ook dient in het oog te worden gehouden dat deze

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016) Iv3-Informatievoorschrift Gemeenten Verslagjaar 2017, <http://vraagbaakiv3gemeenten.nl/files/2016-12/161220-iv3-informatievoorschrift-2017-v8.5.pdf> (geraadpleegd op 11 mei 2017)

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) Iv3-Informatievoorschrift Gemeenten Verslagjaar 2020, <https://findo.nl/handlers/ballroom.ashx?function=download&id=23> (geraadpleegd 9 april 2021)

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016) Iv3-Informatievoorschrift Gemeenten Verslagjaar 2017, <http://vraagbaakiv3gemeenten.nl/files/2016-12/161220-iv3-informatievoorschrift-2017-v8.5.pdf> (geraadpleegd op 11 mei 2017) Vergelijk ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) Iv3-Informatievoorschrift Gemeenten Verslagjaar 2020, <https://findo.nl/handlers/ballroom.ashx?function=download&id=23> (geraadpleegd 8 september 2022)

rapportage is gebaseerd op gemeenten die door CBS zijn meegenomen bij de eerste plaatsing van gegevens. Het is niet bekend of gemeenten die de gegevens later hebben aangeleverd relatief andere gegevens rapporteren.

Jaarcijfers 2021

De ontwikkeling van 2017 tot en met 2021 vertoont een grote mate van continuïteit (Tabel 1; Tabel 2; Tabel 3). De daling van het positieve saldo tussen 2017 en 2019 lijkt met name samen te hangen met verrekeningen en mutaties van voorzieningen. In belangrijke mate gaat dit om de vertaling van marktontwikkelingen naar de lopende grondexploitaties. Het gaat dan om voorzieningen getroffen ten tijde van de crisis en verrekening van gestegen marktprijzen. Te verwachten valt dat dit effect kleiner wordt naarmate de kredietcrisis langer geleden is. De cijfers voor 2021 zijn opgemaakt in het voorjaar van 2022; dus voorziene tekorten op grond van recente ontwikkelingen zouden opgenomen kunnen zijn.

Tabel 1: Gemeentelijke grondexploitaties inclusief woningen

in € miljoen		Wonen				
		2017	2018	2019	2020	2021
Baten	Belastingen	0	0	0	0	0
	Grond	1724	2003	1758	1900	1836
	Duurzame goederen	108	103	105	155	154
	Pachten	156	216	279	253	253
	Huren	28	37	32	32	32
	Leges en andere rechten	3	7	19	28	28
	Overige goederen en diensten (diversen)	85	199	261	246	239
	Inkomens- en kapitaaloverdrachten	148	135	81	112	109
	Rente en toegerekende rente	15	15	16	9	8
	Dividenden en winsten	4	0	0	0	0
	Financiële transacties	1	0	0	0	0
	Mutatie reserves	2	6	8	5	5
	Mutatie voorzieningen	77	223	176	167	166
	Afschrijvingen	0	0	0	0	0
	Overige verrekeningen	121	903	551	594	590
	Totaal baten	2472	3847	3285	3500	3419
Lasten	Salarissen en sociale lasten	122	164	141	215	213
	Belastingen	11	19	18	13	13
	Grond	109	173	164	189	181
	Duurzame goederen	545	684	745	742	727
	Pachten	3	1	1	3	3
	Ingeleend personeel	36	85	99	82	81
	Overige goederen en diensten (diverse)	281	267	351	310	308
	Subsidies	1	1	1	1	1
	Inkomens- en kapitaaloverdrachten	26	57	24	35	35
	Rente en toegerekende rente	214	186	160	131	129
	Financiële transacties	0	0	0	0	0
	Mutatie reserves	4	6	8	11	11
	Mutatie voorzieningen	22	183	138	79	80
	Afschrijvingen	21	19	26	31	31
	Overige verrekeningen	224	1273	891	940	894
	Totaal lasten	1621	3116	2767	2783	2707
Resultaat		852	731	518	717	712

Bron: TU Delft op basis Iv3 gegevens gemeenten verzameld door CBS

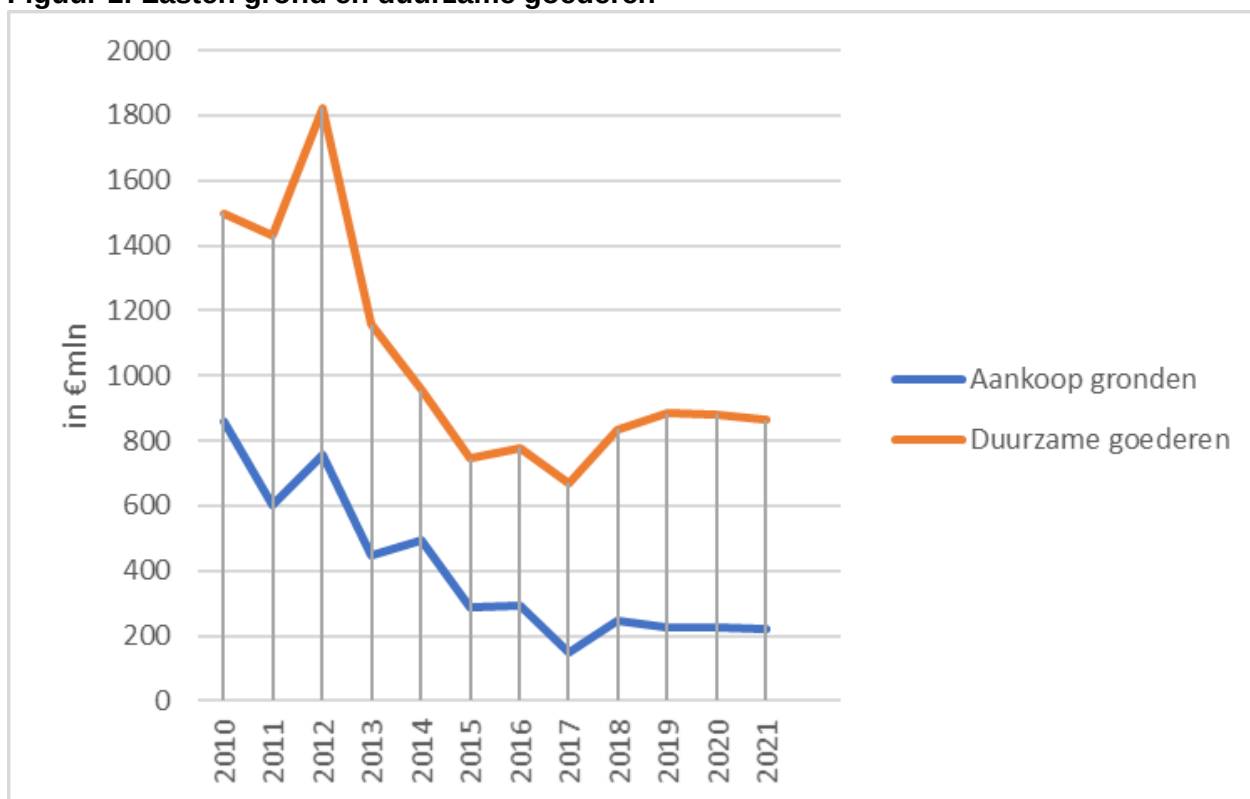
Als de lasten voor grond (Tabel 1) worden gerelateerd aan een woningbouwopgave van ongeveer 80 duizend woningen per jaar dan komt dit neer op ongeveer € 2,3 duizend per woning. (80 duizend woningen x € 2,3 duizend = € 184 miljoen). Deze € 2.300 per woning is geen niveau van kosten dat reëel is om grond te verwerven voor woningbouw. Ook de baten voor inkomens- en kapitaaloverdrachten (€ 109 miljoen in 2021), waar exploitatiebijdragen (waarvan de betaling wettelijk verplicht is) op moeten worden verantwoord zijn dusdanig laag (ook in verhouding tot de baten van grondverkoop) dat niet verwacht kan worden dat veel woningbouw faciliterend wordt ontwikkeld en er daarvoor realistisch kostenverhaal plaatsvindt. In beginsel zouden deze dekkend

moeten zijn voor de lasten van duurzame goederen en kosten voor voorbereiding en toezicht op de uitvoering van deze werkzaamheden. Alleen wanneer betaalde bijdragen een voorschot zijn op het leveren van grond door de gemeente (en er dus sprake is van actief grondbeleid) behoren ze onder baten grond te staan.

Op het gebied van bedrijfsinfrastructuur (Tabel 2) zijn de lasten in 2020 en 2021 lager dan voorgaande jaren. Hoogstwaarschijnlijk heeft dit te maken met COVID19 waardoor veel initiatieven zijn uitgesteld.

Het totaaloverzicht (Tabel 3) Laat een blijvend hoog positief saldo zien. Opmerkelijk is dat investeringen in grond en duurzame goederen (zoals bouw en woonrijp maken van terreinen) zich blijvend op een laag niveau bevinden (Figuur 1). Van belang bij deze gegevens is dat het nominale bedragen betreft. De reële waarde van investeringen is in het afgelopen decennium nog verder afgenomen door inflatie.

Figuur 1: Lasten grond en duurzame goederen



Bron: TU Delft op basis Iv3 gegevens gemeenten verzameld door CBS

Tabel 2: Gemeentelijke grondexploitaties bedrijfsinfrastructuur

in € miljoen		Economie				
		2017	2018	2019	2020	2021
Baten	Belastingen	0	0	0	0	0
	Grond	337	569	651	534	519
	Duurzame goederen	62	32	17	11	10
	Pachten	8	105	10	11	10
	Huren	35	22	23	20	19
	Leges en andere rechten	3	8	1	6	6
	Overige goederen en diensten (diversen)	36	37	43	49	48
	Inkomens- en kapitaaloverdrachten	20	26	38	22	22
	Rente en toegerekende rente	1	4	3	2	2
	Dividenden en winsten	0	0	0	0	0
	Financiële transacties	1	0	0	0	0
	Mutatie reserves	0	0	0	1	1
	Mutatie voorzieningen	20	77	60	71	71
	Afschrijvingen	0	0	10	0	0
	Overige verrekeningen	36	373	142	202	203
	Totaal baten	558	1252	999	929	911
Lasten	Salarissen en sociale lasten	22	55	61	59	58
	Belastingen	6	6	4	4	4
	Grond	37	76	63	38	38
	Duurzame goederen	125	150	139	140	137
	Pachten	0	0	0	0	0
	Ingeleend personeel	5	9	8	14	14
	Overige goederen en diensten (diverse)	94	77	71	91	90
	Subsidies	12	1	7	2	2
	Inkomens- en kapitaaloverdrachten	6	15	11	12	12
	Rente en toegerekende rente	49	44	43	36	36
	Financiële transacties	1	0	0	0	0
	Mutatie reserves	0	1	-4	10	10
	Mutatie voorzieningen	40	60	40	20	21
	Afschrijvingen	13	12	17	14	14
	Overige verrekeningen	-45	603	416	295	290
	Totaal lasten	367	1107	876	736	727
Resultaat		191	145	123	192	184

Bron: TU Delft op basis Iv3 gegevens gemeenten verzameld door CBS

Tabel 3: Gemeentelijke grondexploitaties totaal

in € miljoen		Totaal				
		2017	2018	2019	2020	2021
Baten	Belastingen	0	0	0	0	0
	Grond	2062	2572	2408	2434	2355
	Duurzame goederen	169	135	123	166	164
	Pachten	164	321	289	264	263
	Huren	63	59	55	51	51
	Leges en andere rechten	6	15	20	34	34
	Overige goederen en diensten (diversen)	120	237	304	295	287
	Inkomens- en kapitaaloverdrachten	168	161	119	134	131
	Rente en toegerekende rente	16	19	19	11	10
	Dividenden en winsten	4	0	0	0	0
	Financiële transacties	1	0	0	0	0
	Mutatie reserves	2	6	8	5	5
	Mutatie voorzieningen	97	299	236	238	237
	Afschrijvingen	0	0	10	0	0
	Overige verrekeningen	157	1277	693	796	793
	Totaal baten	3030	5099	4285	4429	4330
Lasten	Salarissen en sociale lasten	144	219	202	274	271
	Belastingen	17	25	22	17	17
	Grond	147	248	226	228	220
	Duurzame goederen	671	834	884	882	864
	Pachten	3	1	1	3	3
	Ingeleend personeel	41	93	107	96	95
	Overige goederen en diensten (diverse)	376	343	422	401	398
	Subsidies	13	2	8	3	3
	Inkomens- en kapitaaloverdrachten	32	72	35	46	46
	Rente en toegerekende rente	263	229	203	167	165
	Financiële transacties	1	0	0	0	0
	Mutatie reserves	4	7	4	21	21
	Mutatie voorzieningen	62	244	178	99	100
	Afschrijvingen	34	31	43	46	45
	Overige verrekeningen	179	1876	1308	1235	1184
	Totaal lasten	1987	4223	3643	3520	3434
Resultaat		1043	876	642	910	896

Bron: TU Delft op basis Iv3 gegevens gemeenten verzameld door CBS

Ook als gemeenten niet zelf meer de grond aankopen, zijn deze investeringen in bouw- en woon-rijp maken (straten, groenvoorzieningen, grondwerk) nodig. Aanbestedingsrichtlijnen schrijven voor dat publieke werken moeten worden aanbesteed en het is niet gebruikelijk en juridisch niet eenvoudig deze aanbestedingsplicht door te leggen naar marktpartijen. Het niveau van grondverwerving is weliswaar in 2019, 2020 en 2021 hoger dan in 2017, maar dat was een dieptepunt. Gegevens van de waarde van grondposities laten zien dat gemeenten interen op hun vermogen aan grondposities. Deze boekwaarde was volgens een analyse van Deloitte eind 2017 minder dan de helft van die van 2012⁴. In 2018 bedroeg de afname nog eens 16%.⁵,

⁴ Deloitte, Grondposities gemeenten in 2017 weer met een kwart gedaald, Data analyse, grondposities gemeenten, augustus 2018.

⁵ Deloitte, Omvang grondposities gemeenten verder afgenomen, Gemeenten lopen minder financiële risico's op bouwgrond dan in 2008, juni 2020.

Vooruitblik 2022

Het overzicht van de exploitaties in het eerste half jaar van 2022 (tabel 4) laat geen inhaalslag zien in de lasten voor grond en duurzame goederen. De hier geboekte bedragen zijn ruim minder dan de helft van die van 2021. Op grond van deze gegevens kan geen versnelling van de woningbouw worden verwacht.

Tabel 4 gemeentelijke grondexploitatie 1^e halfjaar 2022

in € miljoen		Wonen	Economie	Totaal
Baten	Belastingen	0	0	0
	Grond	760	199	959
	Duurzame goederen	35	31	66
	Pachten	127	4	131
	Huren	12	10	21
	Leges en andere rechten	3	0	3
	Overige goederen en diensten (diversen)	34	7	40
	Inkomens- en kapitaaloverdrachten	82	12	94
	Rente en toegerekende rente	3	0	3
	Dividenden en winsten	0	0	0
	Financiële transacties	0	0	0
	Mutatie reserves	0	0	0
	Mutatie voorzieningen	9	0	9
	Afschrijvingen	0	0	0
	Overige verrekeningen	77	47	123
	Totaal baten	1141	310	1451
Lasten	Salarissen en sociale lasten	66	21	86
	Belastingen	7	2	10
	Grond	47	25	72
	Duurzame goederen	245	43	288
	Pachten	1	0	1
	Ingeleend personeel	50	3	53
	Overige goederen en diensten (diverse)	83	28	111
	Subsidies	0	0	0
	Inkomens- en kapitaaloverdrachten	10	3	13
	Rente en toegerekende rente	25	8	33
	Financiële transacties	0	0	0
	Mutatie reserves	0	0	0
	Mutatie voorzieningen	15	0	16
	Afschrijvingen	4	6	10
	Overige verrekeningen	163	34	197
	Totaal lasten	717	174	890
Resultaat		424	137	561

Verantwoording

De gegevens in dit rapport zijn ontleend aan 'Informatie voor derden' (Iv3) rapportages van gemeenten, die worden verzameld door het CBS en beschikbaar worden gesteld als open data. Deze cijfers hebben niet het CBS- kwaliteitsstempel, maar zijn volgens een wettelijke verplichting (sanctie opschorten uitbetalingen van algemene uitkering gemeentefonds) door de gemeenten aangeleverd aan het CBS. Het CBS publiceert de gegevens die op tijd binnen zijn als 1^e plaatsing, ca 2 maanden later wordt ook een 2^e plaatsing gepubliceerd op grond van eventueel nagekomen inzendingen. Wat betreft de jaarrekeningen (sluitingsdatum 15 juli dus ruim na afloop van het voorgaande jaar) zijn deze verschillen klein (in de meeste jaren 0; in 2014 een tekort dat 12 miljoen groter is) Informatie hierover kan worden gevonden op de website van het CBS: <http://iv3statline.cbs.nl>. Belangrijke doelstelling van Iv3 is dat per kwartaalgegevens voor het EMU-saldo worden aangeleverd. Hierdoor zijn ook per kwartaalgegevens beschikbaar over grondexploitaties in Nederland. Naar verwachting zullen vooral de gegevens die van belang zijn voor dit EMU-saldo (externe transacties) beter in deze data zijn opgenomen dan interne herwaarderingen (via verrekeningen) van grondportefeuilles (irrelevant voor EMU-saldo).

De wijze waarop gemeenten gegevens moeten aanleveren wordt door de Rijksoverheid bepaald in een Iv3-informatievoorschrift. In de analyse is slechts gebruik gemaakt van gegevens die gemeenten opvoeren onder de Iv3-functie 8.3 Bouwgrondexploitatie. In dit informatievoorschrift (dat jaarlijks wordt herzien) wordt deze functie als volgt omschreven (2015, blz. 36):

“Tot deze functie behoren activiteiten waarbij ruwe onbebouwde gronden dan wel voor sanering en reconstructie bestemde gronden onder aanwending van arbeid, materialen en kapitaalgoederen omgevormd worden tot een gevarieerde hoeveelheid aan derden te verkopen dan wel in erfpacht uit te geven bouwterreinen, terwijl daarbij straten, pleinen, plantsoenen en rioleringen in de regel om niet in beheer en onderhoud worden genomen.

Kernwoorden bij deze functie zijn:

- grondverwerving;
- bouwrijp maken;
- woonrijp maken;
- financieringskosten en administratiekosten voor bouwgrondexploitaties;
- bovenwijkse voorzieningen;
- structuur- en bestemmingsplannen (voor zover betrekking hebbend op bouwgrondexploitatie);
- acquisitiekosten (met het oog op te verkopen percelen);
- erfpacht.”

De categorieën van baten en lasten worden in hetzelfde document gedefinieerd. Hierbij worden de volgende hoofdcategorieën onderscheiden

Lasten:

- Salarissen en Sociale lasten
- Rente afschrijving kapitaallasten
- Goederen en diensten
- Overdrachten
- Financiële transacties
- Verrekeningen

Baten:

- Rente, winstuitkeringen en afschrijvingen
- Goederen en diensten
- Overdrachten
- Financiële transacties

Verrekeningen

Binnen de hoofdcategorieën voor goederen en diensten bestaan categorieën wat betreft goederen en diensten zoals bij lasten voor 3.0 Personeel van derden (bijvoorbeeld van advies- en ingenieursbureaus), 3.3.2 Aankoop gronden, 3.3.3 Overige aankopen en uitbestedingen duurzame goederen (onder andere koopsommen van bestaande gebouwen en de uitbesteding van investeringswerken bij het bouw- en woonrijp maken van terreinen) en 3.4.3 Aankopen niet duurzame goederen en diensten (zoals 'meubilair voor wegen, straten en pleinen' en 'bouwmaterialen, zoals asfalt, stenen, zand, cement, hout en betonijzer ten behoeve van werken, ook al worden deze dadelijk ter beschikking van een aannemer gesteld').

Bij de baten is de uitsplitsing van goederen en diensten in onder meer 3.2.2 Pachten (waar een periodieke erfpachtcanon op wordt verantwoord, maar niet de afkoop van een canon voor bijvoorbeeld 30 of 50 jaar), en 3.3.1 Opbrengst van grondverkoop (opbrengsten eigendomsoverdracht inclusief afkoopsommen van erfpacht).

Bij de overdrachten gaat het bijvoorbeeld om rijks- en provinciale subsidies die ter beschikking worden gesteld aan de gemeente (baten) of (qua lasten) bijdragen van de gemeenten aan anderen t.b.v. grondexploitatie.

Een belangrijke categorie zijn de verrekeningen. In algemene zin betreft dit zaken die geen relatie hebben met transacties met derden. Binnen het geheel van de gemeenten moeten deze verrekeningen (van baten en lasten) in evenwicht zijn. Ter informatie gaat het hier bijvoorbeeld om zaken als: 6.0 Reserveringen (verrekeningen met reserves en voorzieningen op de balans), 6.1 Kapitaallasten (dit is de tegenhanger van de hoofdcategorieën rente en afschrijvingen nodig om van kasstelsel naar baten-lastenstelsel te komen). 6.2.2 Overige (vergelijkbaar met 6.1, maar dan voor goederen: "Voor zover aanschaf en verbruik van goederen niet in hetzelfde dienstjaar plaatsvinden, bestaat in een stelsel van baten en lasten de mogelijkheid het verbruik van die goederen door activering over de verschillende dienstjaren te verdelen. Daartoe worden de aanwezige voorraden via de balans naar het volgende dienstjaar overgeboekt."), 6.3 Overige verrekeningen (activering van lasten die niet vallen onder eerdere categorieën en herwaardering van activa en passiva).

Prof. dr. W.K. Korthals Altes

Faculteit Bouwkunde, TU Delft

Julianalaan 134, 2628 BL Delft

www.bk.tudelft.nl