

Grote verliezen grondexploitatie verwacht

Financieel toezicht op gemeenten wordt uitgeoefend door de provincies. Provincies doen dat op basis van openbaar beschikbare informatie. In het (interbestuurlijk) toezicht staat het vertrouwen dat deze informatie in orde is centraal. Bij het onderzoek naar de jaarrekeningen 2011 hebben alle provincies in Nederland, net als bij de jaarrekeningen 2010, speciaal aandacht besteed aan de grondexploitatie. Doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in:

- de omvang van de grondexploitatie;
- de (te verwachten) resultaten van de grondexploitatie;
- de beschikbare middelen om eventuele verliezen te nemen;
- dreigen er (grote) financiële problemen voor gemeenten?

Omvang van de grondexploitatie

Op 31 december 2011 stond er (bruto) voor ruim € 10,9 miljard op de balans voor in exploitatie genomen bouwgronden. Daarnaast was er op dat moment bijna € 4 miljard aan nog niet in exploitatie genomen bouwgronden verantwoord. In totaal is er door de Nederlandse gemeenten dus € 14,9 miljard geïnvesteerd vermogen in grondexploitatie. Eind 2010 bedroeg het geïnvesteerd vermogen nog € 14,6 miljard (€ 10,5 + € 4,1 miljard).

Meer dan de helft van de € 10,9 miljard in exploitatie genomen bouwgronden komt voor rekening van de gemeenten in de provincies Zuid-Holland (€ 2,2 miljard), Noord-Brabant (€ 1,9 miljard) en Noord-Holland (€ 1,7 miljard). Omdat dit de provincies zijn met de meeste inwoners, zijn deze cijfers niet echt verrassend.

Om een betere onderlinge vergelijking mogelijk te maken tussen de provincies, zijn de in exploitatie genomen bouwgronden ook uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Het totaalbedrag van € 10,9 miljard betekent een gemiddeld bedrag per inwoner in Nederland van € 655. Het valt daarbij op, dat de provincie Flevoland een gemiddeld bedrag per inwoner kent van € 1.688 met op gepaste afstand de provincies Overijssel (€ 916), Noord-Brabant (€ 792) en Gelderland (€ 791).

De gemeenten in de provincie Noord-Brabant hebben in totaal € 1 miljard aan niet in exploitatie genomen bouwgronden op de balans staan. De gemeenten in de provincies Zuid-Holland, Gelderland en Overijssel hebben alle ruim € 0,5 miljard op de balans staan. Deze vier provincies nemen 2/3 van het totaalbedrag van € 4 miljard voor hun rekening. Ook voor dit onderdeel is het totaalbedrag omgerekend tot een bedrag per inwoner, namelijk € 239. Eind 2010 was het bedrag per inwoner nog € 248. Er is dus sprake van een lichte daling. De provincies Overijssel (€ 459), Noord-Brabant (€ 417), Zeeland (€ 361) en Friesland (€ 360) scoren een aanmerkelijk hoger bedrag per inwoner dan gemiddeld op dit onderdeel. Tegenover deze hoge bedragen valt het op dat het bedrag per inwoner in de provincie Limburg slechts € 81 bedraagt.

Resultaten

Van al het geïnvesteerd vermogen in de grondexploitatie is het uitgangspunt dat dit terugverdiend wordt. Op basis van de jaarrekeningen 2011 wordt een beeld verkregen of het geïnvesteerde vermogen voor het onderdeel in exploitatie genomen bouwgronden naar inschatting van de gemeenten inderdaad (op termijn) terugverdiend gaat worden.

Op basis van exploitatieopzetten geven de gemeenten inzicht in de (mogelijk) te behalen resultaten. Eind 2011 wordt per saldo voor alle gemeenten een (netto) winst verwacht van € 356 miljoen. Dit is het saldo tussen alle positieve en negatieve resultaten die verwacht worden. Eind 2010 werd nog een winst verwacht van € 1,2 miljard. Dit betekent een afname van de netto winstverwachting met bijna € 0,9 miljard. Deze daling van de te verwachten winst met € 0,9 miljard zie je vooral terug bij de provincie Noord-Holland (€ 656 miljoen). In Noord-Holland wordt nu nog slechts een (netto) winst verwacht van ruim € 10 miljoen. Hoewel een stuk minder, is er bij de provincie Gelderland (€ 127 miljoen) ook sprake van een forse bijstelling van de winstverwachtingen.

Bij één provincie is er sprake van (een beperkte) stijging van de winstverwachting, namelijk Flevoland (€ 55 miljoen). Ook de provincie Utrecht beïnvloedt de cijfers van de (netto) winstverwachting positief. Hier is echter sprake van een afname van het (netto) verlies met € 117 miljoen tot een (netto) verlies van € 167 miljoen. De andere provincie waar een (netto) verlies wordt verwacht is de provincie Zuid-Holland (€ 396 miljoen).

De winstverwachting is zoals vermeld het saldo van te verwachten winsten en te verwachten verliezen. Alleen de verliesgevende complexen worden eind 2011 geschat op bijna € 4,1 miljard. De verliezen zijn verreweg het grootst in de provincies Noord-Holland (€ 1,1 miljard) en Zuid-Holland (€ 1,0 miljard). Maar ook bij de provincies Noord-Brabant (€ 520 miljoen), Overijssel (€ 445 miljoen), Gelderland (€ 355 miljoen) en Utrecht (€ 292 miljoen) worden aanzienlijke verliezen verwacht.

Het totaal aan verwachte verliezen in Nederland betekent een gemiddeld bedrag van € 243 per inwoner. De provincies Noord-Holland (€ 419), Overijssel (€ 393) en Zuid-Holland (€ 291) overtreffen het gemiddelde bedrag in Nederland van € 243 per inwoner ruimschoots. Bij de provincies Groningen (€ 31) en Friesland (€ 49) zijn de verliezen per inwoner het laagst.

Afdekking verliezen

Tegenover de te verwachten verliezen van € 4,1 miljard staat een totaalbedrag van € 4,4 miljard aan voorzieningen verliesgevende complexen. Deze voorzieningen zijn met € 1,1 miljard gestegen ten opzichte van 2010. Opvallendste stijging van de voorzieningen verliesgevende complexen zijn waar te nemen in de provincies Noord-Holland (€ 521 miljoen) en Gelderland (€ 260 miljoen). Het totaal aan voorzieningen verliesgevende complexen (€ 4,4 miljard) is € 326 miljoen hoger dan de verwachte verliezen (€ 4,1 miljard). Dit verschil komt vooral voor rekening van de provincies Gelderland (€ 183 miljoen) en Zuid-Holland (€ 85 miljoen).

Dat de voorzieningen hoger zijn dan de verwachte verliezen wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat er voor niet in exploitatie genomen gronden steeds vaker voorzieningen worden getroffen om risico's af te dekken. Er hoeft dan nog niet meteen sprake te zijn van te verwachten verliezen.

Dreigen er (grote) financiële problemen voor gemeenten?

Uit de inventarisatie van de jaarrekeningen 2011 blijkt dat er verschillende gemeenten in Nederland zijn waarvan het totaal verwachte resultaat per saldo (fors) negatief is.

Bij 19 gemeenten bedraagt het netto negatieve resultaat € 20 miljoen of meer, met zelfs een uitschieter naar € 274 miljoen.

Er is ook onderzoek gedaan naar de hoogste (alleen) verwachte negatieve eindresultaten. 27 gemeenten in Nederland hebben een verwacht negatief resultaat van

minimaal 30 miljoen tot maximaal € 916 miljoen. Van deze 27 gemeenten hebben 26 gemeenten hun verliezen voldoende afgedekt met voorzieningen, inclusief de gemeente met een totaal van € 916 miljoen aan verwachte verliezen. Bij één gemeente zijn te verwachten verliezen onvoldoende afgedekt door voorzieningen.

De toezichthouders hebben ook beoordeeld of de totale weerstandscapaciteit van de gemeente voldoende is om de risico's en/of toekomstige verliezen van de grondexploitatie op te kunnen opvangen. Bij 6 gemeenten is dat nu al daadwerkelijk niet het geval, namelijk de gemeenten Apeldoorn, Beuningen, Delfzijl, Gemert-Bakel, Nuenen en Ten Boer. Deze 6 gemeenten staan voor het begrotingsjaar 2013 onder preventief toezicht. De financiële problemen zullen in eerste instantie door de gemeenten zelf opgelost moeten worden. Dit zal niet onopgemerkt aan de inwoners van die gemeenten voorbij gaan. De oplossingen worden normaliter gevonden in bezuinigingen (in het voorzieningenniveau), lastenverzwaringen (stijging OZB-tarieven) en schrappen van nieuw beleid.

Conclusie

Het verwacht (netto) eindresultaat is ten opzichte van 2010 gedaald met € 0,9 miljard. Onderdeel van dit netto resultaat is het totaal van de verliesgevende complexen. Het totaalbedrag aan verliesgevende complexen is ten opzichte van 2010 gestegen met € 837 miljoen. Veel gemeenten in Nederland leiden dus (fors) verlies op de grondexploitatie. Er zijn echter ook gemeenten die nog steeds winsten genereren. Echter, over de hele linie neemt de winstverwachting fors af. De grootste risico's of zelfs daadwerkelijke verliezen worden geleden bij gemeenten met een actieve grondpolitiek. De grootste (Vinex) ontwikkelopgaven spelen in de provincies die onder de Randstad vallen of daar direct aan grenzen. Logisch dat daar de grootste financiële tegenvallers worden waargenomen. Dat sluit overigens niet uit, dat er bij gemeenten buiten de Randstad geen financiële problemen spelen. Alleen veelal op een kleinere schaal. Waar te nemen is ook dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid pakken door verliezen te nemen. Zowel in 2010 als in 2011 zijn forse verliezen genomen. Hoewel vervelend voor de betreffende gemeente, is dat toch een positieve constatering. De accountant speelt hier een belangrijke rol bij. Die verklaart namelijk dat de balanswaarde van de grondexploitatie reëel is. Desondanks bestaat nog steeds de indruk, dat er in de (nabije) toekomst nog meer verliezen genomen zullen moeten worden. Er zijn nog steeds gemeenten die een te optimistische kijk hebben op de toekomstige ontwikkelingen in de grondexploitatie. Er zijn nu al gemeenten die in de financiële problemen komen, maar dit aantal zal verder toenemen wanneer de verliesgevende situatie langer aanhoudt. Een herstel van de woningmarkt wordt pas na 2013 verwacht. De jaren 2012 en 2013 zullen naar verwachting tot verdere verslechtering van de financiële positie van grondexploitaties leiden.