

Grond, geld en gemeenten

De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties
voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen

Juli 2015

Rfv



Inhoud

Ten geleide	5
Samenvatting en aanbevelingen	7
1. Inleiding	13
2. Het gemeentelijk grondbeleid	15
3. Financiële resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties	21
4. Oorzaak van grondexploitatie verliezen	23
5. Herbezinning op het gemeentelijke grondbeleid en grondexploitatie	27
5.1 Het ruimtelijk ordeningsperspectief	27
5.2 Het gemeentelijk financieel perspectief	29
5.3 Schoon schip maken	32
6. Rol en verantwoordelijkheid provinciaal toezichthouder	35
7. Aanvraag voor aanvullende steun (artikel 12Fvw)	39
8. Gevolgen van de grondexploitatie voor de financiële verhoudingen	41
<i>In verdieping 1 Financiële resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties</i>	43
<i>In verdieping 2 Doorlichting gemeentelijke grondexploitaties</i>	47

Ten geleide

Grond is in een dichtbevolkt land als Nederland schaars. En daarmee kostbaar. Met het grondbeleid stuurt een gemeente de veranderingen in het grondgebruik. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een sturingsinstrument voor de ruimtelijke ordening. Het gaat om strategische keuzes die invulling geven aan de ontwikkeling van de gemeente. Met het voeren van grondbeleid levert de gemeente een bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke doelen op het terrein van wonen, natuur, verkeer en vervoer etc. Met haar grondbeleid bepaalt de gemeente ook wie op hoofdlijnen verantwoordelijk is voor de grondexploitatie. De exploitatiemogelijkheden van de bestemming van de grond (woningbouw, agrarisch, etc.) bepaalt in belangrijke mate de waarde van de grond.

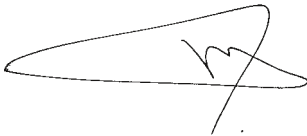
Veel gemeenten hebben de afgelopen decennia voor eigen rekening en risico gronden gekocht met het doel die bouwrijp te maken en vervolgens met winst te verkopen. Dit wordt actief grondbeleid genoemd. Gemeenten kunnen uiteenlopende redenen hebben om een actief grondbeleid te voeren. Een daarvan was het verzilveren van de waardeverhoging van de grond. Door de bestemming van de grond te veranderen, en daardoor bebouwing mogelijk te maken, konden gemeenten gronden aanzienlijk in waarde laten stijgen. Velen jaren achtereen was deze vorm van grondexploitatie een belangrijke en welkome bron van inkomsten. Gemeenten gingen zich daarbij in toenemende mate als projectontwikkelaars gedragen. Mede als gevolg van de economische crisis is de grondexploitatie op dit moment voor veel gemeenten een schip van bijleg. De ene na de andere gemeente moet vele miljoenen afboeken op de grondexploitatie. Waar projectontwikkelaars failliet gaan hebben gemeenten geen andere keuze dan bijleggen, aangezien er veelal geen of onvoldoende reserves zijn gevormd om tegenvallende resultaten te kunnen opvangen. In heel Nederland lopen de verliezen van de afgelopen jaren in de miljarden. Het gaat daarbij zowel om reële verliezen als om niet-gerealiseerde winsten. De negatieve resultaten van de grondexploitatie werken door op de gemeentelijke begroting. Dit wordt extra gevoeld in een periode waarin de gemeentefinanciën onder druk staan door onder andere bezuinigingen van het Rijk. Ook al trekt de economie voorzichtig aan, de effecten van de negatieve grondexploitaties zullen nog lang na-ijlen. Vele hectares zullen, ook omdat de behoeften zich in de afgelopen jaren wijzigden, nooit bebouwd worden en de gemaakte kosten moeten afgeboekt worden. Tegelijkertijd tekenen de contouren van de Omgevingswet zich af, met aangescherpte regels over de grondexploitatie.

Een groot aantal actoren is betrokken bij de gemeentelijke grondexploitatie. In het publieke debat wordt gemeenten vaak verweten te risicovolle grondaankopen te hebben gedaan. Accountants en toezichhouders zouden onvoldoende kritisch naar grondexploitaties hebben gekeken en de risico's hebben onderschat. De gemeenteraad zou te weinig invulling hebben gegeven aan haar kaderstellende en controlerende taak bij de grondexploitaties. Rijk en provincies zouden gemeenten te veel gestimuleerd hebben plannen te ontwikkelen overeenkomstig hun regionale en nationale ambities en die te weinig hebben afgestemd op de daadwerkelijke (regionale) behoeften.

Tegen deze complexe achtergrond vond de Raad voor de financiële verhoudingen het zinvol eens uit te zoeken hoe het nu feitelijk met de grondproblematiek van gemeenten is gesteld en wat de invloed daarvan is op de financiële en bestuurlijke verhoudingen. Wat valt er te zeggen over de oorzaken, de gevolgen van en de oplossingen voor de grote verliezen op de gemeentelijke grondexploitaties? Het is daarbij niet aan de Raad om schuldigen aan te wijzen. Maar welke lessen kunnen er worden geleerd? Het is verleidelijk te denken dat het leed inmiddels wel is geleden, dat betrokkenen van de weeromstuit weer in oude fouten vervallen. Tegelijkertijd wil de Raad alle betrokken partijen wel wijzen op hun individuele en gezamenlijke verantwoordelijkheden. Dit met het oog op een efficiënt en doelmatig bestuur waarbij de bestuurlijke en financiële verhoudingen met elkaar in evenwicht zijn

Bij de totstandkoming van dit rapport is ook de Raad voor het openbaar bestuur betrokken geweest. De Raad heeft daarnaast dankbaar gebruik gemaakt van het commentaar van Prof. dr. Friso de Zeeuw. De Raad is echter geheel verantwoordelijk voor de inhoud en strekking van dit rapport.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Samenvatting en aanbevelingen

Veel gemeenten hebben om uiteenlopende redenen jarenlang ervoor gekozen om voor eigen rekening en risico gronden te kopen, met het doel die bouwrijp te maken en met winst te verkopen (actief grondbeleid). Een groot aantal gemeenten heeft nu te maken met verliezen op de grondexploitatie.

De verliezen op de grondexploitatie hebben verstrekkende gevolgen voor de financiële positie van gemeenten. Met de al gerealiseerde verliezen sinds 2010 van 4,0 miljard euro en de geprognosticeerde verliezen tot 2018 van 2,1 miljard euro komt het totaal voorlopige verwachte verlies uit op ca. 6 miljard. De directe verliezen op de grondexploitatie zijn in 2013 weliswaar beperkter dan in de voorgaande jaren, maar nog steeds vrij fors. Mede door verliesnemingen op bouwgrond is de totale algemene reserve van alle Nederlandse gemeenten samen sinds het begin van de crisis in 2008 met naar schatting 1,1 miljard euro gedaald tot 5,7 miljard euro. Een aantal gemeenten dreigt door een stapeling van financiële nadelen in de problemen komen. Gemeenten zullen de lasten van de tegenvallende grondexploitaties moeten zien op te vangen door te bezuinigen of door de lasten te verhogen.

Wat de grondexploitaties betreft is het de vraag hoe heeft dat zo ver kunnen komen. Dat gemeenten fouten hebben gemaakt staat vast, maar Rijk en provincies hebben in veel gevallen lokale overheden aangespoord om (woning) bouwlocaties te ontwikkelen. Er is mede daardoor in verschillende regio's sprake van een overschot aan bouwlocaties voor woningen, winkels, kantoren en bedrijfspanden. Provincies hebben tot taak de kaders voor het ruimtelijk beleid vast te stellen en onderdeel daarvan is het afstemmen van vraag een aanbod op de onderscheiden regionale markten. Deze regierol is door de provincies de afgelopen jaren onvoldoende ingevuld.

Als gemeenten zich hadden beperkt tot het planmatig mogelijk maken van deze ruimtelijke ontwikkelingen, dan waren de financiële gevolgen voor gemeente beperkt gebleven. Veel gemeenten hebben echter om uiteenlopende redenen gekozen voor een actief grondbeleid. Argumenten om actief grondbeleid te voeren, kunnen zijn dat de markt het laat afweten, of omdat vanwege de maatschappelijke opgaven de gemeente ontwikkelingen wil stimuleren. De keuze voor een actief grondbeleid is niet altijd op goede gronden gemaakt. Niet zelden hebben gemeenten zich laten verleiden om een graantje van de stijgende (nieuwbouw)woningprijzen mee te pikken. Ervaringen van voor de invoering van de nieuwe regeling grondexploitatie in 2008, waarbij het kostenverhaal ingewikkelder was, hebben ook geleid tot een gegroeide praktijk om actief te opereren op de grondmarkt. De consequenties van de keuze voor een actief grondbeleid zijn vervolgens onvoldoende doorvertaald in het financiële beleid. Grondexploitatie is als bedrijfsmatige activiteit in een politieke omgeving kwetsbaar voor oneigenlijke argumenten. Vanwege de grote potentiële opbrengsten kan er een ongewenste wisselwerking ontstaan tussen ruimtelijke en bedrijfseconomische afwegingen. De verleiding om grondposities niet voor de inkoopwaarde maar

tegen verwachte opbrengsten op de balans te zetten en zo vooruit te lopen op de gewenste baten is levensgroot.

De Raad stelt vast dat er bij actief grondbeleid een spanning ontstaat tussen de gemeente die enerzijds via zijn ruimtelijk ordeningbeleid *marktmeester* is en tegelijkertijd via het actief operen op de grondmarkt ook *marktpartij* is. De besluiten van de marktmeester hebben immers directe gevolgen voor de marktwaarde van gedane investeringen. Wat goed is voor de markt hoeft niet goed te zijn voor de investeringen van de gemeente als marktpartij en andersom.

Daar waar de gemeente kiest voor actief grondbeleid is van belang dat zij zich bewust is van de risico's en over de expertise beschikt om die risico's adequaat in te schatten. Daarbij hoort dat ze beschikt over de nodige buffers om die risico's op te vangen. Bij actief grondbeleid lopen gemeenten immers financiële risico's met publiek geld. De grondexploitatie dient zuiver bedrijfsmatig te worden opgezet, gebaseerd op een heldere en goed onderbouwde toerekening van kosten, opbrengsten, derving van kapitaalopbrengsten dan wel kapitaallasten en risico-opslag. De grondexploitatie is niet bedoeld voor het vergaren van inkomsten. Het activeren van kosten bij niet in exploitatie genomen gronden tot het niveau van de verwachte marktwaarde houdt een groot risico in, en zou om die reden achterwege moeten blijven.

Voor wat betreft toekomstige grondexploitaties is van belang goed zicht te hebben op de onzekerheden en deze eenduidig toe te lichten. De waardering van grondexploitaties is gebaseerd op schattingen. Dat gaat gepaard met onzekerheden zoals inflatie, rente en prijzen. Het is voor de gemeenteraad van belang dat helder inzicht wordt geboden in die onzekerheden en risico's en dat die worden toegelicht. De belangrijkste uitgangspunten en parameters voor de grondexploitatie, zoals opbrengststijging, kostenstijgingen en de gehanteerde rentevoet dienen te worden geëxpliciteerd. Bij de jaarrekening kan de realisatie worden vergeleken met de schatting. Het is daarbij de taak van de accountant om te letten op het juist hanteren van de boekhoudkundige regels zodat hij een oordeel kan geven over zowel het getrouwe beeld als over de financiële rechtmatigheid van de grondexploitaties. Omdat gebiedsontwikkeling steeds meer organisch verloopt, is het voor een zo betrouwbaar mogelijk beeld van het te verwachten resultaat van de projecten essentieel meerdere scenario's door te rekenen. Op deze wijze kan de gemeenteraad invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak.

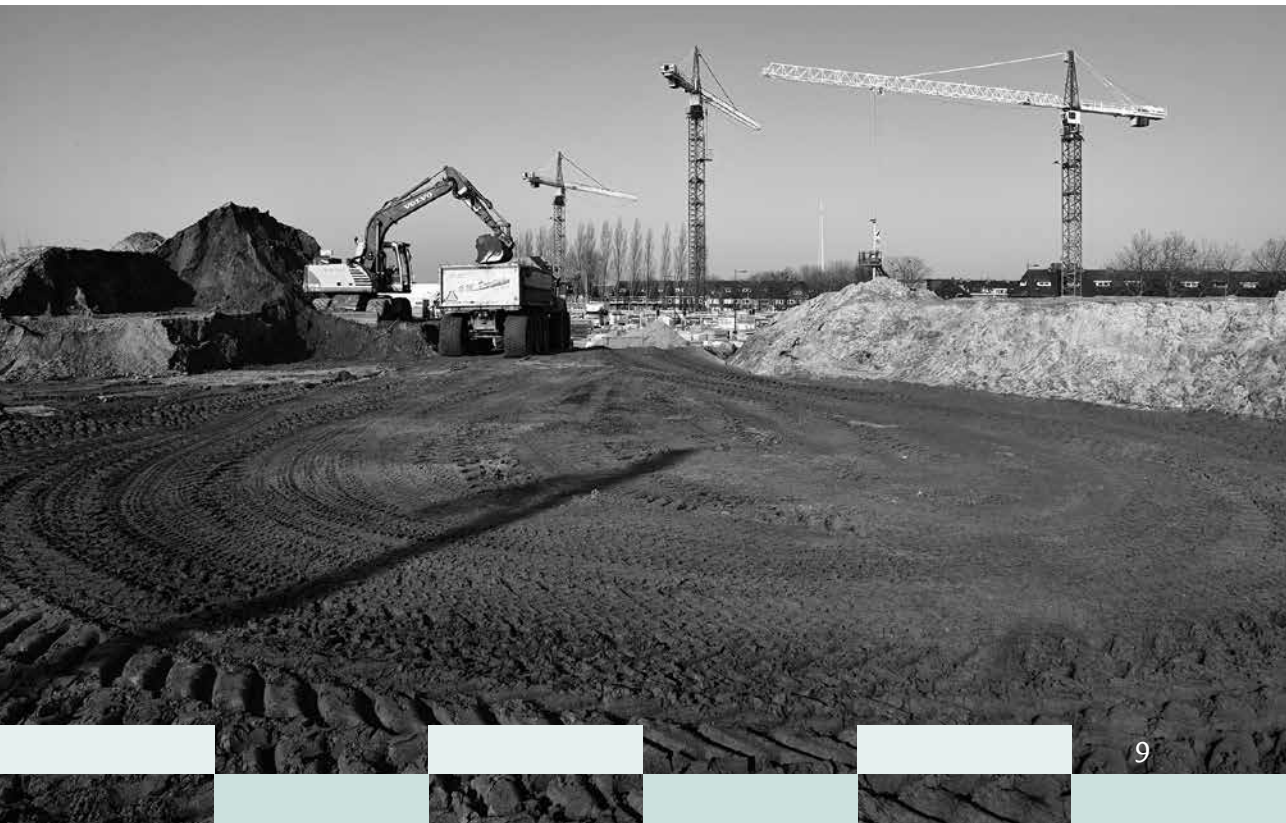
Het is ook van belang dat gemeenten schoon schip maken en hun grondbeleid over de volle breedte kritisch tegen het licht houden. Met het uitstellen van pijnlijke keuzes lopen de gemeenten het risico uiteindelijk slechter af te zijn. De oude tijden keren niet meer terug. Het gaat zowel om het oplossen van de huidige problemen als om het overdenken van de grondslagen voor het gemeentelijk grondbeleid op de lange termijn.

Bij het oplossen van de bestaande problemen is het van belang een onderscheid te maken tussen conjuncturele (tijdelijke) ontwikkelingen, zoals het terugvallen van de woningmarkt als gevolg van

de economische recessie, en structurele ontwikkelingen als gevolg van (regionale) demografische ontwikkelingen. Bij de beoordeling van het gemeentelijk grondbeleid moet ook rekening worden gehouden met regionale economische ontwikkelingen en concurrerende plannen in de regio, maar ook het beleid van woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars. Op basis daarvan zal de gemeente moeten beslissen welke plannen wel of niet doorgaan en in welke vorm. Dat is niet een louter financiële afweging maar daarbij kunnen ook maatschappelijke, juridische en planologische overwegingen een rol spelen.

Het actualiseren en aanpassen van de lopende grondexploitaties op basis van realistische ramingen en het ontdoen van overbodige kostentoe-rekeningen verdient prioriteit. Dat kan bestaan uit het bijstellen van uitgiftetermijnen, het schrappen van plannen, het verlagen van de grondprijs en /of de rekenrente aanpassen naar het niveau van de derving van opbrengsten op kapitaal (schatkistbankieren) of de werkelijke kapitaallasten. Op basis daarvan moet worden afgeboekt en/of is het treffen van voorzieningen aan de orde. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten te maken krijgen met een negatieve algemene reserve.

Gemeenten zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het orde op zaken brengen. Het toezicht van de provincie op de gemeenten dient er vooral toe om te waarborgen dat gewerkt wordt aan een financieel gezonde positie van de gemeente. Voorkomen moet worden dat de gemeente een beroep op een aanvullende uitkering (ex artikel 12 Fwv) moet doen. De Raad



constateert dat provincies terughoudend zijn om gemeenten vanwege het grondbeleid onder preventief toezicht te stellen. De provinciale toezichthouder moet bij de beoordeling van de financiële positie van gemeenten ook kijken naar het realiteitsgehalte van de grondexploitaties (woningbouw, kantorenbouw en bedrijventerreinen), de gehanteerde parameters en deze vergelijken met het ruimtelijk beleid en de prognoses van de provincie en de verwachtingen van andere gemeenten in de regio. Indien gemeenten als gevolg van de vertaling daarvan te maken krijgen met een negatieve algemene reserve die zij niet binnen het tijdsbestek van de meerjarenbegroting (0- 4 jaar) kunnen oplossen, dan dienen zij onder preventief toezicht te worden gesteld.

Het past niet om bedrijfsmatige risico's af te wentelen op de collectiviteit van de gemeenten door een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Dat alles neemt niet weg dat er redenen kunnen zijn een gemeente, die als gevolg van grondexploitatieverliezen in de financiële problemen is gekomen, door middel van een aanvullende uitkering te helpen. De Raad is van oordeel dat voorkomen moet worden dat een gemeente door het saneren van de financiële tekorten als gevolg van grondexploitaties, over een periode van meer dan 10 jaar op grote achterstand komt.

Het opvangen en oplossen van de problemen legt een druk op de gemeentebegroting. De negatieve grondexploitaties slaan niet alleen een gat in de exploitatieopzet van ruimtelijke plannen, er zal moeten worden afgeschreven, voorzieningen worden getroffen en voor veel gemeenten valt een voorheen als structureel beschouwde inkomstenbron weg. Dit heeft ook gevolgen voor de financiële verhoudingen. Kosten die gemeenten eerder konden betalen uit de grondexploitatie, zullen zij voortaan uit de algemene middelen moeten zien te halen. Gemeenten hebben slechts beperkte mogelijkheden kosten van investeringen te verhalen op degene die daar profijt van hebben.

Het voorgaande leidt tot aanbevelingen

1. De Raad is van oordeel dat private ontwikkeling het uitgangspunt bij grondontwikkeling moet zijn met het publiekrecht als vangnet tegen onwillige exploitanten en free-riders. Dat betekent 'faciliterend, tenzij'. Het 'tenzij' heeft te maken met de mogelijkheden van kostenverhaal, de economische haalbaarheid en de risico's. Actief grondbeleid is slechts een middel om de publieke verantwoordelijkheid voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. Bij actief grondbeleid dient de gemeente te zorgen voor de nodige buffers om de risico's te kunnen opvangen.
2. Gemeenten moeten hun bestaande grondexploitaties kritisch tegen het licht houden, en de consequenties daarvan direct vertalen in de (meerjaren) begroting.
3. In het BBV moet worden vastgelegd dat voor de nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) het activeren van kosten niet is toegestaan. Het huidige criterium dat er een reëel en stellig voornemen moet bestaan dat de gronden in de nabije toekomst worden bebouwd, is te vaag.

4. De kosten van de aanschafwaarde is de boekwaarde. Hooguit kunnen rentekosten worden toegevoegd voor de kapitaallasten. Dit voorkomt dat een verschil in boekwaarde met de lagere marktwaarde moet worden afgeboekt. De status van de niet in exploitatie genomen gronden wordt daarmee dezelfde als het bezit van strategische voorraad of ruilgronden. Deze lijn voorkomt ook problemen bij het vaststellen van de vennootschapsbelasting.
5. Bij de in exploitatie genomen gronden mogen alleen de netto-investeringskosten aan de boekwaarde worden toegevoegd. Dit moet in het BBV worden vastgelegd.
6. De controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad dient te worden versterkt. Gemeenten dienen een meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG) te presenteren waarin de belangrijkste veronderstellingen ten aanzien van de grondexploitaties worden geëxpliciteerd. De realisatie is dan te vergelijken met de schatting en waardering in de jaarrekening. Dit helpt bij de verantwoording. Door de boekhoudkundige regels aan te scherpen komen de kosten en opbrengsten duidelijker in beeld, en is de gemeenteraad beter in staat een heldere afweging te maken.
7. Accountants dienen kritische vragen te stellen bij de onderbouwing van de grondexploitaties. Om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen van het verwachte resultaat en de risico's van de projecten dienen meerdere scenario's te worden doorgerekend.
8. De provincie dient meer inhoud te geven aan haar kaderstellende rol op het terrein van de ruimtelijke ordening en daar waar nodig, gebruik maken van haar doorzettingsmacht om te sturen op de regionale afstemming van de plancapaciteit, ook waar dat financiële gevolgen heeft voor de gemeenten. De mogelijkheden om actief in te grijpen in de bestaande plancapaciteit is onder de huidige wet geregeld het instrument van de inpassingplannen. Deze rol moet de provincie ook bij inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen oppakken. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet zoals het nu voorligt, lijkt alleen via het complexe spoor van taakverwaarlozing ruimte aan provincies te bieden om actief in te grijpen in bestaande plancapaciteit. De Raad adviseert dit ook mogelijk te maken op basis van het instrument van de projectplannen uit de Omgevingswet.
9. De provinciale toezichthouder moet bij de beoordeling van de financiële positie van gemeenten kijken naar het realiteitsgehalte van de grondexploitaties (woningbouw, kantorenbouw en bedrijventerreinen) en de gehanteerde parameters en deze vergelijken met het ruimtelijk beleid en de prognoses van de provincie en de verwachtingen van andere gemeenten in de regio.
10. De Raad bepleit meer maatwerk in het financieel toezicht. Voorkomen zou moeten worden dat de gehele gemeentelijke begroting meerjarig onder preventief toezicht komt te staan enkel vanwege een negatieve algemene reserve als gevolg van het grondbeleid. De Raad beveelt

daarom een interventieladder aan. Deze dient in de Handleiding artikel 12 Fvw en in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader worden vastgelegd. De interventieladder bestaat uit de volgende onderdelen.

1. Gemeenten met een negatieve algemene reserve als gevolg van tegenvallende grondexploitaties die dat niet binnen het tijdsbestek van de meerjarenbegroting (0- 4 jaar) kunnen oplossen, komen onder preventief toezicht. Deze gemeenten dienen een plan van aanpak te presenteren dat voorziet in de sanering van het tekort voor de komende 10 jaar. Dat plan moet worden goedgekeurd door de provinciaal toezichthouder. Na goedkeuring van het plan beperkt het preventief toezicht zich primair tot het tot uitvoering brengen van dit plan. De gemeente krijgt voor de jaren van financieel toezicht elk jaar op voorhand de financiële ruimte zoals die voor dat jaar in het plan van aanpak is begroot.
2. Indien na deze periode onverhoopt nog steeds sprake is van een negatieve algemene reserve, kan de gemeente onder strikte voorwaarden na deze 10 jaar in aanmerking komen voor een sanering van dat tekort, via een aanvullende uitkering (artikel 12 Fvw). De voorwaarde is dat de lopende begroting (los van de grondexploitatieverliezen) structureel in evenwicht is en de gemeente in de periode van het preventief toezicht heeft meegewerkt aan het saneren van de grondexploitatie en via de verhoging van de OZB en de verlaging van het voorzieningenniveau een maximale inspanning heeft geleverd aan het oplossen van het probleem. De resterende vraag is dan of de gemeente, gezien de marktomstandigheden, zelf in staat is de resterende negatieve algemene reserve alsnog aan te vullen, of dat er sprake is van een structureel probleem.
11. Een gemeente die direct een beroep moet doen op een aanvullende uitkering ter sanering van de negatieve grondexploitatie, zal eerst een saneringsbegroting moeten opstellen waaruit blijkt dat zij uitkomt met de reguliere algemene middelen. Eerst nadat de meerjarenbegroting in evenwicht is kan het tekort worden vastgesteld dat voor sanering in aanmerking komt en de daarbij behorende bijdrage die de gemeente gedurende 10 jaar zelf kan leveren ter vermindering van het tekort.
12. De verdeling van de algemene uitkering zal meer expliciet rekening moeten houden met de kosten die gemeenten maken in verband met ruimtelijke herstructureringsopgaven die zij niet (meer) kunnen dekken uit de inkomsten uit grondexploitatie.
13. Het gemeentelijk belastinggebied moet worden verruimd om te voorkomen dat gemeenten zich gedwongen voelen zich in te laten met risicovolle grondexploitaties. Bij de vormgeving daarvan dient te worden voorkomen dat de opbrengsten van ruimtelijke investeringen worden afgeroomd door een volledige verevening van de belastingcapaciteit, zodat een gemeente geen baat heeft bij het vergroten van de eigen belastinggrondslag.
14. De mogelijkheden om kosten voor ruimtelijke investeringen te verhalen via Bedrijveninvesteringszones dient te worden verruimd.

1. Inleiding

Grond is in een dichtbevolkt land als Nederland schaars. En daarmee kostbaar. Het gemeentelijk grondbeleid heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het realiseren van maatschappelijke doelen op het gebied van wonen, groen, verkeer en vervoer enz. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een sturingsinstrument voor de ruimtelijke ordening. Via het grondbeleid stuurt een gemeente op gewenste veranderingen in het grondgebruik. Het gaat om strategische keuzes die invulling geven aan de ontwikkeling van de gemeente. Met het grondbeleid bepaalt de gemeente ook wie op hoofdlijnen verantwoordelijk is voor de grondexploitatie. Met het toekennen van een bestemming of functie aan de grond en daarmee dus de mogelijkheden tot exploitatie, bepaalt de gemeente ook in belangrijke mate de waarde van de grond.

De gemeente kan er voor kiezen om de grondexploitaties geheel over te laten aan private ontwikkelaars (faciliterend grondbeleid). De gemeente kan dan sturen door de eisen in het bestemmingsplan op te nemen en kan door middel van een privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst de gemeentelijke kosten van grondexploitatie proberen te verhalen op degene die tot de ontwikkeling van een bouwplan overgaat. Als stok achter de deur geldt het exploitatieplan (art. 6.12 Wro) waarbij grondeigenaren publiekrechtelijk gedwongen kunnen worden bij te dragen in de door de overheid gemaakte grondexploitatiekosten.

Gemeenten kunnen ook zelf gronden, al dan niet in samenwerking met andere partijen, kopen om deze vervolgens te ontwikkelen (bouw- en woonrijp maken, en soms bebouwen) en vervolgens te verkopen. Dat wordt actief grondbeleid genoemd. De gemeentelijke overheid heeft in dat geval grote invloed op de ontwikkeling van het plan. De winst maar ook het risico is voor de gemeentelijke overheid. Veel gemeenten hebben om verschillende redenen gekozen om zelf actief te opereren met hun grondbeleid.

Velen jaren achtereen was de gemeentelijke grondexploitatie een belangrijke bron van inkomsten. Door de bestemming van de grond te veranderen en daardoor bebouwing mogelijk te maken, konden gemeenten gronden aanzienlijk in waarde laten stijgen.

Mede als gevolg van de economische crisis is de grondexploitatie nu voor deze gemeenten een schip van bijleg. Gemeenten die zich eerder beklagden dat zij de inkomsten uit de grondexploitatie moesten missen, omdat zij bij wijze van spreken volgebouwd waren, halen nu opgelucht adem. In de media verschijnen berichten waaruit blijkt dat de ene na de andere gemeente vele miljoenen winst ziet verdampen of moet afboeken op de grondexploitatie. In heel Nederland lopen de verliezen de afgelopen jaren in de miljarden.¹ De negatieve resultaten van de grondexploitatie werken door in de gemeentebegroting. Dit in een periode waarin de gemeentelijke financiën ook door bezuinigingen en hogere kosten (o.a. bijstand) onder druk zijn komen te staan, terwijl de decentralisaties in het sociale domein ook in financieel opzicht grote impact hebben. Ook al trekt de economie voorzichtig

¹ EY-factor, *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven*, januari 2015.

aan, de effecten van de negatieve grondexploitaties zullen nog lang na-ijlen. Overigens zijn gemeenten niet de enige die forse verliezen lijden op hun grond en vastgoed, ook private partijen zoals projectontwikkelaars hebben de verliezen op de grondexploitatie flink zien toenemen.

Leeswijzer

- *Voor een goed begrip wat de betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties zijn voor bestuurlijke en financiële verhoudingen, is het van belang eerst een goed beeld te hebben wat het gemeentelijke grondbeleid feitelijk inhoudt en de kaders waarbinnen het gemeentelijk grondbeleid gestalte krijgt (Hoofdstuk 2)*
- *Wat is de aard en de omvang van de problematiek waar gemeenten als gevolg van de negatieve grondexploitaties mee kampen? (Hoofdstuk 3)*
- *Om te kunnen komen tot aanbevelingen hoe de problemen op te lossen is, dient ook naar de oorzaak worden gekeken. Hoe heeft het zo ver kunnen komen? (Hoofdstuk 4)*
- *Hoe kunnen gemeenten komen tot een verantwoord en toekomstbestendig grondbeleid? (Hoofdstuk 5)*
- *Wat is de taak en verantwoordelijkheid van de toezichthouder? (Hoofdstuk 6)*
- *Wanneer komt een gemeente met een negatieve grondexploitatie in aanmerking voor een aanvullende uitkering (hoofdstuk 7)*
- *Wat zijn de gevolgen van de veranderende grondexploitatie voor de financiële verhoudingen? (Hoofdstuk 8)*

In verdieping 1 volgt een nadere toelichting op de resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties.

In verdieping 2 wordt nader ingegaan op de consequenties van de keuzes van de gemeente om de grondexploitatie op te schonen.



Het gemeentelijk grondbeleid

Het gaat bij het grondbeleid om de wijze waarop de gemeente wil sturen in ruimtelijke ontwikkelingen. Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. In structuurvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. De gemeente heeft verschillende mogelijkheden om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering voor de grondexploitatie te beleggen:

- de uitvoering geheel aan de markt overlaten en zich beperken tot een faciliterende rol;
- zelf actief opereren op de grondmarkt om uitvoering te geven aan het grondbeleid;
- samenwerkingsverbanden aangaan met marktpartijen.

Vanuit financieel oogpunt gaat het kernvraagstuk van de grondexploitatie over de verdeling van de kosten en opbrengsten die het gevolg zijn van de toewijzing van de bestemming tussen publieke en private partijen.

Faciliterend grondbeleid

Een gemeente kan de grondexploitaties geheel overlaten aan private ontwikkelaars.

De gemeente kan dan alleen sturen door nadere eisen te stellen aan de bestemming en deze in het bestemmingsplan op te nemen. Private partijen nemen de grondexploitatie voor eigen rekening op zich en zullen zich binnen vastgestelde publieke kaders, zoals het bestemmingsplan, moeten bewegen. De kosten die een gemeente maakt voor onder andere het bouwrijp maken van de grond, worden verhaald op de ontwikkelaars. Dit doen ze via een overeenkomst: een anterieure overeenkomst of een exploitatieplan. Vaak sluiten gemeenten een anterieure overeenkomst. Een anterieure overeenkomst wordt gesloten in de beginfase van een project, voordat een exploitatieplan is vastgesteld. Via deze exploitatie-overeenkomst kan de gemeente de kosten voor investeringen pogen te verhalen. Deze vorm van grondbeleid wordt faciliterend grondbeleid genoemd. De faciliterende gemeentelijke rol beperkt zich tot de aanleg of afname van voorzieningen van openbaar nut (wegen, riolering, groen, etc.) of van bepaalde bijzondere bestemmingen (zoals grond voor scholen, wijkcentra, etc.), waarvan de kosten worden verhaald.

In 2008 is als onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een nieuwe regeling grondexploitatie in werking getreden. Deze regeling maakt het voor gemeenten eenvoudiger om ook zonder grondeigendom een actieve regie en sturing op verstedelijking te behouden, inclusief de mogelijkheid om de gemeentelijke kosten van grondexploitatie te kunnen verhalen op degene die tot de ontwikkeling van een bouwplan overgaat. De toepassing van het kostenverhaal is gebaseerd op de beginselen van profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid.

De basis voor het kostenverhaal vormt een zogenaamde anterieure overeenkomst, een privaatrechtelijke overeenkomst tussen partijen over de toerekenbare kosten. Als stok achter

de deur geldt het exploitatieplan waarbij private grondbezitters die niet mee willen betalen aan publieke voorzieningen, gedwongen kunnen worden tot medewerking. De 'kostensoortenlijst' vormt de leidraad welke publieke kosten wel en niet voor verhaal in aanmerking komen. Deze lijst beperkt weliswaar de verhaalsmogelijkheden maar biedt wel mogelijkheden. In verreweg de meeste gevallen komen partijen vooraf op basis van vrijwilligheid tot overeenstemming. Het voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder hoeft te investeren en dus minder financiële risico's loopt. Nadeel is dat gemeenten beperkter zijn in de verhaalsmogelijkheden, met name wat betreft de bovenplanse verevening. De financiële risico's bij een faciliterend grondbeleid zijn dat het verhaal van kosten niet doorgaat, omdat de ontwikkeling niet doorgaat, of omdat de ondernemer failliet gaat. Daarnaast vindt het kostenverhaal plaats op het moment van de verlening van de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten. Het kan gebeuren dat het niet tot bouwen komt of dat alleen de financieel aantrekkelijke projecten worden gerealiseerd. Ook bij gewenste kleinschalige organische ontwikkeling zijn de mogelijkheden van kostenverhaal beperkt; de relatie met de aanleg van publieke voorzieningen wordt immers te vaag. Anders dan bij actief grondbeleid is het bij faciliterend grondbeleid ook niet mogelijk om tussen twee of meer grondexploitaties onderling te verevenen. De totstandkoming van een overeenkomst kan, zeker als daar meerdere private partijen bij betrokken zijn, een ingewikkeld proces zijn dat tijd en geld kost.

Actief gemeentelijk grondbeleid: het gemeentelijk grondbedrijf

Gemeenten kunnen ook voor eigen rekening en risico gronden kopen, die bouwrijp maken en vervolgens met winst te verkopen. Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten kiezen voor actief grondbeleid.

Voor de uitoefening kunnen gemeenten de gronden bemachtigen via een koopovereenkomst, door het uitoefenen van een voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten) of, als uitimum remedium, door te onteigenen. De overheid moet soms actief willen ingrijpen daar waar de markt het laat afweten. Door zelf het initiatief te nemen kan de gemeente zelf de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in gang zetten. De overheid is er ook voor om risico's te nemen. In krimp- en herstructureringsprojecten zijn grondexploitaties veelal verliesgevend waardoor kostenverhaal in ieder geval nauwelijks aan de orde zal zijn. Dat geldt ook voor binnenstedelijke locaties.

Door strategische grondaankopen kan een gemeente directer sturen op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Gemeenten zijn vaak bang dat private partijen de krenten uit de pap halen en daarmee de gemeente in de onderhandelingen op achterstand zetten. Andere overwegingen zijn de ruimere mogelijkheden tot kostenverhaal. Niet zelden speelt de winstpotentie van het te ontwikkelen gebied een belangrijke rol om zelf als marktpartij te willen opereren. De inkomsten werden daarbij in belangrijke mate bepaald door de grote uitbreidingsvraag in combinatie met de stijgende prijzen van vastgoed, vooral die van woningen. Het systeem is in belangrijke mate afhankelijk van groei.

Zo is er bij veel gemeenten vanuit politieke overwegingen en organisatorische omstandigheden een praktijk ontstaan om actief te opereren op de grondmarkt. De ervaringen van voor de invoering van

de nieuwe regeling grondexploitatie in 2008, waarbij het kostenverhaal ingewikkelder was, vormen daarvoor mogelijk een aanvullende verklaring.

De mogelijkheden van kostenverhaal waren destijds sterk ingekaderd. Kosten konden door de overheid slechts gedekt worden door middel van gronduitgifte dan wel via een op de exploitatieverordening gebaseerde exploitatieovereenkomst, via de baatbelasting en via de leges die als gevolg van de legesverordening geheven konden worden. De exploitatieovereenkomst had als belangrijk nadeel dat marktpartijen niet gedwongen konden worden een dergelijke overeenkomst te sluiten, in het bijzonder niet als de vereiste bestemming al was toegekend. De baatbelasting kent bovendien de nodige juridische voetangels en klemmen.

De gronden die de gemeente in bezit heeft, zijn te onderscheiden van gronden die door de gemeente veelal anticiperend of strategisch zijn aangekocht, de zogenaamde niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG). Dit in de verwachting dat de grond op termijn zal worden ontwikkeld. Daarnaast zijn er gronden waarvoor de gemeenteraad een grondexploitatie heeft vastgesteld, Bouwgrond in exploitatie (BIE).

NIEGG

In deze gevallen is er geen vastgesteld plan inclusief grondexploitatie. Vervaardigingskosten (bv. rente en plankosten) kunnen worden bijgeschreven totdat de marktwaarde in de huidige bestemming of de geraamde marktwaarde in de toekomstige bestemming is bereikt. Voor het activeren van kosten bij niet in exploitatie genomen gronden moet er een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit waarin inhoud wordt gegeven aan ambitie en planperiode. Wanneer de niet in exploitatie genomen gronden niet voldoen aan deze spelregels, dan moet een eventueel verschil in boekwaarde en de lagere marktwaarde op basis van de huidige bestemming worden afgeboekt.

BIE

Hierbij mogen de vervaardigingskosten van bouw- en woningrijp maken van de locatie worden geactiveerd als onderhanden werk. Gerealiseerde opbrengsten worden in mindering gebracht op het onderhanden werk. Is er sprake van een gepland tekort op de grondexploitatie, dan wordt dat verlies onmiddellijk genomen in de vorm van een voorziening of een afboeking. Is er echter sprake van een gepland overschot dan mag het resultaat pas worden genomen als dat met voldoende zekerheid is gerealiseerd.

De inkomsten uit de grondexploitatie maken ook investeringen op gemeentelijk niveau mogelijk. Dit draagt bij aan een hoge kwaliteit van de fysieke leefomgeving.² Via bestemmingsreserves en fondsvorming is de gemeente in staat te investeren in bovenwijkse infrastructuur, in openbare voorzieningen en in de stedelijke vernieuwing. Overschotten op het ene plan kunnen via het

² Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Kwaliteit zonder groei, over de toekomst van de leefomgeving*, maart 2014.

grondbedrijf worden aangewend om niet-rendabele ontwikkelingen met bijbehorende negatieve grondexploitaties te verevenen.

Publiek private samenwerking

Een derde mogelijkheid is dat de gemeente kiest voor een publiek-private samenwerking (PPS). In deze situatie richten de gemeente en andere partijen een gezamenlijke onderneming op om de bouwlocatie te ontwikkelen.

Deelnemingen

De ontwikkeling van een gebied kan worden uitbesteed aan een onderneming (BV of CV) waarin marktpartijen en/of andere overheden participeren. Deelnemingen worden niet geconsolideerd op de gemeentelijke balans.

In deze onderneming brengen de partijen gezamenlijk gronden in, en zij brengen deze ook gezamenlijk tot ontwikkeling. Dit kan ook via een concessie. Het voordeel is dat partijen kunnen profiteren van elkaars expertise. Bij een PPS moeten tussen de partijen wel marktconforme (prijs) afspraken worden gemaakt. Wanneer bestaande contracten worden opengebroken en er nieuwe marktconforme afspraken gemaakt worden kan dit als staatssteun worden gezien. Er mag geen marktverstoring optreden. De deelnemende gemeenten hebben al met al minder invloed op de besluitvorming en mogelijkheden om bij te sturen dan bij actief grondbeleid. De PPS-en hebben veelal geen eigen weerstandsvermogen, verliezen worden afgewenteld op de deelnemende partijen. Voor private partijen geldt dat zij worden gedreven door het financieel gewin. Gemeenten hebben zich daarnaast ook te verantwoorden over het publieke belang. Als de private partij er op enig moment uitstapt vanwege de (te verwachten) verliezen, dan blijven de deelnemende gemeenten achter met een publieke doelstelling. Gemeenten lopen daarmee naast een financieel risico ook een maatschappelijk risico. Een gemeente schiet met een faillissement weinig op. Het risico bestaat dat de vrijkomende gronden goedkoop van de hand gaan en zullen concurreren met andere plannen.

Gevolgen invoering Omgevingswet

De Omgevingswet bevat regels over kostenverhaal en gemeentelijke regie bij grondexploitatie. Met de Omgevingswet blijft het bestaande stelsel van grondexploitatie grotendeels intact. Aan het stelsel wordt het instrument stedelijke herverkaveling toegevoegd. Stedelijke herverkaveling is het ruilen van grondbezit (met verrekening van waardeverschillen) tussen eigenaren om ontwikkeling mogelijk te maken. Gemeenten hoeven geen grondposities in te nemen, waardoor financiële risico's worden beperkt. Dit past in een verschuiving van actief naar meer faciliterend grondbeleid; een verschuiving die in de huidige marktomstandigheden al gaande is. Het instrument dreigt echter krachteloos te worden omdat het louter op basis van vrijwilligheid kan worden toegepast.

Een andere belangrijke wijziging betreft de uitzondering op de plicht om exploitatieregels vast te stellen. Het kostenverhaal kan plaatsvinden via exploitatieregels in het omgevingsplan of exploitatievoorschriften bij een omgevingsvergunning. Het kostenverhaal moet geschieden volgens de beginselen van profijt, toerekening en evenredigheid. Het doorschuiven van het kostenverhaal

speelt in op wens te komen tot flexibiliteit of uitnodigingsplanologie. Dat houdt in dat de overheid vooral ruimte biedt om binnen de kaders via maatwerkoplossingen te komen tot de gewenste ontwikkelingen. Het doorschuiven brengt overigens het risico met zich mee op planschade of kosten van niet-verhaalbare investeringen (bijvoorbeeld een ontsluitingsweg) omdat onzeker is of de bebouwing wel doorgaat. Daarbij is het lastig voor de gemeente de kosten evenredig te verdelen over de percelen die profijt hebben van voorzieningen van openbaar nut wanneer nog niet duidelijk is welke percelen in welke mate profijt zullen hebben. Organische groei kan soms wel 10 tot 20 jaar duren. De gemeente kan overigens een aanvraag om een omgevingsvergunning afwijzen als er sprake is van een exploitatietekort.

Wel lijkt de Omgevingswet een beperking van de verplichting tot kostenverhaal in te houden. Niet alleen de lijst van kostenverhaalsplichtige bouwactiviteiten wordt beperkt maar deze plicht wordt ook beperkt tot bouwactiviteiten met bepaalde typen kosten. De verhaalsplicht is vooral gericht op het omslaan van de kosten van fysieke voorzieningen van openbaar nut bij nieuwbouw, een omvangrijke functiewijziging of uitbreiding van bestaande gebouwen.



Financiële resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties

De gemeenten zagen de afgelopen jaren de voorziene winst op de grondexploitatie verdampen en moesten grote verliezen voor hun rekening nemen. Het stagneren van de bouwontwikkeling plaatst gemeenten die een actief grondbeleid hebben gevoerd voor de nodige problemen.

Over een reeks van jaren hebben gemeenten geld verdiend met de grondexploitatie. Over de jaren 2004 tot en met 2008 droeg de grondexploitatie nog 3,2 miljard euro bij aan de gemeentebegroting. Met de economische crisis in 2009 slaan de positieve jaarresultaten om. Het blijkt echter dat gemeenten lange tijd zijn blijven vasthouden aan te positieve verwachtingen over de bouwgrondexploitatie. Resultaten uit het verleden bieden echter geen garantie voor de toekomst.

De omvang van de directe verliezen op de grondexploitatie zijn in 2013 weliswaar beperkter dan in de voorgaande jaren, maar nog steeds aanzienlijk. De verwachting is dat gemeenten de komende vijf jaar nog verliezen kunnen verwachten van in totaal 0,3 miljard euro tot 2,1 miljard euro. Met de al gerealiseerde verliezen sinds 2010 van 4,0 miljard euro en de geprognosticeerde verliezen tot 2018 van 2,1 miljard euro komt het totaal voorlopige verwachte verlies uit op ca. 6 miljard. In de afgelopen jaren moest de verliesverwachting steeds opwaarts worden bijgesteld. In hoeverre er echt sprake is van een trendbreuk is nog de vraag.

Mede door de verliesnemingen op bouwgrond is de totale algemene reserve van de Nederlandse gemeenten samen sinds het begin van de crisis met naar schatting 1,1 miljard euro gedaald tot 5,7 miljard euro. (Voor een nadere toelichting op de berekende verliezen zie **Verdieping 1**)

Gemeenten dreigen door de combinatie van een opeenstapeling van financiële nadelen in de problemen te komen. In de eerste rapportage voorzag Deloitte³ een potentieel van tussen de 16 en 41 gemeenten die in grote financiële problemen zouden komen. Uit de daaropvolgende rapportages bleek al dat veel gemeenten, gealarmeerd door de vooruitzichten, over waren gegaan tot het nemen van de noodzakelijke maatregelen. Veel gemeenten bleken in staat de financiële gevolgen zelf op te vangen. Zo bleek de gemeente Apeldoorn ondanks forse verliezen van bijna 200 miljoen euro op de grondexploitatie in staat door het nemen van rigoureuze maatregelen de artikel 12 status af te wenden. De gemeente staat wel onder preventief toezicht. De indruk is echter dat gemeenten nog steeds verlies nemen voor zover de algemene reserve dat toelaat, niet op basis van reële veronderstellingen met betrekking tot de grondexploitatie.

3 Deloitte, Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven; Update 2011, september 2011, blz. 34.



Oorzaak van grondexploitatie verliezen

De vraag is hoe het zo ver heeft kunnen komen. Het is te gemakkelijk om alleen te verwijzen naar de economische crisis. De economische crisis heeft zeker een vraaguitval veroorzaakt. Woningkopers werden geconfronteerd met aangescherpte eisen bij hun hypothecaire financiering. Zowel de voorwaarden van de banken als de eisen van de overheid voor het verkrijgen van een hypotheek(garantie) zijn aangescherpt, waardoor het moeilijker en minder aantrekkelijk is geworden een woning te kopen. Woningbouwcorporaties hebben door de verhuurdersheffing minder mogelijkheden om te investeren.

Als achterliggende oorzaken dient echter ook gewezen te worden op de wijze waarop gemeenten actief grondbeleid hebben gevoerd in combinatie een overprogrammering in de planning van woningen, winkelveorzieningen, kantoorpanden en bedrijfsterreinen. De economische crisis heeft het probleem van de overprogrammering van de grondexploitatie zichtbaar gemaakt. Gemeenten zijn natuurlijk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de ontstane situatie. Dat neemt niet weg dat het Rijk en de provincies in veel gevallen lokale overheden hebben aangespoord om woningbouwlocaties te ontwikkelen. Dat hield overigens niet direct in dat gemeenten aangezet werden actief grondbeleid te voeren. Gemeenten hadden zich kunnen beperken tot het planmatig mogelijk maken van deze ruimtelijke ontwikkelingen. De financiële gevolgen voor gemeenten waren dan beperkt gebleven. Veel gemeenten hebben echter om uiteenlopende redenen gekozen voor een actief grondbeleid.

In de praktijk werd actief grondbeleid vaak gezien als de meest voor de handliggende optie om directer te kunnen sturen op prijs en kwaliteit. Gemeenten bleven ook na de wijziging van grondexploitatieregels in 2008 die het faciliterend grondbeleid meer instrumenten heeft gegeven, vaak vasthouden aan de het gebruikelijke stramien. Een groot aantal gemeenten heeft daarbij de verleiding om zich rijk te willen rekenen met grondexploitatie-opbrengsten, niet kunnen weerstaan. Dit in de verwachting een graantje van de stijgende (nieuwbouw)woningprijzen mee te pikken. Gemeenten hebben in veel gevallen grond aangekocht met het oog op een te grote verwachte vraag naar bouwlocaties. De voorraad aan plannen was daarmee losgezongen van de reële vraag naar woningen, bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Grondexploitaties hebben daarbij een lange remweg.

De exploitatieopzet van ambitieuze ruimtelijke plannen werd sluitend gemaakt met te optimistische ramingen over de te realiseren bouwprojecten. In een aantal gevallen zijn investeringsuitgaven onder de grondexploitatie gebracht, die in andere gemeenten gewoon op de begroting drukken. Zo zijn er gemeenten die een rente aan het grondbedrijf hadden toegerekend en waarop zij verdienden. Als verklaring voor dit expansieve actieve grondbeleid kan worden gewezen op het feit dat bouwgrondexploitatie voor veel gemeenten vaak de enige betekenisvolle manier is om – afgezien van de opbrengst van de onroerende zaakbelastingen – extra inkomsten te

verwerven. Indirect hebben de grondopbrengsten zo mede bijgedragen aan een kwalitatief hoog voorzieningenniveau zonder dat dit gepaard ging met hoge lokale lasten.

Grondexploitatie is een bedrijfsmatige activiteit in een politieke omgeving en daarmee kwetsbaar voor oneigenlijke argumenten. Het gaat om twee te onderscheiden maar met elkaar samenhangende aspecten:

1. Er ontstaat een rolvermenging tussen enerzijds de rol van overheid als marktmeester (bestemmer via de ruimtelijke ordening), anderzijds die van marktpartij (ontwikkelaar). Vanwege de grote potentiële opbrengsten kan er een ongewenste wisselwerking ontstaan tussen ruimtelijke en bedrijfseconomische afwegingen. Dat hoeft geen probleem te zijn als het spel zuiver wordt gespeeld.
2. Er dreigt een oneigenlijke vermenging van de grondexploitatie met de gemeentelijke exploitatie. Van de grondexploitatie mag worden verwacht dat deze bedrijfsmatig wordt opgezet, waarbij een zuivere toerekening van kosten en opbrengsten plaatsvindt. Het door de gemeente te behalen resultaat, positief of negatief, is daarmee een bedrijfsmatig resultaat. De keuze of dat aanvaardbaar is, is een politieke afweging. Afdrachten aan de gemeentelijke exploitatie zijn daarmee niet uitgesloten.

Het vraagstuk over de gemeentelijke grondexploitaties gaat daarmee in de kern over de vraag of gemeenten in staat zijn om de verschillende rollen zuiver toe te passen. En vervolgens de consequenties van de keuze voor een actief grondbeleid goed door te vertalen in het financiële beleid. Dit vergt heldere regels over zowel het ruimtelijk orderingsbeleid als over de wijze van begroting en de verantwoording daarover.

De resultaten van de grondexploitatie werken immers direct en indirect door in de gemeentebegroting. Op verschillende wijzen is de gemeentelijke grondexploitatie verbonden met de algemene dienst. Deze verbondenheid komt niet alleen tot uitdrukking door de winstafdrachten of verliesnemingen van het grondbedrijf aan de gemeentelijke exploitatie, maar ook door de kosten (rente, plankosten, bovenwijkse voorzieningen) die aan het grondbedrijf worden toegerekend of uitgaven die ten laste van grondexploitatie worden gebracht. Het stagneren van de bouwontwikkeling heeft verstrekkende gevolgen voor de financiële positie van gemeenten die een actief grondbeleid voeren.

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies en aanbevelingen

- Bij actief grondbeleid lopen gemeenten financiële risico's met publiek geld. Het grondbedrijf is echter niet bedoeld voor het vergaren van inkomsten. Grondbeleid hoort niet leidend maar volgend op de ruimtelijke doelstellingen te zijn. Het uitgangspunt moet zijn dat grondbeleid faciliterend is tenzij er goede argumenten zijn om actief grondbeleid te voeren. Dit is ook de lijn van de nieuwe Omgevingswet waarbij de hoofdregel is: private ontwikkeling met het publiekrecht als vangnet tegen onwillige exploitanten en free-riders.

- Dat laat overigens onverlet dat omwille van maatschappelijke opgaven gemeenten ‘actief’ grondbeleid moeten kunnen voeren als de markt het laat afweten. Het is wel van belang dat gemeenten daarbij een zuivere afweging tussen actief en faciliterend grondbeleid maken. De gemeentelijke overheid dient zich bewust te zijn van de risico’s en te zorgen dat ze beschikt over de nodige buffers om die risico’s te kunnen opvangen. Daarbij is het van belang dat ze over de nodige expertise beschikt om die risico’s in te schatten en te dragen. De introductie van de vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen onderstreept het belang dat gemeenten die actief grondbeleid voorstaan beschikken over voldoende expertise.



Herbezinning op het gemeentelijke grondbeleid en grondexploitatie

Gezien het voorgaande is het van belang dat gemeenten hun grondbeleid over de volle breedte kritisch tegen het licht houden. Bij het analyseren van de gemeentelijke grondexploitaties dient een onderscheid te worden gemaakt in conjuncturele (tijdelijke) ontwikkelingen - het terugvallen van de woningmarkt als gevolg van de economische recessie - en de structurele ontwikkelingen. Daarnaast is voor het oplossen van de huidige problemen nodig om schoon schip te maken en de grondslagen voor het gemeentelijk grondbeleid op de lange termijn te heroverwegen.

Structureel versus conjunctureel

Het structurele effect bestaat uit een verminderde vraag als gevolg van demografische ontwikkelingen. Naar verwachting zullen de stedelijke gebieden in de centraal gelegen regio's in Nederland nog wel profiteren van het aantrekken van de markt, maar dat zal ten koste gaan van meer perifere gebieden.⁴ In sommige stedelijke gebieden lijkt zelfs sprake van een tekort aan - reële - plancapaciteit. Het is een illusie dat alle vraag binnenstedelijk kan worden opgelost. Bij een tekort aan (gerealiseerde en te realiseren) plancapaciteit lopen de woningprijzen op. De verschillen tussen groeiregio's, stabiele regio's en krimpregio's worden groter. Dat vergt een verschillend beleid van (samenwerkende) gemeenten en provincies. De gemeenten in de krimpregio's lopen overigens niet de grootste risico's. Zij zijn zich al langer bewust van dit structurele effect en hebben, een enkele uitzondering daargelaten, veel minder vaak een actief grondbeleid gevoerd. Deze gemeenten worden eerder geconfronteerd met de kosten van herstructurering van de bestaande voorraad waarbij zij niet kunnen terugvallen op inkomsten uit grondexploitatie. Het zijn vooral de gemeenten die hebben ingespeeld op een verwachte groei die zich niet meer zal voordoen, die in de problemen komen. Ook wanneer de economie weer aantrekt en zich een inhaalvraag manifesteert, mogen bestuurders van een aantal gemeenten niet verwachten dat zij alle bouwgrond kunnen slijten.

5.1 Het ruimtelijk ordeningsperspectief

De grondexploitaties zijn onlosmakelijk verbonden met de planning van de behoefte aan locaties voor toekomstige woningen, kantoren, bedrijven en winkels. Het gemeentelijke grondbeleid wordt door de provinciale visie op de ruimtelijke ontwikkeling ingekaderd. De provincie stelt de kaders voor het ruimtelijk beleid vast en heeft daarbij een regierol bij het afstemmen van vraag en aanbod op de regionale markt voor woningen, winkels, kantoren en bedrijventerreinen. Het gaat om sectoren met een verschillende karakteristiek en dynamiek.

4 Prof. dr. W.C.T. F. de Zeeuw, *Grondbeleid: resetten en met mate innoveren*, april 2014.

Wonen is overwegend lokaal, bij kantoren en bedrijventerreinen is er meer sprake van een regionale markt. Bij winkels gaat het enerzijds om de herstructurering en vernieuwing van de bestaande winkelcentra. Dit heeft in eerste aanleg een meer lokaal karakter. Maar het gaat ook om de vestiging van grootschalige detailhandel aan de randen van de stad met niet alleen een effect op de bestaande winkels in de binnenstad maar ook met een regionale uitstraling. Gezien het bovenlokale karakter van de kantoren- en bedrijventerreinen ligt op voorhand een meer sturende rol van de provincies meer in de rede.

Idealiter zouden gemeenten met elkaar binnen de regio aan de voorkant - dus voordat de plannen in gang gezet worden - heldere afspraken moeten maken. Feit is dat dit in het verleden onvoldoende heeft gewerkt met als gevolg een overschot aan bouwlocaties. Dit noodzaakt tot het saneren van de plancapaciteit. Gemeenten zullen niet snel de neiging hebben om in eigen vlees te snijden. Dit leidt er toe dat gemeenten kiezen voor een 'eigen grond eerst'- politiek. Het gemeentelijke financiële belang van de eigen grondexploitaties domineert planologische keuzes; niet alleen ten koste van regionale gewenste ontwikkelingen maar ook ten koste van private grondexploitaties.

In het geval van sanering van plancapaciteit mag van de provincie een actievere regisserende overheidsrol worden verlangd, zeker in het geval gemeenten marktpartij zijn. Bij het terugdringen van plancapaciteit 'zonder toekomst', spelen vooral de volgende criteria een rol:

- planologische status;
- status privaatrechtelijke afspraken gemeente – marktpartij;
- reeds verrichte publieke en private investeringen;
- marktkansen van het plan.

Daarbij zou moeten gelden dat als een gemeente een bouwplan schrapt ten gunste van andere gemeenten, daar een stuk verevening tegenover staat. De logische vervolgvraag is wie opdraait voor de verliezen. Het onderling verevenen van verliezen is noodzakelijk om de verliezen te minimaliseren. De kans van slagen van een dergelijke oplossing is afhankelijk van het hebben van een stok achter de deur.

Vooralsnog lijkt dat er alleen bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen een voedingsbodem is voor regionale afstemming. Hier is sprake van een regionale markt, waarbij ook andere voor- en nadelen die gepaard gaan met het ontwikkelen van een bedrijventerrein, kunnen worden uitgeruild. De woningmarkt is veel meer een lokale markt. Slechts bij een gemeentelijke herindeling komen de plussen en minnen van de exploitatie in één hand.

De provincie heeft op grond van de Wet ruimtelijk ordening een aantal instrumenten tot zijn beschikking om het bovenlokale belang te waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld via een provinciale planologische verordening, een proactieve aanwijzing, een inpassingsplan of een reactieve aanwijzing. Elk van deze instrumenten heeft eigen eisen en beperkingen. Een provincie kan via een reactieve aanwijzing het gemeentelijke bestemmingsplan op een bepaald conflicterend punt buiten werking stellen. Dit kan als er een strijdigheid dreigt te ontstaan tussen het bestemmingsplan

en een provinciaal belang. Het spreekt vanzelf dat een provincie die provinciale belangen ook vooraf kenbaar maakt. Een andere mogelijkheid is om via een inpassingsplan in te grijpen en zo de plancapaciteit in de bestemmingsplannen bij gemeenten te beknotten. Het inpassingsplan geldt wel als uitimum redmedium.

De terughoudendheid van de provincie om gebruik te maken van het beschikbare instrumentarium is begrijpelijk, niet alleen om dat het afbreuk doet aan het uitgangspunt, 'decentraal tenzij', maar ook omdat er financiële consequenties aan verbonden zijn. Bijvoorbeeld om dat er planschadeclaims uit kunnen voortvloeien of dat gemeenten extra moeten afboeken op hun grondexploitaties met mogelijk negatieve reserves tot gevolg. De ruimtelijke regierol van de provincie kan schuren met de rol als financieel toezichthouder. Waar de provincie aanjager was om ontwikkelingen op het terrein van woningbouw te stimuleren, heeft zij als toezichthouder de rol te grote bouwambities van gemeenten te temperen.

In de huidige situatie werken overigens in verschillende regio's - gemeenten al onderling, soms samen met marktpartijen, corporaties en de provincie - aan een soort *kwalitatieve woonagenda*. Dit past weliswaar beter bij de wenselijkheid van flexibiliteit dan de regionale (kwantitatieve) woningprogrammering, maar het biedt daarmee geen garantie tegen overprogrammering, daarvoor blijft een stok achter de deur nodig. Daar waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, dienen provincies dat niet alleen actief te stimuleren, maar zouden provincies in geval van bovenlokale belangen uiteindelijk ook dwingender moet kunnen optreden. De Omgevingswet zou dat meer mogen benadrukken. Het gevaar is dat anders het idee achter regionale afstemming, namelijk dat gemeenten elkaar niet onnodig beconcurreren, niet uit de verf komt. Voorkomen moet worden een en ander beperkt blijft tot zachte afspraken die in de praktijk niet werken. Concurrentie is niet verkeerd maar voorkomen moet worden dat onnodig publieke voorbereidingskosten worden gemaakt.

De provincie dient meer inhoud te geven aan haar kaderstellende rol op het terrein van de ruimtelijke ordening en, daar waar nodig, gebruik te maken van haar doorzettingsmacht om te sturen op de regionale afstemming van de plancapaciteit, ook wanneer dat financiële gevolgen heeft voor de gemeenten. De mogelijkheden om actief in te grijpen in de bestaande plancapaciteit is onder de huidige wet geregeld via het instrument van het inpassingsplan. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet zoals het nu voorligt, lijkt alleen via het complexe spoor van taakverwaarlozing ruimte aan provincies te bieden om actief in te grijpen in bestaande plancapaciteit. De Raad adviseert dit ook mogelijk te maken op basis van het instrument van de projectplannen uit de Omgevingswet.

5.2 Het gemeentelijk financieel perspectief

Grondexploitaties strekken zich uit over een lange termijn. Dat betekent per definitie onzekerheden en daarmee risico's. Het gepresenteerde beeld van de grondexploitatie moet de gemeenteraad in staat stellen zijn kaderstellende en controlerende taak op het terrein van ruimtelijke ordening

zo goed mogelijk uit te voeren. Voor het beoordelen van de financiële positie van de gemeente is het van groot belang dat er een eenduidig en transparant beeld bestaat van de grondexploitatie. Dat is van belang voor alle betrokkenen; het betreft relevante sturingsinformatie. Het betreft immers inzicht in de kosten en risico's die gemeenten lopen bij de wijze waarop de gemeente de ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen denkt te verwezenlijken.

De afgelopen jaren hebben verschillende lokale rekenkamers rapporten uitgebracht over de gemeentelijke grondexploitaties. Veel voorkomende constatering in rapporten van deze rekenkamers over het actieve grondbeleid in hun gemeenten is, dat het teveel een 'black box' is en het ontbreekt aan een integraal overzicht van ruimtelijke programmering, ruimtelijke projecten en de bijbehorende grondexploitaties. Een terugkerende constatering is dat gemeenteraden in veel gevallen (niet tijdig) beschikten over de noodzakelijke informatie. En dat gemeenteraden daardoor onvoldoende in staat waren om hun controlerende en kaderstellende rol naar behoren uit te voeren.⁵

In de huidige situatie zijn gemeenten, door schade en schande wijs geworden, uiterst terughoudend geworden in het voor eigen risico aankopen van gronden voor bouwgrondexploitatie. De toekomstige gemeentelijke grondexploitatie zal op een andere leest moeten worden geschoeid. Meer dan in het verleden zal op de vraag moeten worden ingespeeld. Plannen zullen flexibeler van opzet moeten zijn.

Voor het activeren van kosten bij niet in exploitatiegenomen gronden moet er een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze gronden in de nabije toekomst zullen worden bebouwd. Deze verwachting moet gebaseerd zijn op een raadsbesluit, waarin inhoud wordt gegeven aan de ambitie en de planperiode. Het activeren van de vervaardigingskosten is aanvaardbaar maar dient volgens de regels beperkt te blijven tot de huidige marktwaarde. Wanneer er duidelijkheid bestaat over de nader invulling van de toekomstige bouwlocatie en de daartoe te maken kosten mag de verwachte marktwaarde als norm worden gebruikt. Dit houdt een groot risico in. Gemeenten zullen echter terughoudender moeten worden in het toerekenen van voorbereidingskosten, toezicht en uitvoering, rente- en plankosten. Als de gronden voor de aankoopwaarde op de balans staan, beperkt dit het risico op het nemen van verlies.

De Raad is daarom van oordeel dat in het BBV moet worden vastgelegd dat voor niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) het activeren van kosten niet is toegestaan. Het huidige criterium dat er een reëel en stellig voornemen moet bestaan dat deze gronden in de nabije toekomst worden bebouwd, is te vaag. De kosten van de aanschafwaarde is de boekwaarde.

5 Prof. mr. Friso de Zeeuw; *Rompertje 2014: preciezer kijken helpt Koopwoningmarkt geeft inzicht in verstedelijking*, Bouwfondsdecember 2014.

Hooguit kunnen rentekosten worden toegevoegd voor de kapitaallasten. Dit voorkomt dat een verschil in boekwaarde met de lagere marktwaarde moet worden afgeboekt. De status van de niet in exploitatie genomen gronden wordt daarmee dezelfde als het bezit van strategische voorrand of ruilgronden. Deze lijn voorkomt ook problemen bij het vaststellen van de vennootschapsbelasting.

Bij in exploitatie genomen gronden in een door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie kunnen de vervaardigingskosten van bouw- en woningrijp maken van de locatie worden geactiveerd als onderhanden werk. Het is daarbij zaak de aanschaf- en de investeringskosten slechts tegen kostprijs in rekening te brengen. Rentetoerekening dient beperkt te blijven tot de gebruikelijke omslagrente zonder opslag. Het is ongewenst dat een gemeente voor eigen bankier speelt. Het is verder van belang om scherp te kijken naar kosten en opbrengsten, timing en scenario's voor de toekomstige waardeontwikkeling. Voorkomen moet worden dat er een tekort op de grondexploitatie ontstaat door in te spelen op verwachte opbrengsten. Een overschot op het resultaat mag pas worden genomen als dat met voldoende zekerheid is gerealiseerd.

Naast de kostenkant zal scherp moeten worden gekeken naar de opbrengstpotenties. Het gaat daarbij ook om timing en scenario's voor de toekomstige waardeontwikkeling. Voorkomen moet worden dat er een tekort op de grondexploitatie ontstaat door in te spelen op verwachte opbrengsten. Een overschot op het resultaat mag pas worden genomen als dat met voldoende zekerheid is gerealiseerd. Het verdient daarom aanbeveling de belangrijkste uitgangspunten en parameters voor de schatting te expliciteren zoals opbrengststijging, kostenstijgingen en de gehanteerde rentevoet.

Op die manier wordt duidelijk hoe de schattingen tot stand zijn gekomen, welke risico's daarbij horen en hoe die eventueel kunnen worden opgevangen. Een belangrijk voordeel is dat de realisatie is te vergelijken met de schatting en waardering in de jaarrekening. Dit helpt bij de verantwoording. Gemeenten dienen een meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG) te presenteren waarin de belangrijkste veronderstellingen voor de grondexploitaties worden geëxpliciteerd. De realisatie is dan te vergelijken met de schatting en waardering in de jaarrekening. Dit geeft informatie over de actuele voortgang van de grondexploitaties. In het MPG wordt teruggekeken op het afgelopen jaar en vooruit gekeken naar de komende jaren. Omdat het gaat om een groot aantal variabelen is voor het verkrijgen van een zo betrouwbaar mogelijk beeld van het resultaat ook van belang om verschillende scenario's door te rekenen. De te verwachten ontwikkelingen worden financieel vertaald met daarbij een inschatting van de risico's. Dit helpt bij de verantwoording. Het BBV zou daarop moeten worden aangepast.

Het grondbedrijf is lange tijd bij veel gemeenten als een aparte tak van sport gezien, het exclusieve domein van enkele specialisten. Zolang het grondbedrijf bijdroeg aan de gemeentelijke exploitatie, was de noodzaak om zich op transparante wijze te verantwoorden over de kosten, opbrengsten en risico's bij veel gemeenten afwezig. Het zijn echter geen strikt gescheiden werelden. Het grondbeleid vormt een vast onderdeel van de begroting en verantwoordingscyclus van de gemeente. De wijze waarop gemeenten zich financieel dienen te verantwoorden over het grondbeleid en de wijzigingen

daarvan is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en de notities van de commissie BBV. Het BBV geeft weliswaar houvast maar biedt ook ruimte voor interpretatie. In het BBV is ook vastgelegd dat zowel in de begroting als in de jaarrekening een afzonderlijke paragraaf over het grondbeleid moet worden opgenomen.

Lange tijd leken de risico's van de grondexploitatie verwaarloosbaar. Maar als een gemeente er voor kiest om risico's te nemen - en dat doet ze per definitie bij een grondexploitatie - dan is het van belang dat zij weet wat de risico's zijn. Bij een verwachte negatieve grondexploitatie dienen voorzieningen te worden opgenomen voor risico's. Deze dienen in aparte posten zichtbaar te worden gemaakt, bijvoorbeeld een risicoreservering voor plankosten of grondprijzen. In de grondexploitatie dienen vervolgens alle kosten- en opbrengstenposten op basis van realistische verwachtingswaarde te worden geraamd met hooguit een beperkte risico-opslag op de rente. De waardering van grondexploitaties is gebaseerd op schattingen. Dat gaat gepaard met onzekerheden zoals inflatie, rente en prijzen. Het is van belang dat goed inzicht te geven in die onzekerheden en deze eenduidig toelichten.

5.3 Schoon schip maken

Gemeenten zullen ook hun bestaande grondexploitaties kritisch tegen het licht moeten houden en de consequenties daarvan direct vertalen in de (meerjaren) begroting. In 2013 stond 28,5 miljard euro aan nog te realiseren grondopbrengsten in de boeken van de gemeenten.⁶ Het is zeer de vraag of gemeenten deze opbrengsten gaan verdienen. Het volbouwen van woninglocaties zal meer tijd kosten en soms zal de conclusie zijn dat het niet reëel is te verwachten dat ooit nog op deze locatie zal worden gebouwd. Met het uitstellen van pijnlijke keuzes loopt de gemeente het risico uiteindelijk slechter af te zijn. Uitstellen kost dan alleen maar meer geld. Het is daarom van belang dat gemeenten de feiten onder ogen zien en uitgaan van realistische ramingen en niet op de noodzakelijke opbrengst vooruitlopen. Voor het aanpakken van de huidige problemen is het nodig dat de er een reëel en zuiver beeld bestaat van het grondbeleid. Daarbij gaat het om:

- planning: de tijdsplanning dient afgestemd te zijn op afzetmogelijkheden in de markt;
- programmering: de analyse van de mix aan woningen (huur, koop, vrije kavel, appartementen e.d.);
- prijs: wat is gezien de marktomstandigheden de prijs die kan worden gerealiseerd.

Bij de beoordeling daarvan speelt de accountant een belangrijke rol. De accountant moet niet alleen controleren op het juist hanteren van de boekhoudkundige regels zodat hij een oordeel kan geven over zowel het getrouwe beeld als over de financiële rechtmatigheid van de rekening, maar in toenemende mate gaat het ook om vooruitkijken: meedenken in het decken van verliezen en signaleren van risico's. Het gaat niet alleen om een verklaring omtrent de rechtmatigheid maar ook

6 EY-factor, *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven*, januari 2015, blz. 22.

over het opnemen van opmerkingen over de risico's in het rapport van bevindingen bij de verklaring. De Raad constateert dat accountants in het verleden onvoldoende kritisch naar de grondexploitaties hebben gekeken en de risico's onvoldoende hebben ingeschat. Het waarden van grondexploitaties is ook een lastige opgave. Dat komt doordat gebiedsontwikkelingen en daarmee verbonden grondexploitaties een lange doorlooptijd hebben en gepaard gaan met veel onzekerheden. Ook zijn de risico's van zogenoemde PPS-constructies waar gemeenten in deelnemen lastig in kaart te brengen. Een adequate actualisatie van de kostprijsberekeningen is essentieel omdat dit de basis vormt voor het bepalen van de waardering van de grondexploitatie in de jaarrekening. Het willen bieden van zekerheid over getrouwheid van de aangeboden financiële informatie en het precies in beeld brengen en kwantificeren van risico's staat haaks op de veranderde realiteit van gebiedsontwikkeling. Het is moeilijk te voorspellen hoeveel grond er over drie jaar wordt verkocht en voor welke prijs. De accountant is daarbij ook in belangrijke mate afhankelijk van beschikbare informatie van de gemeente zelf en/of eigen kennis van de regionale marktomstandigheden. Dat vergt een analyse van vraag en aanbod. Plannen zijn immers met elkaar in concurrentie. De accountant dient kritische vragen te stellen bij de aannames die aan de grondexploitatie ten grondslag liggen en het realiteitsgehalte daarvan te toetsen. Het is aan de accountant om de risico's te benoemen en zijn oordeel te onderbouwen. Om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen van het verwachte resultaat van de projecten is het essentieel meerdere scenario's door te rekenen. De resultaatsverwachting is ook afhankelijk van de inflatie, de rente, de grondprijzen en het tempo. De afweging dient vervolgens financieel te worden vertaald. Belangrijk is dat de onzekerheden en risico's van de grondexploitatieprojecten worden toegelicht.

Op basis daarvan zal de gemeente moeten beslissen welke plannen wel of niet doorgaan en in welke vorm. Dat is niet een louter financiële afweging, daarbij kunnen ook maatschappelijke, juridische en planologische overwegingen een rol spelen. Het gaat dan om de planologische status, de privaatrechtelijke afspraken tussen de gemeente en marktpartijen, de verrichte publieke en private investeringen en de marktkansen van het plan. De beoogde maatschappelijke doelen op het gebied van wonen, groen, verkeer en vervoer enz. moeten worden afgewogen tegen financiële overwegingen en het risico.

Uit het onlangs naar de Tweede Kamer gezonden overzicht bleek dat er slechts bij 17 gemeenten (4% van het totaal aantal gemeenten) een ander oordeel dan een goedkeurend oordeel op hetzij rechtmatigheid hetzij op getrouw beeld is afgegeven.⁷ Een verkeerde waardering van grondposities (getrouw beeld) is een van belangrijkste redenen voor een afwijkend oordeel. Hieruit kan voorzichtig worden geconcludeerd dat accountants scherper zijn gaan letten op de grondexploitaties.

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 B, nr. 12.

Geconfronteerd met de terugvallende vraag naar bouwgrond zijn veel gemeenten er al toe overgegaan de grondexploitatie aan te passen door:

- het temporiseren van de plannen;
- het schrappen van plannen;
- het verlagen van de grondprijs;
- het verlagen van het kwaliteits- en ambitieniveau;
- het aanpassen van de rente;
- het overhevelen van kosten uit de grondexploitatie naar de algemene dienst;
- het opwaarderen van de grond;
- bedragen die niet terugverdiend kunnen worden, aan te vullen. Dat betekent verliezen nemen.

In de **Verdieping 2** wordt nader ingegaan op de consequenties van deze keuzes.



6. Rol en verantwoordelijkheid provinciaal toezichthouder

De primaire doelstelling van het provinciaal financieel toezicht is het voorkomen dat een gemeente een structureel tekort op de begroting heeft en als gevolg daarvan een beroep moet doen op aanvullende uitkering (artikel 12 Fvw). Bij het toezicht gaat het erom tijdig financiële problemen te onderkennen en gemeenten te stimuleren maatregelen te nemen om ontsporing tegen te gaan. De in de Gemeentewet vastgestelde reden om een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen is het ontbreken van een reëel en structureel evenwicht op de begroting. Het toezicht is primair gericht op een sluitende (meerjaren)begroting. De gemeentelijke vermogenspositie is geen reden voor financieel toezicht. Wel is er recent meer gewezen op het belang om ook de omvang van de algemene reserve de schuldpositie van gemeenten mee te laten wegen bij het oordeel over het gewenste toezicht.⁸ Een gemeente die moet afboeken op de waarde van de grond kan te maken krijgen met een negatieve algemene reserve.

Gemeenten die te maken krijgen met een negatieve algemene reserve als gevolg van een afwaardering van hun grondpositie, moeten er voor zorgen dat hun algemene reserve weer binnen de meerjarenbegroting positief wordt. In eerste aanleg zijn gemeenten gehouden om een negatieve algemene reserve binnen de termijn van de meerjarenbegroting weg te werken. De provincie kan als financieel toezichthouder een gemeente die als gevolg van het afboeken op de grondexploitaties te maken krijgt met een negatieve algemene reserve, de tijd geven om binnen een periode van maximaal 10 jaar het tekort te saneren. Dit om te voorkomen dat een gemeente bij een negatieve reserve, als gevolg van grondexploitaties, deze te snel afwentelt op het collectief van gemeenten. Gemeenten waarvan de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke behoeften te kunnen voorzien, kunnen in principe een beroep doen op een aanvullende uitkering (artikel-12 steun). Indien echter veel gemeenten met grote tekorten op de grondexploitatie zich zouden melden aan het artikel 12-loket, zou dit een ontwrichting van een het financiële stelsel betekenen. Artikel 12-uitkeringen worden immers verstrekt uit het gemeentefonds en gaan dus ten koste van de uitkeringen aan andere gemeenten. Het past ook niet om individuele bedrijfsmatige risico's die gemeenten zijn aangegaan af te wentelen op de collectiviteit van de gemeenten. Winsten uit het verleden hebben gemeenten immers ook zelf mogen behouden.

Hoewel de Handleiding artikel 12 daar geen definitief uitsluitsel over geeft, lijkt het voor de hand te liggen om uit te gaan van een verlenging met zes jaar ten opzichte van de laatste jaarschijf van de meerjarenbegroting. Binnen deze termijn moet de gemeente een maximale inspanning leveren om de negatieve algemene reserve weg te werken. Gedurende die periode staat de gemeente

8 RfV, *Advies consultatie herziening handleiding artikel 12 Fvw, april 2014.*

onder preventief toezicht. Het preventief toezicht dient te waarborgen dat gewerkt wordt aan een financieel gezonde positie van de gemeente. Het nadeel hiervan is dat het preventief toezicht zich uitstrekt tot alle begrotingsuitgaven.

Het onder preventief toezicht stellen enkel vanwege het grondbeleid wordt door sommige provincies als bezwaarlijk gezien. Het schaadt de autonomie van de gemeente. Nieuw beleid is immers alleen toegestaan wanneer dit onontkoombaar en onuitstelbaar is. Een gemeente onder preventief toezicht moet immers in principe iedere begrotingswijziging voor goedkeuring aanbieden.

Het Grondfonds

De provincie Overijssel had het plan opgevat om een Grondfonds op te richten om daarmee gemeenten die in de problemen dreigen te komen door het afboeken op de grondexploitatie tegemoet te komen. Gemeenten waren echter wel verplicht de gronden binnen een termijn van 10 jaar terug te kopen. De gedachte was dat het de actuele geldzorgen van gemeenten zou verlichten en dat zij door de afboeking niet meer met een negatieve algemene reserve te maken zouden krijgen. Op deze wijze zouden gemeenten niet meer onder preventief financieel toezicht komen te staan. Gemeenten zouden zich kunnen concentreren op de plannen die nog wel financieel haalbaar zijn.

Tegen dit ogenschijnlijk sympathieke plan zijn tal van bezwaren. Het is een schijnoplossing. Indien de gemeente immers de grond binnen een termijn van 10 jaar moet terugkopen is er slechts sprake van een boekhoudkundige verschuiving. Tegenover de inkomsten uit de verkoop van de grond aan de provincie komt bij de gemeente immers de verplichting te staan de grond terug te kopen. Afhankelijk van de invulling van de voorwaarden voor terugkoop schiet een gemeente daar niets mee op. Het lijkt op verstoppertje spelen. Daarbij komt dat dergelijke gemeenten geen financieringsprobleem hebben maar een schuldprobleem. Andere meer principiële vragen zijn of de provincie daarmee niet als bankier gaat optreden en de vraag in hoeverre dit andere gemeenten die geen risico's zijn aangegaan of die eerder al wel hun verlies hebben genomen, niet benadeelt. Daarnaast kan worden opgemerkt dat niet elke provincie de middelen en de mogelijkheden heeft om op deze manier gemeenten te ondersteunen. Dit laatste is overigens een consequentie van decentrale autonomie waarbij er verschillen in beleid tussen provincies mogelijk zijn.

Preventief toezicht wordt te veel als een sanctie ervaren. Dit verklaart ook de terughoudendheid bij sommige provincies.

De Raad is een voorstander van een ruime opvatting van het provinciaal toezicht. Het provinciaal toezicht dient ook ter ondersteuning van het horizontaal toezicht door de gemeenteraad. Naast het toekennen van het predicaat repressief of preventief toezicht mag ook van een toezichthouder worden verwacht dat hij gemeenten wijst op de mogelijke risico's en het belang van een deugdelijke onderbouwing van de grondexploitaties. Dit houdt in dat de toezichthouder bij de beoordeling ook kijkt naar het realiteitsgehalte van de plannen en de gehanteerde parameters en deze vergelijkt met het ruimtelijk beleid en de prognoses van de provincie en de verwachtingen van andere gemeenten in de regio. In het geval daarbij sprake is van tegenstrijdigheden, is dat een reden tot het maken van kritische opmerkingen in het toezichtsverslag. In het licht van risicogericht en proportioneel toezicht

past het dat de provincie op het moment dat de gemeente ook als marktpartij optreedt, zijn rol als rol als toezichthoudende overheid stringenter invult.

Het is van belang de rol en verantwoordelijkheid van de provincie als regisseur op het ruimtelijke domein goed te scheiden van die van de provinciaal toezichthouder. De onafhankelijkheid van het provinciaal toezicht kan op gespannen voet komen te staan met de andere rollen en verantwoordelijkheden die de provincie heeft, bijvoorbeeld als het gaat om cofinanciering van projecten en de ruimtelijke rol (woningbouw, bedrijventerreinen). Daarbij heeft een aantal provincies zelf ook grondposities. Een stringent financieel toezicht op de gemeente wordt dan gezien als een risico voor de bestuurlijke medewerking van de gemeente op andere terreinen.

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen

- Preventief toezicht moet niet als sanctie worden gezien maar als een instrument om te waarborgen dat gewerkt wordt aan een financieel gezonde positie van de gemeente.
- Risicogericht en proportioneel brengt met zich mee dat de provincie op het moment dat de gemeente ook als marktpartij optreedt, zij haar rol als toezichthoudende overheid stringenter invult. De provinciale toezichthouder moet bij de beoordeling ook kijken naar het realiteitsgehalte van de grondexploitatie en de daarbij gehanteerde parameters en deze vergelijken met het ruimtelijk beleid en de prognoses van de provincies en de verwachtingen van andere gemeenten in de regio.
- De Raad bepleit voor meer maatwerk in het financieel toezicht. Voorkomen zou moeten worden dat de gehele gemeentelijke begroting meerjarig onder preventief toezicht komt te staan enkel vanwege een negatieve algemene reserve als gevolg van het grondbeleid. De Raad beveelt daarom een interventieladder aan.

Deze interventieladder bestaat uit verschillende treden:

- o Een gemeente die als gevolg van het afboeken op de grondexploitaties te maken krijgt met een negatieve algemene reserve die niet binnen de meerjarenbegroting kan worden weggewerkt, komt onder preventief toezicht te staan.
- o Het instellen van het preventief toezicht moet gepaard gaan met een analyse van de gehele financiële positie van de gemeente. Belangrijk element daarbij is het opschonen van de grondexploitatie van alle overbodige lasten en onrealistische opbrengsten. Op basis daarvan dient de gemeente een plan van aanpak te presenteren dat voorziet in de sanering van het tekort voor de komende 10 jaar. Dit plan moet duidelijk maken wat de maximale bijdrage van de gemeente aan de oplossing van de negatieve algemene reserve binnen het tijdsbestek van tien jaar duidelijk kan zijn. Van jaar tot jaar zal vervolgens moeten worden bekeken hoe de grondexploitatie zich ontwikkelt. De grondexploitatie komt daarbij als het ware onder bewindvoering te staan. Bij de opstelling van het plan zou gebruikt moeten worden gemaakt van een landelijk expertteam waarin kennis en ervaring is gebundeld op terrein van gemeentelijke grondexploitaties. Het ligt daarbij in de rede

gebruik te maken van bijvoorbeeld de expertise van de artikel 12-inspecteurs en expertise van andere gemeenten die ervaring hebben opgedaan met saneren van grondexploitaties. Een belangrijk element in het plan van aanpak vormt de afstemming met andere partijen zoals woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars maar ook de gemeenten in de regio en de provincie.

- o Dat plan moet worden goedgekeurd door de provinciaal toezichthouder. Na goedkeuring van het plan beperkt het preventief toezicht zich primair tot het tot uitvoering brengen van dit plan. De gemeente krijgt voor de jaren van financieel toezicht elk jaar op voorhand de financiële ruimte zoals die voor dat jaar in het plan van aanpak is begroot.
- De interventieladder moet in de Handleiding artikel 12 en in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader worden vastgelegd.

Aanvraag voor aanvullende steun (artikel 12Fvw)

Indien na deze periode onverhoopt nog steeds sprake is van een negatieve algemene reserve, kan de gemeente onder strikte voorwaarden na deze 10 jaar in aanmerking komen voor een sanering van dat tekort, via een aanvullende uitkering (artikel 12 Fvw).

De voorwaarde is dat de lopende begroting (los van de grondexploitatieverliezen) structureel in evenwicht is en de gemeente in de periode van het preventief toezicht heeft meegewerkt aan het saneren van de grondexploitatie en via de verhoging van de OZB en de verlaging van het voorzieningenniveau een maximale inspanning heeft geleverd aan het oplossen van het probleem. De vraag is dan of de gemeente, gezien de marktomstandigheden, zelf in staat is de resterende negatieve algemene reserve alsnog op eigen kracht binnen een tijdbestek van 4 jaar aan te vullen, of dat er sprake is van een structureel probleem. Het wachten op betere tijden is dan geen alternatief omdat de ellende blijft voortduren. Er dient immers uiteindelijk een reëel perspectief op een financieel gezonde positie te zijn. Voorkomen moet worden dat een gemeente door het saneren van de financiële tekorten meerjarig op grote achterstand komt.

In een aantal gevallen heeft een gemeente niet alleen te maken met een negatieve grondexploitatie maar spelen er ook andere financiële problemen waardoor de gemeente niet meer in staat is het hoofd boven water te houden. In die gevallen is een directe artikel 12-aanvraag onvermijdelijk. Artikel 12 geldt dan als een collectieve wettelijke aansprakelijkheidsverzekering en/of molestverzekering. Een gemeente zal daartoe moeten voldoen aan de algemene toelatingseisen voor artikel 12. Het hebben van een structureel en aanmerkelijk tekort zal het probleem niet zijn maar de gemeente moet ook de OZB-tarieven verhogen tot ten minste 120% van het landelijk gemiddelde. Naarmate er sprake is van een grotere mate van verwijtbaarheid kan de artikel 12-inspecteur aan de fondsbeheerders voorstellen om het OZB-tarief van deze gemeente bijvoorbeeld verder te verhogen tot 140% van het landelijk gemiddelde en/of de periode om de algemene reserve weer positief te krijgen en te verlengen tot bijvoorbeeld maximaal 20 jaar. Bij het bepalen van de verwijtbaarheid dient ook rekening te worden gehouden met de vraag of de uitbreidingsplannen passen binnen het ruimtelijk beleid van de provincie of dat de gemeente bewust een risico heeft genomen om de gemeente op te stuwen in de vaart der volkeren. Niet alleen het eigen schuld karakter speelt hierbij een rol, maar ook de mogelijkheden dat op langere termijn plannen mogelijk minder verliesgevend of zelf weer winstgevend kunnen zijn. Bij het verstrekken van de eventuele aanvullende steun behoort ook de mogelijkheid van het opleggen van een terugbetalingsverplichting bij een toekomstige winst op de grondexploitatie. Praktisch gezien levert dat echter de nodige complicaties op.

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen

- Een gemeente die mede ter sanering van de negatieve grondexploitatie direct een beroep moet doen op een aanvullende uitkering, zal eerst een saneringsbegroting moeten opstellen waaruit

blijkt dat zij uitkomt met de reguliere algemene middelen. Eerst nadat de meerjarenbegroting in evenwicht is, kan het tekort worden vastgesteld dat voor sanering in aanmerking komt, met de daarbij behorende bijdrage die de gemeente gedurende 10 jaar zelf kan leveren ter vermindering van het tekort. Gedurende de saneringsbegroting wordt de negatieve algemene reserve buiten haken gezet, alleen de rentelasten komen ten laste van de saneringsbegroting. Tegelijkertijd moet de grondexploitatie gezuiverd worden van alle kostentoe rekeningen zoals oneigenlijke investeringsuitgaven en excessieve rentekosten. Omdat als uitgangspunt geldt dat een gemeente in staat moet worden geacht de taken uit te voeren met de middelen verkregen via de algemene uitkering en de inkomsten OZB, betekent dit dat een gemeente uit moet kunnen komen met de algemene uitkering en inkomsten OZB gelijk aan het landelijk gemiddelde OZB-tarief. De bijdrage van de gemeente aan het saneren van de negatieve reserve kan dan gelijk gesteld worden aan het bedrag dat overeenkomt met het verschil in opbrengst OZB bij een artikel 12-tarief van 140% en een gemiddeld tarief van 100% voor periode van 10 jaar. Het vaststellen van de negatieve algemene reserve die in aanmerking komt voor sanering moet dan conform de aanbeveling in het laatste jaar van de saneringsbegroting plaatsvinden.



8. Gevolgen van de grondexploitatie voor de financiële verhoudingen

De negatieve grondexploitaties slaan niet alleen een gat in de exploitatieopzet van ruimtelijke plannen, er zal moeten worden afgeschreven, voorzieningen worden getroffen en voor veel gemeenten valt een voorheen als structureel beschouwde inkomstenbron weg. De mogelijkheden om bovenwijkse investeringen ten laste te laten komen van de grondexploitatie nemen af. Ook hebben de verliesgevende grondexploitaties hun weerslag op de kwaliteit van de openbare ruimte, de duurzaamheidsambities, de dichtheden en de kwaliteit van woningen. Met name het stilvallen van binnenstedelijke herstructurering heeft gevolgen voor veiligheid en leefbaarheid van steden. Maar ook op het platteland laten de gevolgen van de krimp sporen na. Naast het wegvallen van de inkomsten uit grondexploitatie hebben stedelijke gemeenten namelijk te maken gekregen met het stopzetten van Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

De verliezen op de grondexploitatie werken daarmee ook verder door in de financiële verhoudingen. Indirect heeft dit namelijk gevolgen voor de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De verdeling is kostengeoriënteerd en als de kosten niet meer ten laste van de grondexploitatie kunnen komen maar uit de algemene middelen moeten worden gedekt, dient dat ook gevolgen te hebben voor de verdeling van de algemene uitkering.⁹

Een van de (mogelijke) redenen dat gemeenten zich hebben ingelaten met een actief grondbeleid is het ontbreken van een toereikend lokaal belastinggebied. De gemeentelijke begroting werd vaak mede sluitend gemaakt met de inkomsten uit de grondexploitatie. Investeren in de openbare ruimte was mogelijk zonder dat daarvoor de OZB behoefde te worden verhoogd. De baatbelasting als mogelijke vorm van kostenverhaal wordt in de praktijk als te omslachtig gezien. Meer in het algemeen is de Raad van oordeel dat de afhankelijkheid van inkomsten uit het grondbedrijf de discussie naar vergroting van het lokale belastinggebied extra urgent maakt.¹⁰

In zijn advies over de uitbreiding van het lokaal belastinggebied merkt de Raad ook op dat het volledig verevenen van de belastingcapaciteit betekent dat een gemeente geen baat heeft bij het vergroten van de eigen belastinggrondslag. Grootschalige investeringen in bijvoorbeeld de kwaliteit van de binnenstad leiden weliswaar tot een hogere WOZ-waarde van de woningen en bedrijven maar de meerwaarde daarvan wordt voor het grootse deel afgeroomd via de inkomensmaatstaf van het gemeentefonds. Indirect profiteren alle andere gemeenten op deze wijze mee.

⁹ Rfv, *Groot onderhoud gemeentefonds 2016*, mei 2015

¹⁰ Rfv, *Uitbreiding lokaal belastinggebied*, 26 maart 2015.

Dit kan worden ondervangen door de belastingcapaciteit van een gemeente te bevriezen of met een vertraging onder de verdeling brengen.¹¹

Met de bedrijveninvesteringszones (BIZ) hebben gemeenten de bevoegdheid een gebied aan te wijzen waarbinnen een bestemmingsheffing (de BIZ-bijdrage) mag worden geheven. Dit ter financiering van door een bepaalde meerderheid van de bijdrageplichtigen gewenste extra voorzieningen. De mogelijkheden van deze wet zouden moeten worden verruimd. Dit kan vooral behulpzaam zijn bij investeringen ten behoeve van herstructurering van bijvoorbeeld winkelgebieden, bedrijventerreinen, dorpskernen en dergelijke. De kern is immers dat het een regeling van en voor direct belanghebbende moet zijn. Het hebben van draagvlak is de basis van het succes van deze regeling.

Aanbevelingen

- De verdeling van de algemene uitkering zal meer expliciet rekening moeten houden met de kosten die gemeenten maken in verband met de ruimtelijke, herstructureringopgaven waarvoor gemeenten staan en die zij niet (meer) kunnen dekken uit de inkomsten uit grondexploitatie.
- Het gemeentelijk belastinggebied moet worden verruimd om te voorkomen dat gemeenten zich gedwongen voelen zich in te laten met risicovolle grondexploitaties. Bij de vormgeving daarvan dient te worden voorkomen dat de baten van ruimtelijke investeringen worden afgeroomd door een volledige verevening van belastingcapaciteit, waardoor een gemeente geen baat heeft bij het vergroten van de eigen belastinggrondslag.
- De mogelijkheden om kosten voor ruimtelijke investeringen te verhalen via Bedrijveninvesteringszones dient te worden verruimd.

¹¹ Rfv, *Uitbreiding lokaal belastinggebied*, 26 maart 2015.

Verdieping 1

Financiële resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties

Iedere uitspraak over gemeentelijke grondproblematiek wint aan zeggingskracht als deze is gebaseerd op de feiten: hoe groot is de problematiek waarmee gemeenten kampen?

Over een reeks van jaren hebben gemeenten geld verdiend met de grondexploitatie. Met de economische crisis in 2009 slaan de positieve resultaten om. Het blijkt echter dat gemeenten lange tijd zijn blijven vasthouden aan te positieve verwachtingen over de bouwgrondexploitatie. Resultaten uit het verleden bieden echter geen garantie voor de toekomst.

Tabel 1: Bouwgrondexploitatie, begroting en rekeningen in mln euro

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Begroting	184	223	410	507	515	543	371	41	56	64
Rekening	477	605	919	618	603	-414	-723	-903	-1103	-229
Verschil	293	382	509	111	88	-957	-1094	-944	-1159	-293

Bron: CBS Statline

Het beeld is dat vanaf 2009 de verwachte positieve resultaten op de bouwgrondexploitatie in de begroting afnemen, maar nog steeds met een verwacht positief resultaat. De rekeningresultaten zijn vanaf 2009 echter zwaar negatief. Het verschil tussen begroting en realisatie laat zien dat tot met 2008 de resultaten beduidend hoger waren dan begroot. Vanaf 2008 is er een groot negatief verschil tussen verwachting en realisatie per jaar van rond de 1 miljard euro. Pas in 2013 loopt dat terug naar 300 miljoen euro. Het lijkt er op dat gemeenten in elk geval tot en met 2013 zijn uitgegaan van te positieve verwachtingen. Grondexploitaties hebben een lange remweg.

Uit eerdere onderzoeken bleek dat gemeenten tussen 2009 en 2012 al een verlies op bouwgrond hebben genomen van ruim 3,3 miljard euro.¹² Uit het meest recente rapport blijkt dat gemeenten in 2013 een extra verlies hebben geleden van 0,7 miljard euro exclusief de verliezen in PPS verband.¹³ Dit is de optelsom van 0,4 miljard euro direct genomen verlies en 0,3 miljard euro aan voorzieningen

¹² Deloitte, Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven 2013, december 2013.

¹³ EY en Fakton, Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven, 23 januari 2015.

voor toekomstige verliezen. Het in totaal geboekte verlies inclusief winstverdamping in de periode 2010-2013 komt daarmee uit op 4,0 miljard euro.¹⁴

Verder blijkt dat naast de grondexploitaties die in de gemeentebegroting en gemeenterekening staan, gemeenten ook verlies leden op grondposities in gemeenschappelijke regelingen en PPS-constructies. Dit verlies wordt in 2013 op basis van de beschikbare informatie geschat tussen de 78 en 101 miljoen euro. Het verlies ten opzichte van de verliezen op de eigen grondposities van gemeenten is dus beperkt.

Verwachting toekomstige ontwikkelingen

De verwachting is dat gemeenten de komende vijf jaar verliezen kunnen verwachten van in totaal 0,3 miljard euro tot 2,1 miljard euro. Dit betreft zowel eigen grondexploitaties als de samenwerkingsverbanden in publiek private samenwerking (PPS) of gemeenschappelijke regelingen (GR). Over de hele linie neemt de winstverwachting af maar verwachten gemeenten per saldo nog steeds winst te behalen uit de grondexploitaties.

De omvang van de directe verliezen op de grondexploitatie is in 2013 beperkter dan in de voorgaande jaren. Het cumulatieve verlies is met ruim 6 miljard euro aanzienlijk maar ten opzichte van voorgaande jaren niet verder gestegen. In de afgelopen jaren moest de verliesverwachting steeds opwaarts worden bijgesteld. In hoeverre er echt sprake is van een trendbreuk is nog de vraag.

De prognose is gebaseerd op het effect van vraag en aanbod op de prijs op de verschillende deelmarkten voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoren. Het verschil in de prijs die in de boeken staat en de werkelijk verwachte uitgifteprijs bepaalt het verwachte toekomstige resultaat. De resultaatverwachting is gebaseerd op een groot aantal aannames. De onderzoekers gaan uit van een relatief beperkt overaanbod op de woningmarkt van gemiddeld 20%. Wel is er daarbij sprake van relatief grote regionale verschillen. Ook constateren de onderzoekers dat diverse gemeente voor de woningbouw nog uit gaan van een optimistische verwachting van de grondprijzen. Bij de berekening van het maximale toekomstige verlies is uitgegaan van een 10% lagere grondprijs. De bandbreedte voor het verlies op de woningmarkt is 0,1 miljard euro (bij maximale vraag en prijs conform uitgifteprijs) en 1 miljard euro bij minimale vraag en 10% lagere prijs. Voor de bedrijventerreinen wordt het toekomstige nog te nemen verlies geschat op 0,2 tot 0,9 miljard euro. Het overaanbod op deze markt is 100%. Rekening houdend met een prijsverlaging van 20% komt het verlies bij de bedrijventerreinen neer op 0,2 miljard (bij een maximale vraag zonder afslag op de uitgifteprijs) en 0,9 miljard bij minimale vraag inclusief verlaging uitgifteprijs. Het toekomstige verlies op de kantorenmarkt voor gemeenten is zeer beperkt en beweegt zich tussen de 0,1 miljard en 0,2 miljard euro.¹⁵

Bij deze verwachting passen wel een paar kanttekeningen. De analyses uit de diverse onderzoeken beperken zich tot de komende vijf jaar. Gegeven de grote mate van onzekerheid

14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 27 581, nr. 51.

15 EY en Fakton, *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven*, 23 januari 2015.

van de voorspellingen is dit een begrijpelijke horizon, maar grondexploitaties hebben een veel langere looptijd. Ook kan worden opgemerkt dat de analyses geen rekening houden met verdringingseffecten en veranderingen in de vraag. Risico's uit contracten met projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties, waarbij gemeenten verplicht zijn de gronden terug te nemen als de vraag tegenvalt, blijven moeilijk in te schatten. Deloitte stelt dat er nog een risico van 3,6 miljard euro in de lucht hangt vanwege publiek private samenwerkingsconstructies (pps) voor gebiedsontwikkeling.¹⁶ Al met al lijken de aannames eerder aan de voorzichtige kant dan aan de ruime kant gezien de onzekerheden. Het broze herstel van de economie zal niet direct leiden tot een sterk toenemende vraag naar bouwgrond. En voor zover die vraag zich wel aftekent zal die zich niet gelijkmatig over het land zich voordoen.

Dat de grondexploitatieverliezen nu geleidelijk aan manifester worden, is een gevolg van het in eerste instantie onvoldoende onderkennen van het probleem door sommige gemeenten, maar ook van het trage herstel van de vraag op de woningmarkt. Gemeenten hebben de neiging de kop in het zand te steken. Vooral gemeenten die vooruitliepen op een verwachte groei, verhoudingsgewijs duur en veel grond en gebouwen hebben aangekocht, nadelige (bouw)claimcontracten hebben afgesloten en die vroegtijdig grote kosten hebben gemaakt door bijvoorbeeld voortvarend grond bouw- en woonrijp te maken of het grondbedrijf niet professioneel hebben gerund, hebben te maken met grote verliezen.

Reserves

Mede door de verliesnemingen op bouwgrond is de totale algemene reserve van de Nederlandse gemeenten samen sinds het begin van de crisis met naar schatting 1,1 miljard euro gedaald tot 5,7 miljard euro. Dat lijkt macro gezien – en los van andere risico's, zoals door de decentralisaties – voldoende om de geschatte verliezen op grondexploitaties te vangen. De reservepositie maakt echter onderdeel uit van het totale weerstandvermogen van de gemeenten, waar ook andere dan verliezen op de grondexploitatie mee moeten worden afgedekt.

Verliezen in perspectief

De met de te decentraliseren taken beoogde besparingen en aanvullende bezuinigingen hebben sinds 2010 een omvang van 6 miljard euro, maar die hebben een structureel karakter. Daar staat tegenover dat de extreme tekorten op de grondexploitaties zich concentreren bij een relatief beperkt aantal gemeenten.

¹⁶ Financieel Dagblad, *Risico's gemeenten met grond zijn veel groter dan gedacht*, 4 februari 2015.

Verdieping 2

Doorlichting gemeentelijke grondexploitaties

Voor het aanpakken van de huidige problemen is het nodig dat de er een reëel en zuiver beeld bestaat van de grondbeleid. Daarbij gaat het om:

- planning: de tijdsplanning dient afgestemd te zijn op afzetmogelijkheden in de markt;
- programmering: de analyse van de mix aan woningen (huur, koop, vrije kavel, appartementen e.d.);
- prijs: wat is gezien de marktomstandigheden de prijs die kan worden gerealiseerd.

Het is van belang niet alleen te kijken naar vraag en aanbod in de gemeente, maar ook rekening te houden met concurrerende plannen in de regio. Op basis daarvan zal de gemeente moeten beslissen welke plannen wel of niet doorgaan en in welke vorm. Dat is niet een louter financiële afweging maar daarbij kunnen ook maatschappelijke, juridische en planologische overwegingen een rol spelen. De resultaatsverwachting is ook afhankelijk van de inflatie, de rente en grondprijzen en tempo. De afweging dient vervolgens financieel te worden vertaald.

Het uitstellen van pijnlijke keuzes maakt dat gemeenten het risico lopen uiteindelijk slechter af te zijn: uitstellen kost geld. Het is daarom van belang dat gemeenten de feiten onder ogen zien en tijdig bijsturen. Geconfronteerd met de terugvallende vraag naar bouwgrond zijn veel gemeenten er reeds toe overgegaan de grondexploitatie aan te passen door:

- het temporiseren van de plannen;
- het schrappen van plannen;
- het verlagen van de grondprijs;
- het verlagen van het kwaliteits- en ambitieniveau;
- het aanpassen van de rente;
- het overhevelen van kosten uit de grondexploitatie naar de algemene dienst;
- het opwaarderen van de grond;
- bedragen die niet terugverdiend kunnen worden, aanvullen. Dit betekent verliezen nemen.

Bij de wijze waarop gemeenten het grondbeleid en de wijzigingen daarvan financieel verantwoorden, hebben gemeenten zich te houden aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de notities van de commissie BBV. Het BBV geeft weliswaar houvast maar biedt ook ruimte voor interpretatie.

- *Het oprekken van de termijn van verkoop*

De gemeenten zullen zich gaan beraden op het tempo van de gronduitgifte en moeten gaan inzetten op een flexibelere en gefaseerde planning. Het is de kunst bij de planning van grondexploitaties snel gas te kunnen geven, maar ook rap weer op de rem te kunnen trappen wanneer de markt daartoe aanleiding geeft. Dit heeft ook financiële gevolgen omdat rekening moet worden gehouden

met oplopende rentekosten. Hiervoor gelden de regels van het BBV en de daarop gebaseerde notitie BBV. Het is aan het College van B&W en de gemeenteraad om te beargumenteren en te besluiten of dit een realistisch verhaal is. Accountant en toezichhouders hebben daarbij hun eigen afweging te maken. De mogelijkheid dat over een aantal jaren de vraag naar grond weer zal toenemen is afhankelijk van de marktomstandigheden in de betreffende regio, de aanwezigheid van concurrerende plannen, de ligging en dergelijke. Niet alle regio's zullen in gelijke mate profiteren van een aantrekkelijke economie en daarmee vraag naar nieuwe woningen.

- *Het schrappen van plannen*

Grondexploitaties gaan over een lange termijn. Afspraken die aan het begin van de planperiode logisch zijn kunnen door de sterk veranderende marktomstandigheden volledig achterhaald zijn. Het is dan verleidelijk om plannen te schrappen, maar andere partijen hebben in de verwachting dat de plannen zouden worden gerealiseerd ook ingespeeld op die plannen of een deel van die plannen is vastgelegd in juridische afdwingbare contracten. Bij actief grondbeleid is de afgelopen jaren veel gebruik gemaakt van het bouwclaimmodel en PPS-constructies. Bij het bouwclaimmodel draagt een marktpartij zijn gronden over aan de gemeente maar behoudt zij het bouwrecht. Bouwclaims kunnen daarmee leiden tot vertraging. Partijen die het recht hebben om te bouwen wachten op betere tijden. In contracten is niet altijd geregeld wat de sancties hierop zijn. Daardoor kan de gemeente, als ze geen clausules opneemt over afname van de grond of ontbindingsmogelijkheden, de grond niet aan andere marktpartijen verkopen of inzetten voor particulier opdrachtgeverschap. Het zonder meer schrappen van plannen kan schadeclaims opleveren. De inwerkingtreding van de zesde tranche van de Crisis- en herstelwet maakt het voor genoemde bestemmingsplannen mogelijk om niet benutte bouw- en gebruiksmogelijkheden weg te bestemmen, zonder dat een tegemoetkoming voor planschade uitgekeerd dient te worden. In gevallen waarin slechts sprake is van een recht om te mogen ontwikkelen, kunnen schadeclaims worden voorkomen door tijdig aan te kondigen dat indien niet binnen een tijdsbestek van bijvoorbeeld drie jaar wordt overgegaan tot realisatie van de rechten de gemeente het bestemmingsplan zal wijzigen. Daarnaast kan deze regeling toegepast worden voor het wegbestemmen van planologische overcapaciteit in krimpgebieden of bij binnenstedelijke transformatie. Het recht op planschade voor nog niet gerealiseerde functies zal in de Omgevingswet aan een maximale termijn worden gebonden.

- *Aanpassen van de grondprijzen*

Een andere mogelijkheid is om de grondprijzen aan te passen. Het op voorhand verlagen van de grondprijzen verzwakt echter de onderhandelingspositie met marktpartijen. Ook is de verwachting dat het verlagen van de grondprijs geen direct effect zal hebben op het aantrekken van de vraag omdat de grondprijs door de residuale grondwaarde slechts in beperkte mate zal doorwerken in de prijs van het onroerende zaken. De waarde van de grond wordt immers bepaald door de waarde van de te realiseren bestemming. Dus als de prijs van te realiseren woningen daalt, daalt ook de prijs voor de grond. Er is geen reden om in economisch mindere tijden af te zien van deze methode. Een daling van de huizenprijs (vrij op naamprijs) heeft procentueel immers een groot effect op de

grondprijs, omdat de prijsdaling volledig neerslaat in de grondwaarde.¹⁷ Gezien de daling van de prijzen voor bestaande woningen zal ook de nieuwbouw in prijs moeten dalen, willen zij kunnen concurreren. Dit zal ook leiden tot een lagere grondprijs.

Bedacht moet worden dat in de ontwikkelings- en bouwketen alle participanten hun kosten zullen moeten verlagen om de concurrentie te kunnen aangaan ten opzichte van de prijsdalingen van de bestaande voorraad. Vertraagd en met kleine stappen gaan gemeenten wel over tot prijsverlaging. Het (eenzijdig) verlagen van de grondprijzen kent ook zijn begrenzingsen. In de eerste plaats maken de grondprijzen soms deel uit van lopende contracten met meerdere partijen. Ook kan het aanpassen van de grondprijs in sommige gevallen worden gezien als een vorm van ongeoorloofde staatssteun.

In het geval van de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft de Europese Commissie geoordeeld dat er sprake is van onrechtmatige staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt. De procedure loopt nog maar maakt andere gemeenten extra behoedzaam.

Het criterium is dat er sprake moet zijn van een marktconforme prijs. Het is daarom van belang dat voorafgaand aan een grondtransactie een onvoorwaardelijke biedprocedure of een taxatie van de marktwaarde door een onafhankelijk deskundige taxateur wordt verricht.

- Het verlagen van het kwaliteits- en ambitieniveau

Een andere voor de hand liggende oplossing is het aanpassen van de plannen door ze te versoberen. Plannen ontdoen van dure stedenbouwkundige en bouwkundige oplossingen, het terugbrengen van de kosten van voorbereiding, toezicht en uitvoering. Dit is niet in alle gevallen mogelijk. Het versoberen van plannen heeft niet alleen gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit maar ook voor de sociale samenstelling en de duurzaamheid. Het gevaar bestaat dat daarmee problemen naar de toekomst worden verschoven.

- Het aanpassen van de rente

Door de rente die aan het grondbedrijf in rekening wordt gebracht kunnen gemeenten het resultaat van het grondbedrijf beïnvloeden. In principe hebben gemeenten hier een grote mate van vrijheid. Er bestaan richtlijnen vanuit de commissie BBV hoe om te gaan met toe te rekenen rente in geval van grondbezit. Ook daar dient een gemeenteraad keuzes te maken hoe dat op te nemen in de boeken. Het is te eenvoudig dit te beschouwen als een boekhoudkundige truc. In het verleden hebben gemeenten het tegenovergestelde gedaan door de toe te rekenen rente aan het grondbedrijf op te schroeven zodat het grondbedrijf indirect bijdroeg aan het resultaat van de algemene dienst. Het aanpassen van de rente kan in dat geval worden gezien als een correctie op een te ruime rentetoerekening. De huidige rentestand geeft daarbij ook alle aanleiding om van een lagere rente uit te gaan.

¹⁷ M. Schenk en F. ten Have, *Gemeentelijke gronduitgifteprezen snel omhoog en maar langzaam omlaag?!*, In B&G maart/april 2013.

- *Het overhevelen van kosten uit de grondexploitatie naar de algemene dienst*

Investerings met een bovenwijks karakter kunnen uit de grondexploitatie worden gehaald en via de algemene dienst worden geactiveerd om daarmee de verliezen van het grondbedrijf te verminderen. Het voordeel is dat de lasten van de investeringen niet meer op de grondexploitatie drukken en ze ook over een langere periode kunnen worden afgeschreven. Een dergelijke wijziging van de grondexploitatie geldt als een stelselwijziging. Dat mag alleen als duidelijk is dat die kosten ook een algemeen “bovenwijks” karakter hebben, dat er sprake is van gewijzigde omstandigheden en het mag niet met terugwerkende kracht.

In het BBV is vastgelegd onder welke voorwaarden de overheveling is toegestaan. Het moet daadwerkelijk gaan om enkele bovenwijkse voorzieningen en het plan moet niet al in een vergevorderd stadium verkeren. Een stelselwijziging mag niet zijn ingegeven door financiële motieven. Procedureel moet een stelselwijziging vooraf door de gemeenteraad worden goedgekeurd, en niet pas bij het opmaken van de gemeenterekening.

In het geval van de gemeente Breda werden kosten voor bovenwijkse voorzieningen uit de grondexploitatie gehaald en bij het opmaken van de gemeenterekening overgeheveld naar de algemene dienst. De provincie maakte daartegen aanvankelijk bezwaar. De accountant van Breda was echter van oordeel dat de stelselwijziging rechtmatig verwerkt was in de jaarrekening 2012. Ook was niet duidelijk of de aangescherpte regeling al betrekking had op het betreffende boekjaar. Uiteindelijk was de provincie Noord-Brabant van mening dat aan de gemeenteraad van Breda het oordeel toekomt om de redenering van de accountant al dan niet te volgen. Duidelijk is dat deze handelwijze als een eenmalige uitzondering moet worden beschouwd.

Door sommigen wordt deze handelwijze gekwalificeerd als een boekhoudkundige truc om de verliezen op de grondexploitatie te verdoezelen. Dit is niet in alle gevallen terecht. In het verleden hebben veel gemeenten de verleiding niet kunnen weerstaan om allerlei investeringen onder de grondexploitatie te brengen. Het betreft investeringen die in normale omstandigheden werden gedaan, in veel andere gemeenten die niet over deze mogelijkheid beschikten gewoon ten laste van de algemene dienst zijn geactiveerd. In die gevallen is het overhevelen van de investeringen met een bovenwijks karakter te beschouwen als een correctie op een onevenwichtige grondexploitatie.

- *Het verkopen van de grond aan een ontwikkelingsbedrijf waarin de gemeente zelf participeert*

In feite houdt dit in dat de gemeentelijke grondexploitatie onder een PPS-constructie wordt gebracht. Dit kan in specifieke gevallen een oplossing bieden. Met name in die gevallen waarbij wel een potentiële vraag is maar bijvoorbeeld institutionele beleggers een lagere grondprijs verlangen omdat zij een hoger rendement wensen. Een bouwondernemer kan veelal volstaan met een lager rendement omdat hij een deel van de winst kan realiseren door de bouwactiviteiten. Verder speelt voor de onderneming ook het waarborgen van de bedrijfscontinuïteit een belangrijke rol. Het voordeel voor de gemeente is dat het van zijn bouwgrond wordt verlost. Voor de gemeente verschuift het risico van het grondbedrijf naar een deelneming. Door het delen van het risico kan er een win-win situatie ontstaan. Geheel zonder risico is deze constructie niet, maar het is zeker niet verboden of bij voorbaat af te keuren. Het is aan de gemeente zelf om de risico's te beoordelen.

Het bekendste voorbeeld is de gemeente Rijswijk die een deel van de grond verkoopt aan een ontwikkelingsbedrijf waarin de gemeente zelf voor de helft in participeert. De bouwer en de gemeente werken samen om de woningbouw te realiseren. De gemeente realiseert zo een opbrengst waarmee het verlies kan worden afgedekt.

- *Het opwaarderen van de grond*

Sommige gemeenten gaan ertoe over om duur aangekochte landbouwgrond voor toekomstige bouwprojecten, waar geen vraag naar is, via een wijziging van het bestemmingsplan, toch de bestemming bouwgrond te geven zodat afwaardering wordt voorkomen. Feitelijk houdt de gemeente zichzelf voor de gek. De waarde waartegen de grond in de boeken staat is dan niet reëel. Het is aan de accountant en de financieel toezichthouder om er op toe te zien in hoeverre er sprake is van een reëel beeld.

- *Rigoreus afboeken naar marktwaarde*

Gemeenten kunnen de grondwaarde afboeken en het verlies in de boeken opnemen. Dit kan in het uiterste geval leiden tot een negatieve algemene reserve. Gemeenten die te maken krijgen met een negatieve algemene reserve als gevolg een afwaardering van hun grondpositie, moeten er voor zorgen dat hun algemene reserve weer binnen de meerjarenbegroting positief wordt. Indien dat niet mogelijk is dan komt de gemeente onder preventief toezicht te staan van de provincie. Een ander mogelijk gevolg van het afwaarderen van grond is dat daardoor bij gunstige marktontwikkeling de gemeente in de toekomst weer winst kan boeken op de grondexploitatie. Een neveneffect is dat de gemeente over de winst straks wel vennootschapsbelasting moet betalen. Een gemeente dreigt zich daarmee indirect zelf te benadelen. Daarbij speelt dat er nog onduidelijkheid bestaat of per grondexploitatie de winst moet worden fiscaal moet worden afgerekend of dat de verschillende projecten als een geheel worden gezien. In dat laatste geval kunnen de verliezen en winsten worden verrekend. Het lijkt overigens op het eerste gezicht aantrekkelijker een voorziening te treffen. Het niet volledig benutten van de voorziening heeft niet het nadeel dat het leidt tot een extra belasting.

