

Grondexploitatie ingekaderd

de betekenis van het Besluit begroting en verantwoording en de Mededingingswet

de Wolff, Herman; Groetelaers, Danielle

Publication date

2017

Document Version

Final published version

Published in

Vastgoedrecht

Citation (APA)

de Wolff, H., & Groetelaers, D. (2017). Grondexploitatie ingekaderd: de betekenis van het Besluit begroting en verantwoording en de Mededingingswet. *Vastgoedrecht*, (1), 1-8.

Important note

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

Copyright

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

Takedown policy

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

Grondexploitatie ingekaderd: de betekenis van het Besluit begroting en verantwoording en de Mededingingswet



In dit artikel wordt ingegaan op de positie van grondexploitatie in het debat rond overheid en marktactiviteiten. Er wordt ingezoomd op het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en de betekenis van de recente wijzigingen. Daarbij staat de vraag centraal of gemeenteraden nu beter grip hebben op grondexploitatie.

1. Inleiding

Gemeentelijke grondbedrijven vormen een speciaal onderdeel binnen gemeenten. Vaak worden voor een groot deel marktactiviteiten verricht, in de vorm van het 'produceren' van (bouw)locaties via actief grondbeleid. Met die marktactiviteiten is veel geld gemoeid, en ze hebben als regel een hoog risicoprofiel. Ook zijn het marktactiviteiten waar gemeenten vanuit hun publieke rol partij bij zijn, bijvoorbeeld via het al dan niet wijzigen van bestemmingsplannen, dus waar dubbele petten aanwezig zijn. Dat vraagt om zorgvuldige besluitvorming over de vraag of al dan niet dit risico genomen gaat worden, en hoe de gemeente actief wordt op de grondmarkt. Het vraagt verder om goede aansturing en goede controle, in die gevallen dat voor een actieve rol op de grondmarkt gekozen wordt, ook om te zorgen dat gemeenten op een goede wijze gebruikmaken van hun positie.

Rond deze vragen spelen diverse wettelijke kaders een rol. Dat zijn onder meer de Mededingingswet omdat het om marktactiviteiten gaat, en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), gebaseerd op de Gemeentewet (artikel 186) en de Provinciewet (artikel 190) over de wijze waarop inzicht wordt gegeven in de financiële positie en risico's beheerst worden van deze activiteiten – zowel bij gevallen dat de overheid actief grondbeleid voert, als bij andere vormen van grondbeleid. Het BBV is zeer recent gewijzigd,¹ hetgeen aanleiding geeft om in dit artikel de manier waarop grondexploitatie momenteel is ingekaderd, te analyseren.

2. Markt of overheid

Grondexploitatie is een commerciële activiteit. Los van praktische vragen gerelateerd aan beperking van risico's, is er ook een principiële vraag: in hoeverre ligt het voor de hand dat de overheid op de markt van bouwgrondexploitatie actief is? Het is een markt waar de overheid in haar publieke rol ook partij is.

Eind jaren negentig van de vorige eeuw was de meer algemene vraag in hoeverre en onder welke condities overheden marktactiviteiten mogen verrichten onderdeel van het toen lopende project Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit. In 1997 verscheen het eindrapport van de MDW-werkgroep 'Markt en overheid', de Commissie Cohen.² Dit rapport sprak over hybride organisaties, organisaties die zowel een publieke taak hebben als zich op de markt begeven. Het rapport was kritisch over vermenging bij dit soort organisaties, en vrij stellig: een overheid die marktactiviteiten verricht, mag geen concurrentievoordeel hebben ten opzichte van private ondernemingen die zich ook op die markt bevinden. In principe moeten marktactiviteiten daarom gescheiden worden uitgevoerd van de publieke taken, tenzij ook de publieke taak onder concurrentie wordt gesteld. Dan moet er een *level playing field* zijn, waarbij er gelijke condities worden bereikt tussen hybride organisaties en marktpartijen.

Dit advies zou nogal wat betekenen voor de mogelijkheden van actief grondbeleid. Want de overheid heeft deze activiteit niet voor niets voor een belangrijk deel naar zich toegetrokken. Grondexploitatie dient vrijwel altijd ook een publiek belang. Met grondexploitatie stuurt de overheid ook op bepaalde gewenste veranderingen in het ruimtegebruik en wordt vaak ook ruimte geboden aan minder rendabele of onrendabele voorzieningen. Die rol zou veel minder goed te vervullen zijn, als het grondbedrijf wordt afgescheiden en niet meer publiek kan worden aangestuurd.

* Ir. H.W. de Wolff en dr. ir. D.A. Groetelaers zijn universitair docent aan de afdeling OTB – Research for the built environment van de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft.

1. Besluit van 5 maart 2016, *Stb.* 2016, 101 jo. 138, op 14 april 2016 in werking getreden.

2. Bijlage bij *Kamerstukken II* 1996/97, 24036, 45.

In het verlengde van de voorstellen van de Commissie Cohen werd in 2001 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend, de Wet markt en overheid.³ Op dit voorstel was veel kritiek, waardoor het in 2004 buiten behandeling is gesteld, en een nieuw voorstel werd voorbereid. Dit nieuwe wetsvoorstel is in 2007 ingediend bij de Tweede Kamer, opnieuw onder de naam Wet markt en overheid.⁴ Er kwam geen apart wettelijk kader, maar de regels werden opgenomen in de Mededingingswet. Deze wet is in 2012 in gewijzigde vorm aangenomen. Met het nieuwe voorstel kan het gemeentelijk grondbedrijf blijven bestaan, maar er komen randvoorwaarden.

De wet bepaalt dat er in beginsel vier gedragsregels gelden als een overheid marktactiviteiten gaat verrichten; die regels zien op gelijke concurrentieverhoudingen. Allereerst moet de overheid een integrale kostprijs in rekening brengen. Ten tweede mogen overheden hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven. Ten derde mogen gegevens waarover de overheid beschikt op basis van de publieke taak alleen hergebruikt worden voor economische activiteiten als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken. Ten slotte moet belangenverstrengeling voorkomen worden: als een overheid voor bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol heeft en die economische activiteiten ook zelf uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie.

Naast dit kader van de Mededingingswet, wordt er ook langs andere sporen aan meer gelijke concurrentieverhoudingen gewerkt. Zo moeten gemeenten sinds 1 januari 2016 ook vennootschapsbelasting betalen over eventuele winsten in het grondbedrijf. Verder stellen bijvoorbeeld ook de Europese regels rond staatssteun hun grenzen aan de manier waarop bouwgrond op de markt gezet kan worden.

3. Algemeen belang als motivatie

Laatstgenoemde regels om een *level playing field* te bereiken, de vennootschapsbelasting en de regels over staatssteun, gelden in beginsel voor alle marktactiviteiten van de overheid. Bij de regels uit de Mededingingswet is dat anders: bij niet alle marktactiviteiten hoeft de gemeente zich aan de vier gedragsregels te houden. De hier relevante uitzondering wordt gevormd door marktactiviteiten die in het algemeen belang zijn. Bij die activiteiten kan van de gedragsregels worden afgeweken.

Of en in welke gevallen sprake is van marktactiviteiten die in het algemeen belang zijn, moet de gemeente zelf vaststellen in een zogenaamd algemeen belangbesluit (artikel 25h lid 6 Mededingingswet). De Handreiking Wet Markt en Overheid⁵ geeft aan dat zo'n besluit goed gemotiveerd moet zijn, en onder meer aandacht moet besteden aan vragen ten aanzien van de aard van de activiteit, de prijsstelling, de doelgroep, de frequentie van de marktactiviteiten en het geografisch bereik. Daarbij

moeten gevolgen voor derden in kaart gebracht worden, en moet de inbreuk op de belangen van derden proportioneel zijn (pagina 26 van de Handreiking).

De uitzondering is van belang, want een gemeente die gebruikmaakt van actief grondbeleid, zal al snel in conflict kunnen komen met de gedragsregels uit de Mededingingswet. Grond voor minder rendabele of onrendabele functies wordt heel vaak onder de integrale kostprijs ter beschikking gesteld. Belangenverstrengeling in de zin van het samen oplopen van de publieke taak en de activiteit op de markt is bijna inherent aan het actieve grondbeleid, met bijvoorbeeld vestiging van een voorkeursrecht of onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen. Zo kiest een gemeente bij tegenvallende kosten op een locatie snel voor verdichting, en zal daar zo nodig het bestemmingsplan op worden aangepast. Het lijkt dus belangrijk dat een gemeenteraad het algemeen belangbesluit ook neemt, omdat de gedragsregels de overheid anders in de weg kunnen zitten bij een effectief grondbeleid.

Dat algemeen belangbesluit kan vervolgens ook duidelijkheid geven over de gemeentelijke grondbeleidstrategie. Wanneer wordt voor actief grondbeleid gekozen en welke publieke doelen worden daarmee beoogd? Op welke manier spelen de verschillende petten van de overheid een rol en wordt naar een balans gezocht? Zo'n besluit is daarmee niet alleen van belang voor marktpartijen, die last kunnen krijgen van marktverstoring, maar ook voor de gemeenteraad zelf om een duidelijk kader te hebben over wanneer en waarom de risico's van het zelf actief worden op de grondmarkt worden genomen.

Tot veel algemeen belangbesluiten waardoor het grondbedrijf zich niet aan de gedragsregels uit de Mededingingswet hoeft te houden heeft dit echter niet geleid, en dat is opmerkelijk.

Gemeenten hadden daar de tijd voor: de gewijzigde Mededingingswet is in 2012 in werking getreden, en voor bestaande marktactiviteiten was er een overgangstermijn tot 2014. Maar die termijn is inmiddels ruim verstreken, en gemeenten zouden – als ze dus 'gevoerd' willen blijven van de gedragsregels – zo'n besluit genomen moeten hebben. Uit een analyse van de gemeenteraadstukken van de twintig grootste gemeenten blijkt dat slechts twee gemeenten grondexploitatie tot algemeen belang hebben verklaard: de Gemeente Rotterdam en de Gemeente 's-Hertogenbosch. Twee gemeenten hebben soms de grondexploitatie tot algemeen belang verklaard, de Gemeente Utrecht in die gevallen dat sprake is van een onrendabele grondexploitatie en de Gemeente Enschede voor zover het gaat om de verkoop van grond ten behoeve van sociale woningbouw (omdat deze onder de kostprijs wordt verkocht). De motivatie en scherpere omschrijving van de activiteit, zoals de aangehaalde Handreiking Wet Markt en Overheid (2012) vraagt, is in het algemeen beperkt. De andere zestien gemeenten

3. *Kamerstukken II* 2001/02, 28050, 1-2.

4. *Kamerstukken II* 2007/08, 31354, 1.

5. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, *Handreiking Wet Markt en Overheid*, 2012.

noemen grondexploitatie niet in hun algemeen belangbesluit (zie tabel 1).

	Altijd 'algemeen belang'	Soms 'algemeen belang'	Geen algemeen belang- besluit
Amsterdam			X
Rotterdam	X		
Den Haag			X
Utrecht		X	
Eindhoven			X
Tilburg			X
Groningen			X
Almere			X
Breda			X
Nijmegen			X
Apeldoorn			X
Haarlem			X
Enschede		X	
Arnhem			X
Amersfoort			X
Zaanstad			X
's-Hertogenbosch	X		
Haarlemmermeer			X
Zwolle			X
Zoetermeer			X

Tabel 1. Algemeen belangbesluiten artikel 25h lid 6 Mededingingswet over grondexploitatie

Of dit een bewuste keuze is en of het alleen aan de gemeenten ligt is de vraag. De Handreiking Wet Markt en Overheid (2012) omschrijft een 'economische activiteit' als volgt: 'iedere activiteit bestaande uit het aanbieden van goederen en/of diensten op een bepaalde markt (p. 22)'. Er wordt vervolgens een lijst voorbeelden genoemd in de Handreiking, maar grondexploitatie ontbreekt in deze lijst. Op de lijst met voorbeelden van economische activiteiten die te vinden is op de website van de Autoriteit Consument en Markt, de organisatie die toeziet op de naleving van de Mededingingswet, is de verkoop van bouwrijpe grond ook niet duidelijk terug te vinden.⁶

De vraag onder welke omstandigheden een gemeente actief kan zijn op de grondmarkt (en wanneer niet), was ook aan de orde in de (Rijks)nota Grondbeleid uit 2001⁷ en recent in de kabinetsbrief over grondbeleid in november 2015.⁸ Daar was de insteek niet een juridische, maar een politieke. In 2001 was de redenering dat het lokaal te beoordelen was; het Rijk gaf wel mee dat wanneer publieke doelen zonder actief grondbeleid konden worden gerealiseerd beter kon worden overgestapt op faciliterend grondbeleid. De minister geeft in 2015 opnieuw aan dat het aan gemeenten (en provincies) is om te bepalen op welke wijze zij hun grondbeleid vormgeven.

Dat maakt dat gemeenten dus zelf de afweging zullen moeten maken of, en zo ja, wanneer ze zich actief op de grondmarkt zullen begeven. In veel gevallen zal de gemeenteraad dit dus, in de vorm van een algemeen belangbesluit, moeten sanctioneren tenzij de gemeente zich volledig aan de gedragsregels wil en kan houden.

4. BBV vanaf 2004

Een overheid die kiest voor actief grondbeleid, loopt ook verschillende risico's die samenhangen met het actief zijn op de grond- en vastgoedmarkt. Om deze risico's zo goed mogelijk in beeld te hebben en te kunnen beheersen, is het BBV van belang.

Het BBV, een uitvoeringsbesluit van de Gemeentewet en de Provinciewet, geeft sinds 2004 regels over hoe gemeenten (en provincies) de begroting en de jaarrekening moeten inrichten. Grondexploitatie heeft aparte aandacht in dit besluit, en komt op diverse plaatsen terug. Toen in 2002 de dualisering voor een ingrijpende wijziging van de Gemeentewet zorgde, waarin de kaderstellende en controlerende rol van de raad versterkt werd en meer gescheiden werd van de bestuurlijke en uitvoerende taken van het college, zijn de oude gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften 1995 vervangen door het BBV.

In 2004 zijn de regels dus deels aangepast. Voor de grondexploitatie zijn verschillende specifieke bepalingen uit het besluit relevant.

Allereerst de paragraaf grondbeleid, die onderdeel uitmaakt van de begroting en de jaarrekening. Het is sinds 2004 verplicht om in beide stukken een paragraaf over grondbeleid op te nemen. In deze paragraaf in de begroting moet verplicht aan een aantal zaken aandacht worden besteed: een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de programmadoelstellingen uit de begroting, een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert, een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, een onderbouwing van de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de risicoreserve voor grondzaken. Over tussentijdse winstneming is de toelichting op het BBV duidelijk; hier geldt het zogenaamde voorzichtigheidsbeginsel:

'Tussentijdse winstneming is alleen raadzaam onder bepaalde voorwaarden. Bij grote projecten, die diverse jaren duren, is het mogelijk tussentijds winst te nemen. Het is dan echter wenselijk dat het project is onderverdeeld in duidelijk herkenbare delen. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst op het deelproject is gerealiseerd, en er geen verlies verwacht wordt op andere deelprojecten, tenzij daarvoor voldoende voorzieningen zijn getroffen.'⁹

In de jaarrekening moet sinds 2004 ook systematisch worden ingegaan op de realisatie ten aanzien van boven-

6. www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12647/Voorbeelden-economische-activiteiten-markt-en-overheid/, laatst geraadpleegd op 19 oktober 2016.

7. *Kamerstukken II 2000/01, 27581, 2.*

8. *Kamerstukken II 2015/16, 27581, 53.*

9. Ministerie van BZK, Circulaire Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 17 januari 2003, p 68.

genoemde aspecten uit de paragraaf grondbeleid in de begroting.

Ook van belang is de paragraaf weerstandsvermogen, de opvolger en verdere concretisering van de risicoparagraaf die tot 2003 verplicht was. Hierin moet vanaf 2004 worden weergegeven welke risico's een gemeente kan lopen (bijvoorbeeld binnen de grondexploitatie) waar nog geen voorziening voor is getroffen, en wat de beschikbare middelen zijn om eventuele niet begrote kosten te dekken (weerstandscapaciteit). Deze paragraaf gaat weliswaar over alle gemeentelijke risico's, maar de risico's van de gemeentelijke grondexploitatie vormen daarbij een belangrijke categorie. De reserve van het grondbedrijf zal een belangrijk onderdeel zijn van de gemeentelijke weerstandscapaciteit voor de risico's binnen het grondbedrijf – de toelichting op het BBV spreekt als voorbeeld over het een jaar lang geen grond kunnen verkopen. Verder zal de algemene reserve van de gemeente, als ook de niet benutte belastingcapaciteit, onderdeel zijn van het weerstandsvermogen.

Voor de financiële positie van de gemeente is de balans van belang. Ook daar schrijft het BBV 2004 voor dat er expliciet aandacht is voor grondexploitatie. De regeling staat in het verlengde van de regeling uit de comptabiliteitsvoorschriften 1995. In 2004 wordt bepaald dat op de balans onder de voorraden onder andere afzonderlijk aandacht moet worden besteed aan niet in exploitatie genomen bouwgronden respectievelijk onderhanden werk, waaronder bouwgronden in exploitatie. Met het oog op de risico's is relevant hoe die voorraden gewaardeerd worden. Grondexploitatie is een activiteit met doorgaans een lange looptijd. De start kan strategische grondverwerving zijn op plekken waar mogelijk iets gaat gebeuren, maar die posities zullen niet altijd tot daadwerkelijke exploitatie leiden. Grondexploitaties die geopend worden zullen gedurende de looptijd mee- en tegenvallers tegen kunnen komen. Bij niet in exploitatie genomen gronden en onderhanden werk wordt op basis van de verkrijgingsprijs gewaardeerd, en worden kosten die later gemaakt worden toegerekend aan deze boekwaarde. Bij strategisch gekochte gronden moet – als deze lager is – op de marktwaarde worden gewaardeerd, en niet op de verkrijgingsprijs.

Artikel 70 BBV bepaalt dat jaarlijks inzicht gegeven moet worden in de voortgang van de grondexploitatie. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie moet daartoe worden aangegeven: de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar en de wijzigingen hierin, een raming van de nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan en de geraamde opbrengsten inclusief een onderbouwing. Verder is van belang het geraamde eindresultaat en een uiteenzetting van de wijze

waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen. De regeling staat in het verlengde van de regeling uit 1995.

Om te voorkomen dat toepassing van het BBV tot verschillende interpretaties zal leiden, is de Commissie BBV ingesteld. Deze commissie draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV, door notities en door beantwoording van vragen vanuit de praktijk.

5. Praktijk in grondbedrijven

Hoe werkten deze regels nu in de praktijk? In de periode vanaf de financiële crisis (2009) kwamen nieuwbouwprojecten in Nederland onder druk te staan. Dit had vanzelfsprekend gevolgen voor de gemeentelijke grondbedrijven. Lang niet altijd konden de regels in het BBV ten aanzien van het waarderen en boeken van gronden en het afleggen van verantwoording over de financiën en verplichte risicoanalyses, voorkomen dat grondbedrijven in financiële problemen raakten.

Het bekendste voorbeeld is de Gemeente Apeldoorn, waar naar aanleiding van grote financiële problemen bij het grondbedrijf een raadsenquête gehouden is.¹⁰ In 2011 dreigde een tekort bij het grondbedrijf van 68 miljoen euro en de gemeenteraad vroeg zich af of ze tijdig, juist en volledig geïnformeerd was rond een grote afschrijving op het project Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn. De enquêtecommissie concludeert onder andere dat de gemeente te optimistisch is geweest over de plannen, dat het grondbedrijf te veel werd gezien als een geldmachine en dat er te weinig aandacht was voor de risico's die verbonden waren aan de grootschalige grondverwervingen. Ook heeft het college een ambtelijke waarschuwing over overprogrammering laten liggen en is er volgens de commissie in een aantal belangrijke gevallen te laat, onvolledig en onjuist gerapporteerd aan de raad.

Ook in de Gemeente Enschede is een raadsenquête gehouden.¹¹ Eerder waren al onderzoeken verricht naar diverse locatieontwikkelingsprojecten in de gemeente, omdat de gemeenteraad het gevoel had onvoldoende op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen binnen die projecten.¹² Onder andere naar aanleiding van de uitkomsten van die onderzoeken en met de onzekere financiële situatie van andere projecten vond de gemeenteraad het nodig om door middel van een raadsenquête inzicht te verkrijgen in de financiële situatie van het grondbedrijf. Ook de uitkomsten van deze enquête laten zien dat er te weinig aandacht is geweest voor de risico's en de financiële positie van het grondbedrijf. Er is vooral sprake geweest van miskennis van de verslechtering van de financiële situatie en er zijn dan ook onvoldoende voorzieningen opgebouwd voor verlieslatende projecten. Ook heeft het college grote projecten opgestart die te risicovol waren gezien het saldo en de gemeentelijke reservepositie. Bij beide gemeenten heeft de wijze waarop de gemeenteraad

10. Enquêtecommissie Grondbedrijf Gemeente Apeldoorn, *De grond wordt duur betaald. Raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn*, Apeldoorn 2012.

11. Raadsenquêtecommissie grondbeleid Gemeente Enschede, *Grip op grond. Raadsenquête naar het grondbeleid in de gemeente Enschede*, Enschede 2012.

12. H.W. de Wolff, D.A. Groetelaers & W.K. Korthals Altes, 't Vaneker, Delft: TU Delft – OTB Research Institute 2011 en W.K. Korthals Altes, D.A. Groetelaers & H.W. de Wolff, *Grond in beweging: Effectiviteit en efficiëntie van het Enschedese actieve grondbeleid*, Delft: TU Delft – Onderzoeksinstituut OTB 2009.

haar controlerende functie heeft kunnen uitvoeren een belangrijke rol gespeeld. Dat heeft zowel te maken met het doorgeven van onjuiste informatie als met de ingewikkeldheid van de methodiek. Zo wordt er in Enschede bijvoorbeeld geconcludeerd dat de methodiek om te komen tot de vereiste weerstandscapaciteit ondoorzichtig en niet toetsbaar is. De complexiteit van grondexploitaties en van het risicomangement ervan maakt dat het voor raadsleden soms lastig is om alle zaken goed te doorgronden. Er is te weinig zicht op de risico's en de wijze van risicobeheersing, waardoor het lastig is de controlefunctie goed uit te voeren. Ook lijkt de informatievoorziening niet altijd op orde. In diverse andere gemeenten is dat ook vaak de aanleiding – vooral voor gemeentelijke rekenkamers – om een onderzoek te starten naar grondbedrijven en grondexploitaties, zoals bijvoorbeeld in Rotterdam,¹³ Deventer,¹⁴ Doetinchem,¹⁵ Veenendaal,¹⁶ Haarlem¹⁷ en Delft.¹⁸

6. Belangrijke pijnpunten

De praktijkervaringen laten verschillende pijnpunten zien binnen de gemeentelijke grondexploitatie.

Ten eerste is er een te grote grondvoorraad en deze is te optimistisch gewaardeerd: zie bijvoorbeeld in Apeldoorn. Veel gemeenten zijn financieel in de problemen geraakt doordat op grote schaal gronden zijn aangekocht die in de boeken zijn gekomen tegen een verwachtingswaarde die mede door de financiële crisis niet waargemaakt kan worden. De grond is minder waard geworden doordat vooral de woningprijzen sterk gedaald zijn en daarbij komt dat veel projecten vertraging opliepen of zelfs stil kwamen te liggen. Die gemeenten moesten dan flink gaan afboeken. De grondvoorraad zorgde daarbij ook nog eens voor flinke rentelasten die op de boekwaarde werden bijgeschreven als die grond niet snel doorverkocht kon worden aan de ontwikkelaar/eindgebruiker. Door opbrengsten sneller te laten stijgen dan kosten, konden gemeenten zich nu al rijk rekenen aan opbrengsten die pas op zeer lange termijn gerealiseerd zouden kunnen worden.

Ten tweede is de rapportage naar de raad niet voldoende transparant of er is niet gerapporteerd: zie bijvoorbeeld Enschede, Rotterdam en Haarlem.

Wil de gemeenteraad de controlerende functie goed kunnen uitvoeren, dan zal de informatievoorziening over grondbeleid en grondexploitaties op orde moeten zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld niet alleen om het melden van de gemaakte keuzes, maar bijvoorbeeld ook om de achterliggende discussies en alternatieven, zodat de raad inzicht heeft in de afwegingen. Verder zijn raadsleden geen planeconomen, dus is de financiële techniek van het grondbedrijf niet altijd gesneden koek voor hen.

Ten derde geven risicoanalyses onvoldoende inzicht: zie bijvoorbeeld Apeldoorn en Delft.

Het volledig grip krijgen op de risico's van grondexploitaties is lastig. Daarentegen is het uitsluitend kwalitatief beschrijven van de risico's van projecten niet voldoende om de omvang te kunnen beoordelen. Lastig punt is het inschatten van overprogrammering, waardoor meer aanbod in de plannen is opgenomen dan er markt vraag wordt verwacht – complicerend is dat dit vaak alleen in een regionale context beoordeeld kan worden, inclusief particuliere ontwikkelingen, en een beperkte mate van overprogrammering verstandig kan zijn (gegeven het feit dat er geregeld vertraging in planvorming op kan treden). Ander lastig punt is dat risico's deels weggezet waren naar de markt. In de crisis bleek dat samenwerkingsovereenkomsten met marktpartijen over gebiedsontwikkeling soms konden worden opgebroken. Risico's waarvan de raad dacht dat ze grotendeels bij de markt lagen, kwamen weer volledig bij de gemeente terecht.

Ten vierde zijn de winstneming, het treffen van voorzieningen en de reservepositie niet op orde: een voorbeeld daarvan is Rotterdam.

In de periode dat de woningmarkt steeds meer aantrok, hebben diverse gemeenten te positief gedacht over de financiële marges in hun projecten. In veel gevallen werd al winst genomen uit die projecten, zonder dat deze daadwerkelijk gerealiseerd was; de toekomst zag er immers rooskleurig uit. Inmiddels weet men wel beter, maar er zijn nog steeds gemeenten die hun weerstandscapaciteit niet op orde hebben. Deze capaciteit, die nodig is om financiële tegenvallers in grondexploitaties op te kunnen vangen, is bijvoorbeeld bepaald op basis van onvolledige of onjuiste risicoanalyses.

7. Handhaving BBV

De vraag is in hoeverre deze problemen voorkomen hadden kunnen worden en wat de rol van het BBV daarbij dan had kunnen of moeten zijn. Wie ziet er bijvoorbeeld toe op handhaving van de BBV-regels en de interpretatie daarvan door de Commissie BBV?

De rol van de gemeenteraad is al kort besproken en duidelijk is dat het niet eenvoudig is voor een raadslid om een goed beeld te krijgen van de risico's rond grondexploitaties. Dat ligt voor een deel aan de complexiteit van de materie, maar het ligt ook aan de niet altijd op orde zijnde informatievoorziening, of het te makkelijk of te optimistisch denken over de gevolgen van het opstarten van een grondexploitatie. Door de crisis is inmiddels wel duidelijk geworden dat het grondbedrijf een risicovolle onderneming is waarop de gemeenteraad meer zicht zou moeten hebben.

Ook gemeenten kennen een systeem van accountantscontroles. Voor raadsleden die de materie ingewikkeld vinden, is het een prettig idee dat een externe accountant de

13. Rekenkamer Rotterdam, *Grond voor exploitatie. Onderzoek naar grondexploitatie in tijden van crisis*, Rotterdam, 2012.

14. Rekenkamercommissie Deventer, *Risico's beheerst? Onderzoek naar risicomangement van grondexploitaties*, Deventer, 2013.

15. Rekenkamercommissie Doetinchem, *Van grondexploitatie naar sturingsinformatie. Een quick scan naar de besluitvorming rondom grondexploitaties*, Doetinchem, 2013.

16. Rekenkamercommissie gemeente Veenendaal, *Grondexploitaties expliciet. Rekenkameronderzoek naar de grondexploitaties van de gemeente Veenendaal*, Veenendaal, 2014.

17. Rekenkamercommissie Haarlem, *Grondexploitatie in Beeld. Nota RKC Onderzoek Grondexploitatie in Haarlem*, Haarlem 2013.

18. Onderzoekscommissie Grote Projecten, *Onderzoek naar drie grote projecten in Delft*, Delft, 2016.

jaarrekening controleert. Deze zou immers de vinger op de zere plek moeten kunnen leggen als die er is. Dat blijkt echter ook niet altijd goed te gaan. In VGR 2016, afl. 3 besteedde Willem Korthals Altes aandacht aan twee boetebesluiten van de AFM, waarin sprake is van tekortkomingen in de externe controle van de jaarrekening op het gebied van gemeentelijke grondexploitaties.¹⁹ Korthals Altes concludeert dat het blijkbaar niet vanzelfsprekend is dat de accountant bij het goedkeuren van de jaarrekening op adequate wijze onderzoek heeft gedaan naar de stand van zaken op het gebied van grondexploitaties. Het is daarvoor niet voldoende om 'blind' af te gaan op het werk van anderen (interne audit, deskundigen); de accountant moet de kritische vragen stellen.

Verder speelt de provincie een rol bij het toezicht op gemeenten. Op grond van de Gemeentewet heeft de provincie in beginsel repressief toezicht op de gemeentebegroting. Begroting en jaarrekening moeten nadat ze zijn vastgesteld door de gemeenteraad aan de provincie worden gezonden. Als daar aanleiding toe is, bij een begroting die niet in evenwicht is (of indien dit onvoldoende te beoordelen is bij gebrek aan informatie), is er de mogelijkheid om te bepalen dat er preventief toezicht moet plaatsvinden (de begroting moet dan worden goedgekeurd door de provincie). Daar doen ze dan voor 1 januari melding van aan het betreffende gemeentebestuur. De vraag is of niet ook de provincies in hun toezichthoudende rol eerder hadden moeten signaleren dat er bepaalde zaken niet goed dreigden te gaan. Je zou verwachten dat een provincie bij een gebrekkige risicoanalyse die voorbijgaat aan regionale overprogrammering in gesprek zou gaan met de betrokken gemeentebesturen.

Het is natuurlijk met terugwerkende kracht makkelijk kritiek te uiten op wat mis is gegaan – de crisis is voor veel toezichthoudende partijen een wake-up call geweest –, de vraag is hoe dit soort problemen in de toekomst voorkomen kunnen worden.

Deels is een betere handhaving van de BBV-regels zelf van belang, zowel door de gemeente, de accountants als de provincie. Net zoals op een aantal andere terreinen, heeft de crisis ook voor wat betreft het grondbeleid geleerd dat er reden is om financieel toezicht meer gewicht te geven.

Maar deels is ook het BBV zelf in geding: sommige regels van het BBV bleken ook minder voorzichtig gedrag in de kaart te kunnen spelen.

8. Wijziging BBV in 2016

Dat was een van de redenen om het BBV nog eens goed tegen het licht te houden. Nadat in 2014 in opdracht van de VNG een adviescommissie onder leiding van Staf Depla het rapport had uitgebracht,²⁰ waarin ook de grondexploitatie tegen het licht werd gehouden, is vanuit de Commissie BBV gewerkt aan wijzigingen.

De Commissie BBV heeft de oude notitie grondexploitatie opgesplitst, in een notitie die van toepassing is bij actief grondbeleid²¹ en een notitie bij faciliterend grondbe-

leid.²² En als er sprake is van publiek-private samenwerking (PPS) gelden de voorschriften over verbonden partijen. Met de wijzigingen die de Commissie BBV heeft voorgesteld, wordt beoogd meer transparantie, eenduidigheid, behoedzaamheid en een vermindering van de administratieve lasten te bereiken. Met name de eerste drie doelen zijn voor deze analyse relevant.

8.1. Wijzigingen grondexploitaties in uitvoering

Met grondexploitaties moet voortaan anders worden omgegaan. De balanscategorie bouwgrond in exploitatie (de lopende grondexploitaties) wordt veel scherper omschreven en er komen extra eisen aan de wijze van begroting. Voor grond die binnen deze categorie wordt verantwoord, moet de gemeente een grondexploitatie hebben opgesteld (er is een ruimtelijk plan met een begroting), waarin gefaseerd de kosten en opbrengsten begroot zijn – pas dan kan een grondexploitatie geopend worden. Die begroting heeft verder als richtlijn een looptijd die niet langer is dan tien jaar; alleen gemotiveerd kan hier via een raadsbesluit van worden afgeweken. Wordt toch een looptijd van langer dan tien jaar gekozen, dan wordt voorgeschreven dat opbrengsten die na tien jaar gerealiseerd worden, niet meer geïndexeerd mogen worden in de begroting. Bij de actualisatie van een lopende grondexploitatie verschuift die termijn van tien jaar mee: dus vanaf het moment van actualisatie tot tien jaar later kunnen de opbrengsten geïndexeerd worden. De termijn van tien jaar is wat arbitrair, en ingegeven door het feit dat risico's steeds moeilijker te overzien zijn over een langere looptijd.

Ook gaan er strengere regels gelden ten aanzien van de jaarlijkse herziening van grondexploitaties. Nu loopt de actualisatie vaak alleen mee in de jaarlijkse begrotingscyclus. De commissie schrijft voor dat dat niet meer mag als de herziening 'materiële financiële gevolgen' heeft (over wanneer daar precies sprake van is kunnen college en raad afspraken maken). Als die gevolgen er zijn, dan moet de grondexploitatie opnieuw door de raad worden vastgesteld.

De wijziging zal een remmende werking hebben op het door gemeenten starten van projecten met een hele lange looptijd, waar de opbrengsten pas na vele jaren gerealiseerd worden. Bij een lange looptijd moeten opbrengsten voortaan conservatiever geschat worden, waardoor het verwachte projectresultaat minder gunstig wordt. De wijziging zorgt er ook voor dat een duidelijke looptijd van het project met de gemeenteraad wordt afgesproken, wat het makkelijker maakt om tussentijds te monitoren. De expliciet voorgeschreven verplichte jaarlijkse update van de grondexploitaties, ook bij autonome veranderingen, zal de raad kunnen helpen de voortgang van projecten in de gaten te houden, al kan het weerbarstig blijven dit te implementeren en tegenvallers direct te verwerken. Complicerend is hierbij ook de spanning tussen de toezichthoudende rol van de raad en de ondernemende rol

19. W.K. Korthals Altes, 'Accountantscontrole op gemeentelijke grondexploitaties is onvoldoende volgens de AFM', VGR 2016, afl. 3, p. 77-78.

20. *Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten – Rapport van de Adviescommissie*, VNG, 2014.

21. *Notitie grondexploitatie*, Commissie BBV, 2016.

22. *Notitie faciliterend grondbeleid*, Commissie BBV, 2016.

van de projectleider. Te straf toezicht moet er niet toe leiden dat een projectleider niet meer de ruimte heeft om een plotseling verlies zelf binnen een project op te vangen.

Er komt ook een scherpere begrenzing van welke kostensoorten aan de grondexploitatie kunnen worden toegerekend. Er moet voortaan worden aangesloten op de kostensoortenlijst uit het Besluit ruimtelijke ordening, zoals deze geldt bij kostenverhaal bij een exploitatieplan (bij faciliterend grondbeleid). Consequentie is dat alleen via een lage grondprijns voorzieningen die niet op de lijst staan betaald kunnen worden. Zo kan er bijvoorbeeld geen bijdrage aan de bouwkosten van een museum of een kinderdagverblijf ten laste van de gemeentelijke grondexploitatie worden gebracht.

Of ook de regels uit de Afdeling grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening die een maximum stellen aan de hoogte van bepaalde kosten van toepassing zijn, wordt niet vermeld. Concreet gaat het om de vraag tot welke hoogte gemeentelijke plankosten ten laste van de grondexploitatie kunnen worden gebracht. Wel wordt ingegaan op de drie criteria om in een exploitatieplan bovenplanse kosten te kunnen toerekenen aan de locatie, profijt, proportionaliteit en causaliteit. Hoewel dit niet expliciet in een stellige uitspraak van de commissie is opgenomen – een uitspraak waar een gemeente in beginsel aan gehouden is –, lijkt het wel de bedoeling van de commissie dat alleen kosten voor zover ze voldoen aan deze criteria ten laste van de grondexploitatie kunnen worden gebracht.

Deze wijziging zal tot gevolg hebben dat als een gemeente bijvoorbeeld uit de opbrengsten van een grondexploitatie een regionale groenvoorziening wil realiseren, dat alleen nog maar indirect kan (en met vertraging). Pas als na afronding van de grondexploitatie er daadwerkelijk winst genomen kan worden, kan die worden toegevoegd aan de algemene reserve en zal vanuit deze middelen de regionale groenvoorziening bekostigd kunnen worden.

8.2. *Consequenties voor vroege verwerving*

Een grote wijziging vindt plaats voor de gevallen waar gemeenten vooruitlopend op een project tot verwerving overgaan. De balanscategorie Niet in exploitatie genomen gronden (Nieg) wordt namelijk afgeschaft. Dat betekent dat grond die gekocht wordt op een moment dat er nog geen grondexploitatie is vastgesteld, tegen de marktwaarde van het huidige gebruik moet worden gewaardeerd, ook als de aankoopprijs hoger ligt.

Dat laatste zal vaak het geval zijn: grond die nu agrarisch gebruikt wordt, maar in de buurt van de stad ligt, heeft al een bepaalde verwachtingswaarde. Gemeenten zullen zeker bereid zijn om boven de agrarische waarde te bieden. Maar als er dan een deal uit komt, moet de gemeente het verschil tussen aankoopprijs en agrarische waarde direct als verlies nemen: er zal een voorziening getroffen moeten worden.

In de huidige praktijk zijn er vaak drie categorieën verworven gronden. Naast verwerving voor een lopende grondexploitatie, wordt er vaak al vooruitlopend hierop verworven. In die gevallen dat er al wel concrete plannen voor het gebied bestaan, worden de gronden momenteel als Nieg-gronden op de balans verantwoord. De derde categorie wordt gevormd door gronden die door gemeen-

ten heel vroeg op strategische locaties gekocht is, voordat er nog plannen zijn. De gemeenteraad heeft hier vaak een apart budget voor vrijgemaakt. Voor deze gronden wordt ook nu al bij aankoop een voorziening getroffen, mocht de aankoopprijs boven de huidige (agrarische) marktwaarde liggen. De wijziging houdt in dat de tweede categorie dus straks niet meer bestaat; als er vooruitlopend op een geopende grondexploitatie wordt verworven, geldt in alle gevallen het regime voor strategische verwerving.

Gangbaar is nu ook dat als op een zeker moment gewerkt gaat worden aan de concretisering van plannen met de Nieg-gronden, de kosten van onderzoek en planvoorbereiding ten laste gebracht worden van de boekwaarde van die gronden. Met het afschaffen van de categorie Nieg-gronden mag ook dat niet meer. Om toch deze kosten ergens te kunnen 'parkeren', vooruitlopend op een project, wordt het mogelijk gemaakt om tot maximaal vijf jaar voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie deze voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa te activeren. Er moet wel bestuurlijke instemming zijn dat er plannen voor het gebied worden voorbereid, voordat kosten geactiveerd kunnen worden. Verder moeten de kosten die geactiveerd worden passen binnen de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening.

8.3. *Faciliterend grondbeleid*

Een heel andere wijziging betreft het faciliterend grondbeleid. In de praktijk openen gemeenten vaak ook als er sprake is van faciliterend grondbeleid een grondexploitatie. In de nieuwe regels mag dat niet meer.

Gevolg is dat er voor gemeentelijke uitgaven (aanleg openbare voorzieningen, onderzoekskosten, plankosten, enzovoort) een dekking moet zijn. Op de balans kan dat als kortlopende vordering, voor zover er al een anterieure overeenkomst is gesloten met een particuliere grondeigenaar die tot ontwikkeling wil overgaan, of als nog te verhalen kosten, voor zover er nog geen overeenkomst is maar wel gerekend wordt op een exploitatiebijdrage. Die bijdrage moet dan wel binnen tien jaar verwacht worden. Anders zal een voorziening getroffen moeten worden.

9. *Afrondend*

Actief grondbeleid wordt voor gemeenten een minder eenvoudige bezigheid. Op zich is het een goed te verdedigen keuze, dat in het BBV na de risicoparagraaf, en vervolgens de aan te tonen weerstandscapaciteit nu concreet voorstellen worden gedaan om risico's op het niveau van de grondexploitaties nog scherper te benoemen en gemeenten te verplichten voorzieningen te treffen, ook als ze zich rijk denken te kunnen rekenen. Dat geldt overigens ook voor het faciliterend grondbeleid, en ook dat lijkt een goed te verdedigen keuze. Want ook daar lopen gemeenten de nodige risico's mee, en zijn de mogelijkheden voor een gemeente om bij te sturen juist weer minder groot dan in de situatie dat vanuit eigen grondposities wordt ontwikkeld.

De in het BBV voorgestelde regels helpen grondbedrijven in de toekomst een stresstest beter te doorstaan, en kunnen hopelijk al te grote misstanden in de toekomst voorkomen. Al blijft het succes sterk afhankelijk van de con-

trolerende rol van de raad en de rolopvatting van accountants en de provincie. Het verleden heeft geleerd dat daar soms ook wel een tandje bij gezet kan worden; het is zeker niet alleen aan de regels te wijten dat er in de praktijk dingen mis zijn gegaan.

Wel geven de nieuwe regels partijen betere handvatten om die rol vorm te geven en houden ze beter rekening met het feit dat niet direct betrokkenen planoptimisme moeilijk op waarde kunnen schatten.

Het is opmerkelijk dat er zo weinig algemeen belangbesluiten in het kader van de Mededingingswet zijn genomen. Want het je als gemeenteraad bewust zijn van wanneer je nu wel of niet als gemeente het actieve grondbeleid strategisch inzet om bepaalde publieke doelstellingen te bereiken, hoort bij het bewust omgaan met risico's en risicoaanvaarding. Dat de afweging op welke manier grondbeleid vormgegeven wordt een wat ondergeschoven kind is, brengt ook nog met zich mee dat gemeenten een risico lopen op claims, als marktpartijen benadeeld worden door ongelijke concurrentieverhoudingen. Zonder algemeen belangbesluit is een gemeente daaraan immers gehouden.

Ook de verschillen in behandeling van faciliterend en actief grondbeleid in het BBV maakt het voor gemeenteraden noodzakelijk om nadrukkelijker na te denken over de afwegingen rond de grondbeleidsstrategie en de consequenties van verschillende strategieën voor de gemeentelijke risico's. Al blijft het zo dat risico's niet altijd te voorzien zijn. De crisis liet zien dat veel PPS-constructies – te verantwoorden onder verbonden partijen – ook meer gemeentelijke grondexploitatie-risico's met zich mee kunnen brengen dan voorheen ingeschat.

Maar verwacht kan worden dat de ervaringen uit het verleden en de nieuwe regels wel tot risicobewuster gedrag bij gemeenten zullen leiden. Dat daarbij nooit alle risico's voorzien kunnen worden is geen nieuws. De nieuwe regels staan het gebruik van actief grondbeleid daarbij niet in de weg, en dat is een goede zaak. Omdat het nu eenmaal zo blijft dat met actief grondbeleid in bepaalde situaties publieke doelen beter bereikt kunnen worden. Het blijft aan gemeenten om die afweging te maken, al moet dat dus voortaan wel iets risicobewuster.