

# Kan net of kan niet?

Boekhouden en grondexploitatie  
bij gemeenten

The Netherlands  
Institute of Chartered  
Accountants

**NBA**

NBA-debatbijeenkomst, 11 maart 2014



# Programma



- 17.05-17.15 uur **Introductie** - Paul Hofstra  
(Directeur Rekenkamer Rotterdam)
- 17.15-17.35 uur Kan net of kan niet? **Inleiding debat** -  
Sytzo van der Schaaf (adviseur commissie  
BBV) en Teco Noordegraaf (coördinator  
financieel toezicht provincie Noord-Brabant)
- 17.35-18.45 uur **Debat** met aanwezigen o.l.v. Robert Mul  
(Director Public Trust NBA)
- 18.45-19.00 uur **Afsluiting**, met aansluitend borrel en hapje

# Gemeenten verhullen verliezen grondbedrijf terwijl controleurs vooral naar elkaar wijzen

Prisco Battes  
Amsterdam

Veel gemeenten en maatschappijen verliezen op grond. Toezicht houders grijpen niet in. Provincies wijzen naar accountants, de courtant naar andere provincies. De gemeenteraad is verantwoordelijk.



Verantwoordelijk controle van een wijziging is een gemeentelijk, grijpe n wij slecht a negen onder d ge meent r' pzeve nief e provincie lile

Een verlaten stuk bouwterrein bij project Wilderzjdie in Lansingerland. FOTO: ANP

met een investering van 6,96 mln hoop op de lijst van gemeenten met grote grondposities. 'E heb compassie met gemeenten die geraakt worden door de crisis in het grondbedrijf', zegt De Vries. Hij wil gemeenten helpen door ze bij verliezen langer de tijd te geven hun eigen vennoegen weer

Teken bij het kruisje



Accountants die weigeren de jaarrekening van een gemeente goed

## GRONDEXPLOITATIE



# Gemeente verhult grondverliezen met dubieuze boekhoudtrucs

Prisco Battes  
Amsterdam

Gemeenten maken op grote schaal gebruik van boekhoudtrucs om de verliezen op hun grondposities te verhullen. Dat blijkt uit jaarrekeningen van gemeenten met grote grondposities. 'Er zijn behoorlijk wat knoppen waaraan je kunt draaien om de positie rooskleuriger te laten lijken dan die is', zegt Paul Hofstra van de Rekenkamer van Rotterdam, Barendrecht en Lansingerland. 'Gemeenten moeten hun verliezen eigenlijk direct nemen.'

Lagere overheden investeerden met geleend geld miljarden in grond om te profiteren van de almaar stijgende huizenprijzen en groeiende vraag naar kantoorruimte. In de hoogtijdagen zijn grote winsten geboekt. Nu huizenkopers en bedrijven de grondprijzen niet kunnen betalen, is de grond minder waard geworden.

Het erkennen van verlies ligt gevoelig met de naderende verkiezingen in maart. Gemeenten moeten nog enkele miljarden aan verliezen nemen. Wethouders willen dit niet omdat bezuinigingen dan vaak onvermijdelijk worden.

Uit de jaarrekeningen blijkt dat tientallen gemeenten hun verliezen maskeren onder andere door investeringen in grond onder een andere post op de balans te zetten. Venlo, Nijmegen en Heerenveen verschoven zo verliezen naar de toekomst. Ook verlagen steeds meer gemeenten de rentekosten die ze toerekenen aan bouwprojecten. Verliesgevend grondexploitaties in Almere, Eindhoven en Alkmaar worden op papier daardoor minder verlies-



Resultaten rooskleuriger voorgesteld om bezuinigingen uit te stellen

'Grond is risicovol. Dan moet je niet doen alsof het risico heel laag is, omdat je heel goedkoop kunt lenen'

latend of zelfs winstgevend. Volgens de gemeenten worden geen regels overtreden.

Eduard Sprokkoelt van Nyenrode University zegt dat gemeenten een groot risico nemen als ze de rente verlagen. 'Investeren in grond is zeer risicovol. Dan moet je niet doen alsof het risico heel laag is, omdat je

toevallig bij de Bank Nederlandse Gemeenten heel goedkoop kunt lenen.'

De boekhoudtrucs zijn soms wel degelijk strijdig met de regels. Accountants en toezichhoudende provincies gaan in de meeste gevallen echter toch akkoord. Zo voerde ook Breda een omstreden 'stelselwijziging' in waardoor verliezen werden uitgesteld. Noord-Brabant maakte daar bezwaar tegen, maar greep bij wijze van 'eenmalige uitzondering' niet in. EY zette zijn handtekening onder de jaarrekening ondanks protesten van de Rekenkamer van Breda.

Toezichthouder AFM zegt geen prioriteit te geven aan de controle van de jaarrekening van gemeenten. 'Wij letten vooral op beursgenoteerde ondernemingen en woningcorporaties.'

Volgens Hofstra van de Rekenkamer Rotterdam zijn de boekhoudtrucs slechts het topje van de ijsberg. 'Wijzigingen als een lagere rekenrente zijn nog redelijk zichtbaar voor raadsleden. Maar er zijn ook ingrepen die veel minder zichtbaar zijn.' Zo rekken gemeenten vaak de periode op waarin ze hun grond nog verwachten te verkopen. Ook dat maskeert verliezen.

Veel gemeenten lopen ook risico's met pps-constructies die buiten de balans worden gehouden in aparte vennootschappen. Volgens Deloitte bestaan er driehonderd van deze vennootschappen waarmee in grond is geïnvesteerd. Naar schatting gaat het om miljarden euro's.

ACHTERGROND  
Pagina 2 & 3



# Introductie

Gemeentelijk boekhouden met grond,  
kan net of kan niet?

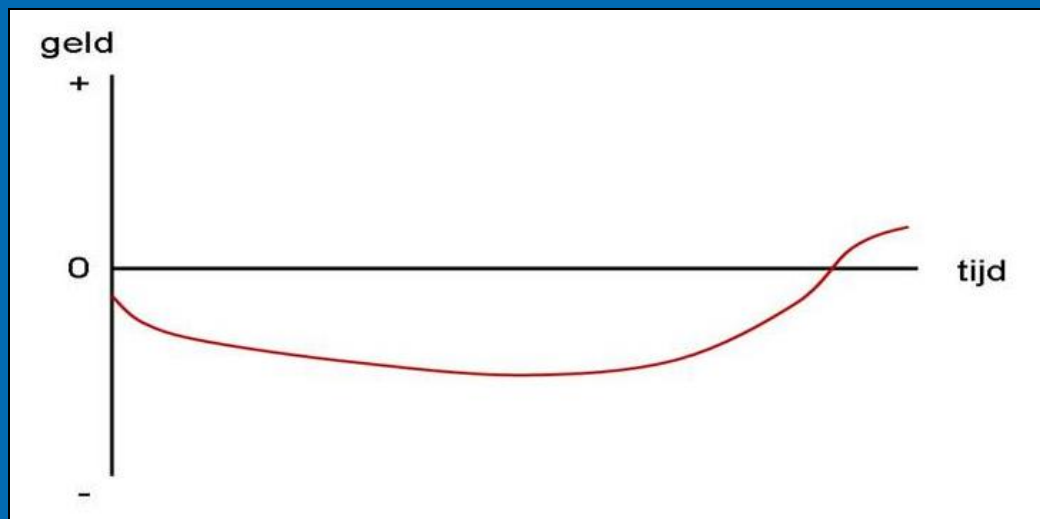
Paul Hofstra

Directeur Rekenkamer Rotterdam



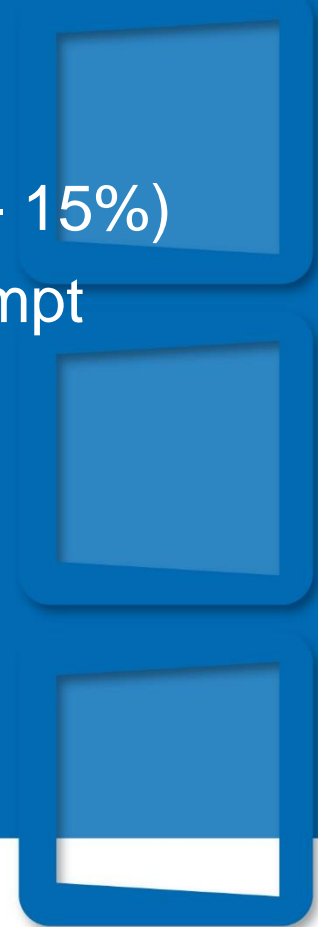
# De grondexploitatie

- Een financiële vertaling van een ruimtelijke ontwikkeling

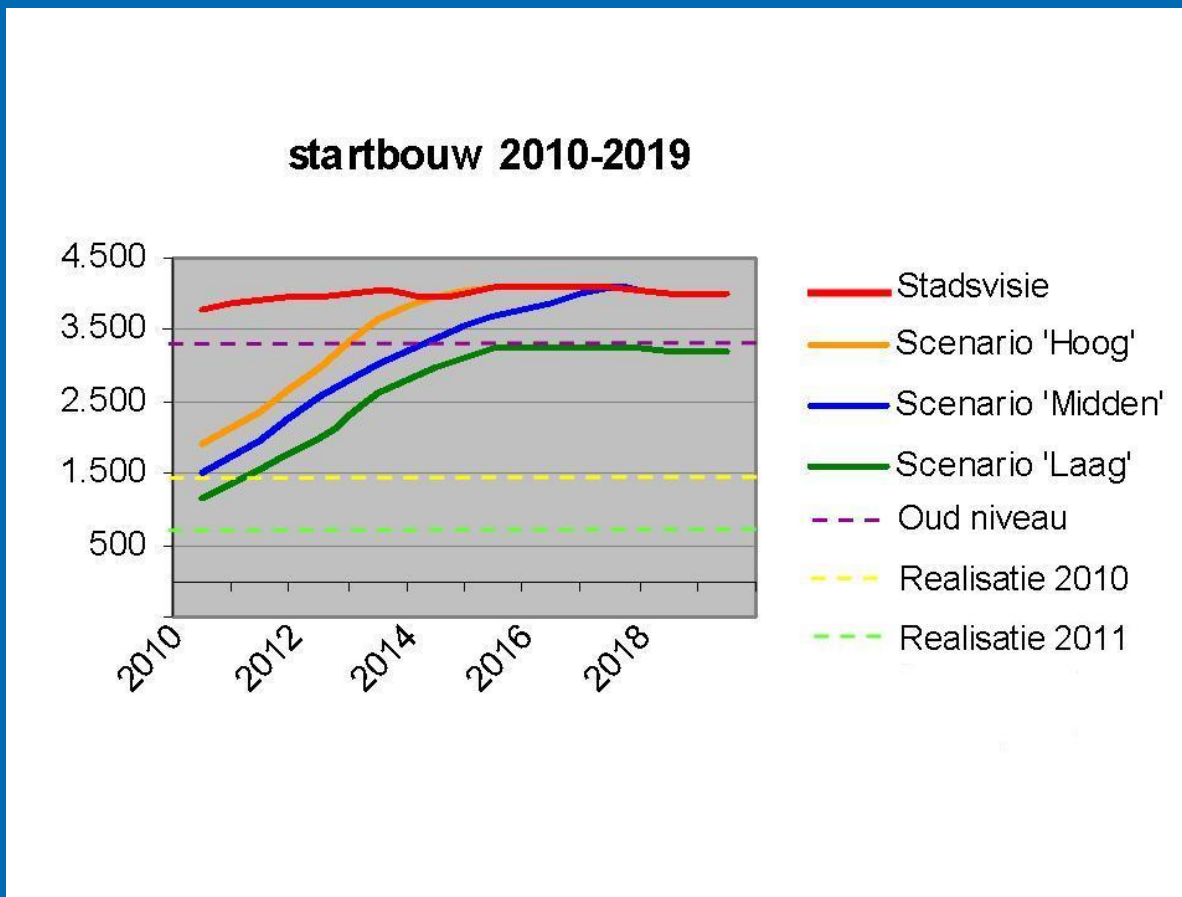


# relevante feiten

- Gemeenten moeten nog minstens 3 mld. afboeken op de grondproblematiek (Deloitte/ Primus)
- Gemeenten hebben afgelopen jaren grote bezuinigingsopgave ondergaan (gemiddeld +/- 15%)
- Weerstandsvermogen veel gemeenten verdamppt
- Budgettair risicovolle extra taken (3D)



# effect crisis op vraag naar woningen Rotterdam





# effect crisis op vraag naar werklocaties Rotterdam

**tabel 3-4: aanbod in grondexploitatie versus aantallen waarvan de bouw gestart is in 2010 en 2011 in m2 bvo**

	<b>bedrijven</b>	<b>kantoren</b>	<b>winkels/horeca</b>
start bouw 2010	22.000	8.079	23.835
start bouw 2011	7.000	1.990	31.491
in grondexploitatie:			
2011	43.924		10.124
2012	53.997	2.450	28.305
2013	87.256	5.034	26.293
2014	47.748	8.058	12.000
2015	54.004	8.948	2.338
2016	5.380	6.000	4.190
2017 ev.	89.822	200.468	29.418
gemiddeld per jaar	60.677	38.946	16.798

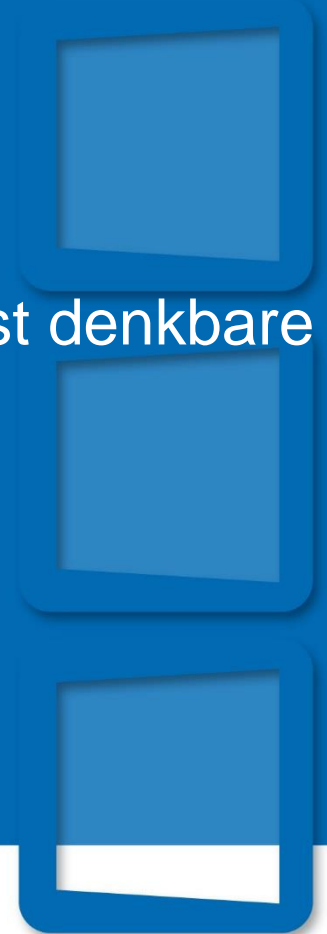
# knoppen om te sturen bij overaanbod

- bestaande portefeuille
  - *gemaakte* kosten (geactiveerde bedragen) moeten terug verdiend worden
  - *nog te maken* kosten reduceren (versoberen)
  - projecten stoppen of faseren
  - verlagen grondprijzen
  - bedragen die niet terugverdiend kunnen worden aanvullen = verliezen nemen
- nieuwe grondexploitaties
  - minder/geen nieuwe bouwprojecten



# opvangen financiële tegenvallers

- ruime / krappe planning (op basis van meest reële inzichten)
- hoogte posten onvoorzien
- voorziening (onvermijdelijke verliezen)
- weerstandsvermogen (op basis van slechtst denkbare scenario)



# Maar wat gebeurt er in de praktijk?

- Niet uitgaan van een realistische actuele marktverwachting
- Risico's onderschatten: risico's met hoge kans van optreden opnemen in weerstandsvermogen ipv grex.
- Uitgaan van realisatie van inkomsten terwijl deze onzeker zijn, bijv. perioden langer dan 20 jaar
- Rekenen met te laag rentetarief
- Rekenen met te hoge grondprijzen
- Te optimistische en/of niet realistische risicoverdeling met verbonden partijen

# Issues voor het debat

- Gemeenten hebben (nog altijd) een te grote plancapaciteit in de grexen zitten, zowel voor de woningbouw als de werklocaties.
- Gemeenten hebben en gebruiken alle mogelijkheden om afboekingen nog zo veel mogelijk uit te stellen.
- Gemeenten boeken niet af wat nodig is om vraag en aanbod te matchen, maar boeken af tot het niveau waarop er nog net voldoende weerstandsvermogen overblijft.
- Mede daardoor worden er door de provincies te weinig gemeenten onder het preventieve toezicht geplaatst.
- Gemeenteraden ontberen vaak de technisch- financiële kennis om de grexproblematiek te doorgronden.

[www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)





Sytzo van der Schaaf

Adviseur Commissie BBV

**GEMEENTELIJKE GRONDEXPLOITATIES**

**KIN NET?**

# Normeringen

- In het commercieel vastgoed is direct afwaarderen gebruikelijk???
- Speciale NBA-waarschuwingen uitgebracht
- De toekomst is lastig voorspelbaar!
- BBV-notitie grondexploitatie + V&A





## Gronden op de balans

- **Ondergrond** bestaande panden e.d.
- **Ruilgronden** (voorraad)
- Niet in exploitatie genomen **gronden** (NIEGG)
- In exploitatie genomen **gronden** (voorraad)



## Hoofdlijnen notitie Grondexploitatie

- 4 Stellige uitspraken, alleen goed gemotiveerd afwijken van “verplichte” naleving
- 5 Aanbevelingen, verbeteren het inzicht
- Toepassing wenselijk voor jaarrekening 2011 en verplicht voor jaarrekening 2012
- Aanscherping verwerking verwachte verliezen



## 4 Stellige uitspraken (1 en 2)

De **lasten en baten** verband houdende met grond-exploitaties worden **in de exploitatie verantwoord** en via een tegenboeking (onderhanden werk) naar de balans gemuteerd.

Voor het activeren van kosten bij niet in exploitatie genomen gronden (**NIEGG**) moet een **reëel en stellig voornemen** bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd.

Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een **raadsbesluit**, waarin inhoud wordt gegeven aan ambitie en planperiode.

## 4 stellige uitspraken (no 3 - NIEGG)

Het **activeren** van **vervaardigingskosten** op **NIEGG** is aanvaardbaar, maar dient **beperkt** te **blijven tot** het niveau van de **huidige marktwaarde** van de grond.

Wanneer na een raadsbesluit meer **duidelijkheid** bestaat over de nadere **invulling** van de toekomstige **bouwlocatie** en de daartoe **nog te maken kosten**, kan de verwachte **marktwaarde** in de **toekomstige bestemming** als toets worden gebruikt. Dit ligt in lijn met artikel 65, 2e lid BBV.

## 4 stellige uitspraken (no 3 - NIEGG)

Dat betekent concreet het volgende:

a) De **boekwaarde** kan **nooit hoger** zijn dan de **verwachte marktwaarde**

b) De **ruimte voor activering** wordt in eerste instantie bepaald door het **verschil tussen** de **boekwaarde** en de **marktwaarde in de huidige bestemming**

## 4 stellige uitspraken (no 3 - NIEGG)

- c) Bij de bepaling van het **verschil tussen boekwaarde en verwachte marktwaarde** moet **rekening gehouden** worden met de overige **nog te maken kosten** (bijvoorbeeld infra-structurele voorzieningen) in het verdere verloop van het transformatieproces naar de **verwachte toekomstige bestemming**.  
Deze bepaling dient **jaarlijks** gemaakt te worden.

## 4 stellige uitspraken (no 3 - NIEGG)

- d) als de waardering het niveau van de marktwaarde al heeft bereikt en de **marktwaarde daalt**, dan wordt een **verliesvoorziening** getroffen c.q. afgewaardeerd
  
- e) als duidelijk wordt dat de door de raad voorgenomen **bestemming** in het geheel **niet** of slechts gedeeltelijk zal worden **gerealiseerd** en daardoor een **lagere verwachte marktwaarde** ontstaat, dan wordt een **verliesvoorziening** getroffen c.q. afgewaardeerd

## 4 stellige uitspraken (no 4)

Het **treffen** van een **afboeking** of een **voorziening** gebeurt bij een geprognosticeerd verlies **direct ter grootte** van dit **volledige verlies**.

Als sprake is van een **voorziening** ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grond-exploitaties, dan moet die worden **gepresenteerd als** een **waardecorrectie** op de post Bouwgrond in exploitatie.

Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.



## Financiële gevolgen

- (Rente)kostenbijschrijving niet meer mogelijk
- Toekomstige winsten vallen weg
- Nog te maken kosten zijn onrendabel
- Reeds gemaakte kosten zijn waardeloos
- Indirecte activering tekorten:
  - **Magere kostentoe rekening, meer algemeen nuttig**
  - **Vrijval van “andere” bestemmingsreserves**
  - **Alsnog activering bestedingen in openbare ruimte**



## Voorwaarden activering bestedingen in de openbare ruimte (2013)

1. Gewijzigde omstandigheden én plannen
2. Causaliteit, proportionaliteit, profijt afwegen
3. Alleen bij lopende exploitaties
4. Inhaal afschrijvingen vanaf ingebruikname
5. Gewijzigd beleid geldt voor alle complexen
6. Uitgangspunten BBV notitie grondexploitatie
7. Stelselwijziging via raadsbesluit en begroting

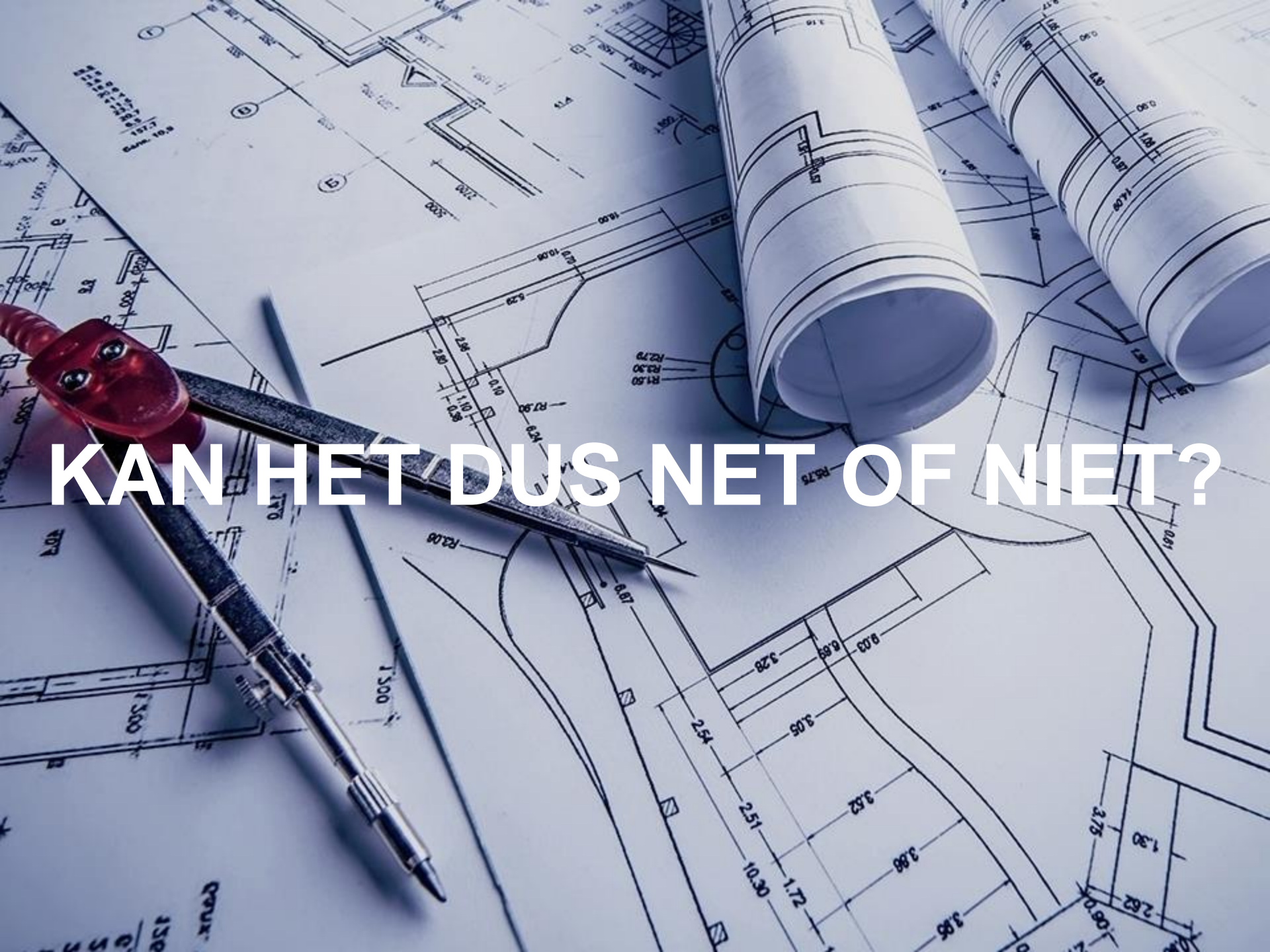


## Boekhoudkundig gegoochel??

- Wel / Niet rente toerekenen aan vervaardiging tot maximaal de marktwaarde
- Aanpassing reële termijn verwachte verkopen
- PPS-constructies in afzonderlijke NV's / BV's
- Eliminatie indirecte kosten, zoals investeringen met (vooral) maatschappelijk nut
- Eigen invulling begrip “nabije toekomst”

**Allemaal toegestane, verdedigbare zaken!!**





**KAN HET DUS NET OF NIET?**



# Boekhouden en grondexploitatie gemeenten

‘Kan net of kan niet’

Provincie Noord-Brabant

**Teco Noordegraaf**  
coördinator financieel  
toezicht, lid commissie BBV



# Enkele teksten....

- Gemeenten verhullen verliezen grondexploitatie?
- Afwaarderen ligt voor gemeenten anders?
- Krijgt de burger de rekening?
- Controleurs wijzen vooral naar elkaar?
- Rolverdeling gemeente, provincie, accountant?



# Rol en positie toezichthouder:

- Doelstelling van financieel toezicht is het voorkomen dat een gemeente een **structureel tekort op de begroting** heeft → beroep op artikel 12 FvW
- Het toezicht wordt uitgeoefend om financiële problemen vroegtijdig te **signaleren** en gemeenten maatregelen te laten treffen



# Uitgangspunten financieel toezicht

- Gemeente is zelf verantwoordelijk
- Horizontale vormen van controle en verantwoording (incl. Rekenkamer en accountant)
- Gemeente neemt eigen verantwoordelijkheid niet: toezichthouder pakt rol







# Gemeenten verhullen verliezen grondexploitatie?

- Zullen er best zijn, maar vormen een (grote) minderheid
- Belangrijk document: jaarrekening
- Accountant waardeert de balanspositie → goedkeurende verklaring

Antwoord: zou niet moeten kunnen



# Afwaarderen voor gemeenten anders?

- Grondexploitatie is een private activiteit en valt niet onder de ‘eigenheid gemeenten’
- Grondexploitatie kent voorspoed en tegenspoed
- **Noot:** Grondexploitatie vindt plaats in een politieke omgeving

Antwoord: niet anders voor gemeenten



# Krijgt de burger de rekening?

- Burgers profiteren van de winsten (verleden/toekomst)
- Burgers dragen ook de gevolgen van verliezen
- Dus bezuinigingen en/of beperking op voorzieningen
- Pas in het laatste geval (negatieve algemene reserve) direct via OZB-verhoging

Antwoord: ja (wie anders?)



# Controleurs wijzen vooral naar elkaar?

- Lijkt misschien zo voor de buitenwacht
- Ieder heeft eigen rol

Wanneer ieder rol goed invult is het antwoord: nee





# Rolverdeling gemeente, provincie, accountant?

- Gemeente heeft 1<sup>e</sup> verantwoordelijkheid
- Accountant controleert, toezichthouder beoordeelt
- Accountant: verleden, toezichthouder: toekomst
- Beiden: adviesfunctie / signaalfunctie
- Maak gebruik van elkaars documenten
- Vul elkaar aan
- Geen concurrenten van elkaar



# Handelswijze gemeenten ter voorkoming van preventief toezicht?

Afboeken grondexploitatie resulteert in negatieve algemene reserve:

- Saneren negatieve algemene reserve in 4 jaar
- Onder voorwaarden sanering in maximaal 10 jaar
- Lukt het zelfs niet in 10 jaar dan is een nog langere periode mogelijk (artikel 12 FvW)

Sanering langer dan 4 jaar = preventief toezicht



# Waarom preventief toezicht?

- Preventief toezicht het middel om gemeente weer zo snel mogelijk financieel gezond te maken
- Alleen nieuw beleid wanneer onontkoombaar en onuitstelbaar
- Gemeenten hebben vaak een ander beeld van deze begrippen (zeker na enige tijd)
- Pas op de plaats voor gemeenten wat betreft ambities, geld dat je niet hebt kun je ook niet uitgeven!





**Veel succes met het debat!**

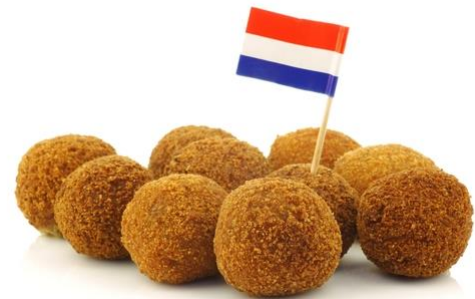








**AFSLUITING**



# Dank voor uw aandacht



[www.nba.nl](http://www.nba.nl)  
[www.accountant.nl](http://www.accountant.nl)  
Twitter: [@accountant\\_nl](https://twitter.com/accountant_nl)  
[@nbacc](https://twitter.com/nbacc)  
[@nbayoungprofs](https://twitter.com/nbayoungprofs)  
LinkedIn: Nederlandse Beroepsorganisatie  
van Accountants

The logo for the Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) consists of a thick white horizontal bar above the letters 'NBA' in a bold, white, sans-serif font.