

GREXpert

Verbonden partijen en grondposities; een “double whammie”...?!

In dit nummer:

Verbonden partijen en grondposities; een “double whammie”...?!	1
Verdienmodel woningcorporaties verder onder druk door wettelijk vereist passend toewijzen.	4
Meer ruimte voor gemeentelijke belastingen!?	6

Op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen 2013 heeft Deloitte begin dit jaar een onderzoek uitgebracht naar verbonden partijen van gemeenten. Dat onderzoek geeft inzicht in het aantal, soort en omvang van de organisaties waarmee gemeenten financieel en bestuurlijk verbintenissen zijn aangegaan. Er is sprake van een financieel belang wanneer het aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag niet verhaalbaar is of wanneer de gemeente aansprakelijk is wanneer de deelneming haar verplichtingen niet nakomt.

Er is sprake van een bestuurlijk belang wanneer de gemeente beschikt over zeggenschap door vertegenwoordiging of stemrecht. Ons onderzoek is gebaseerd op wat de gemeenten zelf rapporteren in hun paragraaf Verbonden partijen, wat overigens qua informatiewaarde en verslaggeving kan toenemen. Niet alle gemeentelijke jaarstukken waren op dit onderdeel conform de bepalingen van het BBV opgemaakt, en veel financiële gegevens zijn niet (expliciet) gerapporteerd. Met de recente aanpassing van het BBV (wijzigingsbesluit BBV 25 juni 2013) zal de informatie in de jaarstukken 2014 meer inzicht moeten geven in met name de financiële situatie van verbonden partijen en daarmee ook de risico's.

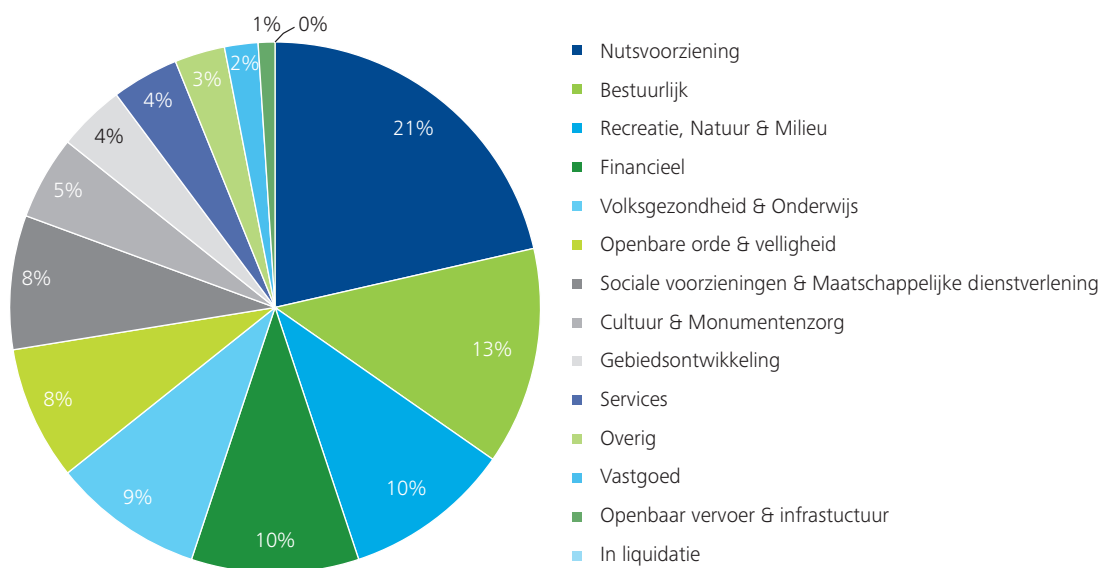


Resultaten; 6.500 verbonden partijen!

Uit de analyse blijkt dat Nederlandse gemeenten gemiddeld aan 16 partijen verbonden zijn. In totaal nemen gemeenten aan ca. 6.500 verbonden partijen deel. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de rapportagewijze per gemeente verschilt; sommige gemeenten rapporteren bijvoorbeeld een BV/CV als één afzonderlijke partij waar andere gemeenten deze separaat rapporteren. Van het aantal verbonden partijen is 53% een publiekrechtelijke organisatie (Gemeenschappelijke Regeling, samenwerkingsconvenant, openbaar lichaam e.d.) en 47% een privaatrechtelijke organisatie (stichting, vereniging, coöperatie of vennootschap). Artikel 15 van het BBV schrijft gemeenten voor om bij elke verbonden partij aan te geven welk openbaar belang het behartigt. Meer dan een vijfde van de verbonden partijen blijkt op het terrein van de nutsvoorzieningen te liggen. Ca. 13% van de verbonden partijen dient een bestuurlijk belang, onder andere regionale bestuurlijke samenwerking en de uitvoering van bestuurlijke taken. Verwacht mag worden dat met name de samenwerkingen op het terrein van volksgezondheid en arbeidsmarkt, gezien de decentralisaties, flink zal toenemen.

Kapitaalverstrekkingen en leningen van gemeenten aan verbonden partijen dienen volgens artikel 26 BBV afzonderlijk op de balans te worden opgenomen onder Financiële Vaste Activa. Uit de rapportage blijkt dat de Nederlandse gemeenten gemiddeld € 5,4 mln. eigen vermogen aan kapitaal hebben verstrekt, in totaal voor alle gemeenten ca. € 2,2 mrd. Naast het verstrekken van risicodragend kapitaal aan verbonden partijen hebben de gemeenten ultimo 2013 een bedrag van ruim € 3 mrd. aan vreemd vermogen (leningen) verstrekt. Daarmee is er dus een financiële exposure van ruim € 5 mrd. Naast kapitaalverstrekkingen en leningen, betalen gemeenten jaarlijks ook bijdragen als subsidie of voor het leveren van prestaties. Hierover is maar beperkt gerapporteerd door gemeenten. Bij benadering zou dit ongeveer € 2,5 mrd. per jaar zijn exclusief vennootschappen, dat is ongeveer 5% van de jaarlijkse uitgaven van gemeenten, maar dit betreft enkel de exploitatiebijdrage (bijvoorbeeld niet de bijstandsuitgaven die worden verstrekt door een uitvoeringsorganisatie, maar enkel de kosten van de uitvoeringsorganisaties zelf). Van slechts ca. 17% van het totaal aan verbonden partijen is het aandeel van de gemeente in de verbonden partij (het aandelenbelang) gerapporteerd.

Verdeling verbonden partijen naar openbaar belang



Figuur 1: Verdeling verbonden partijen naar openbaar belang in 2013.

Grondposities bij gemeenten en bij verbonden partijen; dubbelop?

Het beheer van grondexploitaties, en daarmee het behartigen van het publieke belang van ruimtelijke ontwikkeling, omvat 4% van het aantal verbonden partijen, ca. 247 entiteiten. Deze grondexploitaties maken geen deel uit van het geïnvesteerd eigen vermogen van de gemeentelijke grondbedrijven, maar gemeenten lopen wel degelijk risico over deze gebiedsontwikkelingen. Ook concurreren ze soms met de eigen, gemeentelijke grondexploitaties. De gebiedsontwikkelingen waarin gemeente participeren (in verbonden partijen) bevinden zich in 130 gemeenten. Meerdere gemeenten kunnen deelnemen in een verbonden partij en voor één gebiedsontwikkeling kunnen meerdere entiteiten zijn opgericht. Gecorrigeerd voor deze dubbelingen kan gesteld worden dat er sprake is van 189 ruimtelijke ontwikkelingsprojecten in een samenwerkingsverband. Ruim 75% hiervan is een private entiteit en ca. 20% een gemeenschappelijke regeling.

Voor een groot gedeelte van deze verbonden partijen geldt dat er weinig tot niets wordt gerapporteerd over balanswaarde en daarmee ook over de financiële exposure. Op basis van een extrapolatie van de beschikbare gegevens zou het eigen vermogen ca. € 300 mln. bedragen en het totaal vreemd vermogen ca. € 3,3 mrd. Dit komt nog bovenop de totale exposure van de eigen gemeentelijke grondposities van ca. € 10 mrd.

Zoals vermeld zijn de deelnemingen in gebiedsontwikkelingen geconcentreerd bij 130 gemeenten. Onderzocht is ook wat de eigen grondposities zijn van die gemeenten en daaruit blijkt dat deze 130 gemeenten ca. 54% van het totaal geïnvesteerd vermogen in (eigen) grondposities hebben. Daaruit blijkt dus dat de exposure van de grondexploitaties in verbonden partijen geconcentreerd is bij juist die gemeenten die zelf ook al een omvangrijke exposure hebben in eigen grondposities. Daarmee bestaat een risico van belangenvermenging en planconcurrentie.

Top 10 gemeenten – verbonden partijen gebiedsontwikkeling				
	Gemeente	#VP	€ eigen grondpositie	€ per inwoner
1	s-Gravenhage	8	55.291.000	110
2	Eindhoven	6	145.932.000	672
3	Dordrecht	6	65.099.000	548
4	Leeuwarden	6	140.063.000	1.469
5	Venlo	5	40.817.000	408
6	Utrecht	5	68.916.000	218
7	Venray	5	18.339.000	427
8	Nijmegen	5	372.803.000	2.257
9	Westland	4	254.442.000	2.495
10	Roosendaal	4	49.078.000	634
NL gemiddelde per gemeente*/inwoner**			24.866.490*	599**

Figuur 2: top tien gemeenten met het grootste aantal verbonden partijen 'gebiedsontwikkeling' naast het totaal geïnvesteerd vermogen in eigen grondposities.

Concluderend; inzicht in financiële exposure en risico's moet beter

Geconcludeerd kan worden dat het inzicht in de financiële exposure en risico's van verbonden partijen beter kan en moet. Juist ook bij die gemeenten die in beide opzichten omvangrijke posities hebben in gronduitgifte. Met dit onderzoek, wat we op basis van de jaarstukken 2014 zullen herhalen, kunnen we ook voor elke gemeente aangeven hoe die ten opzichte van de regio en vergelijkbare gemeenten scoren. Ook kunnen we ondersteunen bij het inzichtelijker rapporteren in de jaarstukken.

drs. Frank ten Have
Ftenhave@deloitte.nl

Verdienmodel woningcorporaties verder onder druk door wettelijk vereist passend toewijzen.

Corporaties dienen aan ten minste 95% van de huurders die in aanmerking komen voor huurtoeslag een woning met een passende huurprijs toe te wijzen, zodat zij een huis krijgen waarvan de huur voor hen betaalbaar is. Dat betekent maximaal € 576,87 huur per maand voor één of twee-persoonshuishoudens en maximaal € 618,24 huur per maand als sprake is van een drie of meerpersoonshuishouden. Dat staat in de nieuwe Woningwet die bij de Eerste Kamer ligt. Door deze wettelijke verankering van de passendheidsnorm, die nu ook al zonder wettelijke basis geldt, wil de minister tegengaan dat een groeiende groep huurtoeslagontvangers een te dure huurwoning krijgt. Daarnaast nemen de uitgaven voor de huurtoeslag ook sterker toe dan de minister wenselijk acht. Corporaties die niet voldoen aan de passendheidsnorm riskeren een boete.

De passendheidsnorm die goed is voor huurders die in aanmerking komen voor huurtoeslag en voor de overheid die de huurtoeslag verleent, lijkt uit die optiek een logisch instrument. Voor een corporatie die als bijna enige doelgroep huurders heeft die in aanmerking komen voor huurtoeslag en die relatief veel duurdere huurwoningen bezit, komt het verdienmodel onder druk te staan. Voor het voldoen aan de passendheidsnorm, moet de corporatie die niet voldoende goedkopere huurwoningen heeft de afweging maken hoe hiermee om te gaan. De corporatie zou de doelgroep lang(er) op een 'sociale' huurwoning kunnen laten wachten of van de duurdere 'commerciële' huurwoningen de huurprijs verlagen en van deze huurwoningen 'sociale' huurwoningen maken. Ook kan de corporatie overwegen de commerciële huurwoningen te verkopen en de opbrengst te investeren in het (doen) realiseren van meer sociale huurwoningen. Deze laatste optie past met het 'terug naar de kerntaak' principe goed in het regeringsbeleid van Kabinet Rutte II. Wat dit betekent voor de doelgroep met een gezinsinkomen net boven de toewijzingsgrens (ca. € 35.000) laten we dan nog even buiten beschouwing.

Door het overbrengen van commerciële huurwoningen naar de voorraad sociale huurwoningen (DAEB in vakjargon) ontvangt de corporatie voor die woningen niet alleen minder huur, maar moet zij daarvoor ook verhuurderheffing betalen. Dat is dubbel negatief afrekenen. Met de invoering van de verhuurderheffing is juist gezegd, dat corporaties de huren mochten verhogen om de verhuurderheffing voor een deel terug te verdienen. De verschillende wettelijke regelingen bevatten daardoor tegenstrijdige uitgangspunten die tot gevolg hebben dat het verdienmodel van de betrokken corporaties in de knel komt. Bovendien krijgen zij te maken met het (moeten) verduurzamen van woningen. Ook deze investering kan een corporatie met een doelgroep van voornamelijk huurders die in aanmerking komen voor huurtoeslag, dan niet terug verdienen.

De regering heeft gemeld dat bij signalen dat de effectuering van de passendheidsnorm tot ongewenste effecten op dit gebied leidt, zij zich beraadt over aanvullende maatregelen om de slaagkans van huishoudens binnen de huurtoeslagdoelgroep te waarborgen.

De regering dient zich ervan bewust te zijn dat door de combinatie van alle vereisten in de Woningwet en de verhuurderheffing de wal het schip kan keren. De bestuurders van de betrokken corporaties hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de algemene gang van zaken waaronder de financiële continuïteit van hun corporatie, hun verdienmodel, en de toewijzing van hun huurwoningen. Na de 'pluk ze' wetgeving van de verhuurderheffing staan corporaties na invoering van de nieuwe Woningwet opnieuw voor een uitdaging het verdienmodel rond te krijgen.

mr. dr. Gerda Groeneveld
GGroeneveld@deloitte.nl

drs. ing. Joop Hooghiemstra
JHooghiemstra@deloitte.nl



Meer ruimte voor gemeentelijke belastingen!?

Recent is het rapport verschenen van de VNG Commissie Financiële Ruimte voor gemeenten (Commissie Rinnooy Kan). Daarin wordt gepleit voor méér ruimte voor lokale belastingen, meer ruimte voor investeringen, meer ruimte binnen de financiële verhoudingen en meer ruimte door het verleggen van geldstromen.



Al eerder verschenen er rapporten en pleidooien voor het vergroten van het gemeentelijk belastinggebied. Van alle belastinginkomsten wordt slechts 3,5% geïnd door gemeenten (en 94,8% door het Rijk). Een zeer beperkt percentage dus, ook al wordt dat door burgers anders ervaren. Uit eerder onderzoek van het COELO blijkt dat burgers denken dat gemeenten ongeveer 22% van alle belastingen innen. Ook in internationaal verband is het gemeentelijk belastinggebied in Nederland zeer klein; in Denemarken, Finland en Zweden bv is de eigen belastingcapaciteit ongeveer 5 tot 7 keer zo groot. Tot slot noemt de Commissie ook dat uit onderzoek is gebleken dat als gemeenten zélf geld moeten ophalen bij hun inwoners ze kritischer zijn bij de heffing én bij de besteding daarvan. Als burger zou je dus eigenlijk liever belasting moeten willen betalen aan je eigen lokale overheid dan aan de landelijke overheid.

“Wanneer gemeenten zélf geld moeten ophalen bij hun inwoners zijn ze kritischer bij de heffing én besteding daarvan.”

In Nederland worden gemeenten financieel steeds afhankelijker van rijksmiddelen en hebben ze een relatief steeds kleinere buffer. De Commissie Rinnooy Kan ziet dat als “democratische verarming”, het gaat immers om het kunnen maken van een lokale afweging tussen het voorzieningenniveau en de lokale lasten. Niet voor niets waren vóór de crisis winsten uit grondexploitatie een welkome aanvulling op de eigen middelen en financiering voor investeringen. In het rapport worden de cijfers nog eens op een rijtje gezet: van alle inkomsten van gemeenten (2015) komt nu € 35 mrd. van het Rijk (65%), € 10 mrd. uit bouwgrondexploitatie en overig en slechts € 4 mrd. uit OZB. Voor de goede orde, de inkomsten uit bouwgrondexploitatie zijn ontvangsten uit grondverkoop en niet gelijk te stellen aan winsten voor het grondbedrijf. Veel van die inkomsten zijn nodig om de reeds geïnvesteerde kosten terug te verdienen. Desalniettemin bedroegen die inkomsten nog in 2009 maar liefst nog € 25 mrd!! Daar zal ongetwijfeld veel vertraging in de ontvangst van reeds vóór de crisis gecontracteerde grondverkoop in hebben gezeten, want in de jaren daarna loopt dit snel terug.

Mede op basis hiervan wil de Commissie, in het kader van de voorgenomen herziening van het belastingstelsel, het eigen belastinggebied verdubbelen van € 4 naar ca. € 8 mrd. Dit zou moeten plaatsvinden door verbreding van de OZB (herinvoering van de OZB voor het gebruiksdeel, dat in 2004 werd afgeschaft) en het invoeren van een ingezetenenbelasting, onder gelijktijdige vermindering van de rijksbelastingen en verlaging van het Gemeentefonds.

Minder verevening waardeinstijging niet-woningen via Gemeentefonds

Interessant voor de praktijk van gebiedsontwikkeling zijn met name een tweetal voorstellen die meer ruimte moeten maken voor investeringen. Allereerst het laten vervallen dan wel verminderen van de verevening van de OZB grondslag in het Gemeentefonds. Dat werkt nu als volgt: de berekende bijdrage uit het Gemeentefonds (op basis van zo'n 60 verdeelmaatstaven) wordt gecorrigeerd met een aftrekpost voor de OZB die de gemeente op basis van een landelijk rekesttarief kan heffen. Ergo, als een gemeente nieuwbouw op bedrijventerreinen realiseert, leidt dat weliswaar tot extra OZB inkomsten, maar wordt dat grotendeels weer afgetrokken van de bijdrage uit het Gemeentefonds. Daarmee is er geen financiële prikkel om investeringen in de fysieke leefomgeving te doen voor gemeenten. Het voorstel van de Commissie is om de waardeinstijgingen van niet-woningen minder te verevenen via het gemeentefonds, door deze stijging voor een periode van 5 of 10 jaar bij de gemeente te laten dan wel een kleiner deel af te romen.

Onduidelijk in het rapport blijft waarom dit alleen voor niet-woningen wordt voorgesteld en niet ook voor woningen. Met dat laatste zou immers ook de nieuwbouw, die in sommige delen van het land nog tot stand moet komen, worden gestimuleerd. In het rapport wordt hier verder niet op ingegaan of toegelicht waarom dit voorstel alleen tot waardeinstijging voor niet-woningen wordt beperkt.

Gebiedsgebonden tariefsdifferentiatie

Een ander interessant voorstel is om differentiatie van OZB tarieven binnen een gemeente toe te staan. Indien bijvoorbeeld investeringen in een gebied (centrum, winkelgebied o.i.d.) worden gedaan door een gemeente om tot een kwaliteitsimpuls te komen, waardoor waardeverhoging ontstaat, kan een gemeente de OZB tijdelijk verlagen vanwege de overlast (onbereikbaarheid van winkels) of juist daarna tot verhoging overgaan. Ander voorbeeld, de ene kern wil het zwembad openhouden en is bereid daarvoor meer OZB te betalen, maar de andere kern (zonder zwembad) wil daar niet voor betalen.

Versterking van directe relatie tussen kosten en baten

Tot slot doet de Commissie o.a. nog een aanbeveling om onevenwichtigheden in de relatie tussen kosten en baten op te heffen. Daarbij wordt als voorbeeld de incasso van een bestuurlijke strafbeschikking van BOA's (buitengewoon opsporingsambtenaren) genoemd. De

kosten van de BOA zijn voor de gemeente, de opbrengst van de beschikking is voor rekening van het CJIB en dus het Rijk. Die onevenwichtigheid moet worden opgeheven.

We kunnen deze redenering ook verbreden naar de gebiedsontwikkeling, wat de Commissie helaas niet doet. Kosten en risico's van een gemeentelijke grondexploitatie zijn voor de gemeenten. Voor een grondexploitatie met circa € 300 mln. aan kosten is het aan de gemeente deze € 300 mln. terug te verdienen uit grondverkoop. Door deze grondexploitatie ontstaat echter een macro-investeringsimpuls van ca. € 900 mln. (bouwinvesteringen, bedrijfsverplaatsingen, woninginrichters, verhuizers en hoveniers bijvoorbeeld). Van deze € 900 mln. vloeit ca. de helft, € 450 mln. terug naar het rijk (BTW, Vpb, bespaarde uitkeringen etc.). Waarom zou een deel van deze baten in de redenering van de Commissie niet ook ter stimulering van gemeentelijke investeringen terug mogen vloeien naar gemeenten? In de geest van het kostenverhaal mag een gemeente wel kosten verhalen als een ontwikkelaar winst maakt, waarom zou dan eigenlijk volgens dezelfde redenering ook niet een deel van de kosten bij het rijk verhaald kunnen worden? Kortom, deze aanbeveling van de Commissie zou nog wat verder doorgetrokken mogen worden, om de risico's van de gemeentelijke gebiedsontwikkeling te verminderen en economische spill-over effecten mee te nemen.

Blijft de vraag of er nu na ca. 30 jaar van discussie over het gemeentelijke belastinggebied wél wat gaat gebeuren. Een stimulans voor gemeentelijke investeringen is in ieder geval hard nodig, want de grootste inkomstenbron van de gemeenten, het Gemeentefonds, staat nog steeds onder druk. Ook dit jaar worden de gemeenten weer geconfronteerd met een lagere bijdrage tijdens het jaar en een daling in de toekomst. Dit terwijl de nieuwe gedecentraliseerde zorgtaken ongetwijfeld onder grote druk komen om verder te groeien. Hier wijst de Commissie Rinnooy Kan ook op, nl. dat de zorguitgaven al decennialang veel harder groeien dan de overige rijksuitgaven en daarmee ook het Gemeentefonds. De groei van het Gemeentefonds wordt immers bepaald door de groei (of daling) van de relevante rijksuitgaven. Dat zet de noodzakelijke investeringen in het fysieke domein voor de komende jaren verder onder druk door verder stijgende zorgkosten bij gemeenten, zonder compensatie uit het Gemeentefonds en met maar een hele kleine eigen financiële buffer uit gemeentelijke belastinginkomsten. Hopen dus dat de voorstellen van deze Commissie deze keer in de onnavolgbare politieke afwegingen over invoering van een herzien belastingstelsel wél een keer meegenomen worden, anders ziet het er voor het fysieke domein somber uit in de toekomst.

drs. Frank ten Have
Ftenhave@deloitte.nl

Colofon

GREXpert

is een kwartaaluitgave voor vakgenoten die werkzaam zijn op het terrein van gebiedsontwikkeling, grondeconomie, vastgoedbeheer en aanverwante onderwerpen, uitgegeven door de service line Real Estate van Deloitte FAS B.V. te Utrecht.

GREXpert wil informeren en meningen vormen.

Adres van de redactie

Orteliuslaan 982
Postbus 3180
3502 GD Utrecht
Telefoon 088 288 2955
Fax 088 288 9985
Email hielkebos@deloitte.nl
Website www.deloitte.nl/realstate

De GREXpert is ook te vinden op www.deloitte.nl/grexpert en Twitter ([@GREXpertNL](https://twitter.com/GREXpertNL)).

Eindredactie

Frank ten Have
Hakan Celik
Frank van Kuijck
Hielke Bos
Carlo Sturm

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.nl/about for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte has in the region of 200,000 professionals, all committed to becoming the standard of excellence.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this publication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.