

Aan de raad

Stadskanaal, 3 mei 2024

Onderwerp: raadsbrief vooronderzoek grondbeleid

Geachte raad

Aanleiding

In het onderzoeksprogramma 2023-2024 van de Rekenkamer Stadskanaal staat het onderwerp grondbeleid genoemd. Dit onderwerp is in 2020 door een aantal raadsfracties aangedragen. Achterliggende gedachte daarbij was dat de gemeente destijds grond (o.a. voor een beoogd industrieterrein) voor relatief lage prijzen verkocht aan een tweetal partijen, dat de grond o.a. heeft aangewend voor de aanleg van zonneparken. Gemeente beschikt nu over een kleine grondportefeuille. De onderzoeksvraag luidt dan ook: hoe heeft dit kunnen gebeuren en wat valt hieruit te leren?

Vooronderzoek onderwerp

De rekenkamer heeft een vooronderzoek uitgevoerd naar dit onderwerp door een aantal relevante documenten op te vragen bij het college. Dit vooronderzoek moet ook antwoord geven op de vraag in hoeverre dit onderwerp zich nog leent voor een quick scan-onderzoek. De rekenkamer concludeert dat naar aanleiding van dit vooronderzoek verder onderzoek niet nodig wordt geacht.

Resultaat vooronderzoek

a. Bedrijvenpark Stadskanaal

In 2000 werd het bedrijventerrein in ontwikkeling genomen. Daarvoor is destijds in verband met de beoogd risicospreiding een Publiek-private-samenwerking (PPS) opgezet met een CV/BV-constructie. De gemeente was voor 50% aandeelhouder en verzorgde de administratie. De andere aandeelhouder Geveke Bouw b.v. bestuurde de BV. De financiering van de CV bestond uit een lening van de FGH-bank (onder hypotheek) en kapitaalstortingen van de aandeelhouders¹. Het

¹ Door de raad is hiervoor op 26 juni 2000 een krediet beschikbaar gesteld van f. 1.200.000 voor de ontwikkeling van dit bedrijventerrein en het krediet ten laste te brengen van de algemene reserve grondexploitatie. (Bron: raadsvoorstel R 5724 van 26 juni 2000).

eigendom van de niet-gemeentelijke aandelen ging in de periode tot 2014 twee keer over naar een andere eigenaar². De exploitatie verliep anders dan verwacht. Er werden verliezen geleden en de aandeelhouders, gemeente en op dat moment TCN, moesten hun deelneming afwaarderen.³ Daarnaast eiste de bank de hoofdsom van € 2,1 miljoen op, maar de CV had geen middelen om de hoofdsom terug te betalen. Wel werd gepoogd elders financiering te regelen, maar mede door de financiële crisis en de strenge eisen van de bank, werd er geen alternatieve financiering gevonden. Ook ging het bedrijf TCN in 2013 failliet en kwam het bestuur van de CV/BV in handen te liggen van de curatoren van TCN. De gemeente sprak destijds met de bank over de mogelijkheid tot overname, maar door de financiële risico's van ten minste € 4.2 miljoen vond dit geen doorgang (€ 2,1 miljoen restschuld, € 1,2 miljoen woonrijp maken en € 0,9 nog af te nemen gronden).

In 2014 is besloten om het aandeel van de gemeente te verkopen aan een door de curator aangedragen partij, Bedrijvenpark Stadskanaal BV. Hierbij werd overeengekomen dat de gemeente de -deels nog aan te leggen- wegen in bezit zou krijgen. Bedrijvenpark Stadskanaal BV ontving in ruil daarvoor de bijna 11 ha grond die de gemeente nog in bezit had. Er werd vastgelegd dat Bedrijventerrein Stadskanaal BV de wegen binnen drie jaar bouwrijp zou maken op basis van de kwaliteitseisen van de gemeente en onder een bankgarantie van € 1 miljoen als zekerheidsstelling voor de aanleg en overdracht van deze wegen. De raad is hierover op 14 oktober 2014 geïnformeerd en heeft unaniem het krediet van € 0,9 miljoen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van deze grondruil.

b. Transactie 2014 met betrekking tot het voormalige Phillipsterrein/Mercurius Business Park

Na het vertrek van Phillips is deze locatie in handen gekomen van SID, inclusief saneringsverplichting bodemverontreiniging. Daarna werd SIG overgenomen door TCN en in 2013 ging TCN failliet. Omdat het industrieterrein ernstig verontreinigd was met risico's voor de volksgezondheid nam de gemeente het terrein voor een symbolisch bedrag van € 1 over van de curator. Met deze overname kreeg de gemeente grip op de bestaande situatie. Met financiële steun van de provincie werd er een bedrag vrijgemaakt voor sanering en herontwikkeling van deze locatie. Na het verkrijgen van de grond is er een partij gevonden die, inclusief de bijbehorende financiële risico's bereid was om te investeren in de ontwikkeling en revitalisering van het terrein. In de overeenkomst zijn bepalingen opgenomen ter zekerheidsstelling van de ontwikkeling en revitaliseringsbijdrage door Mercurius Business Park BV. Ook is samen de provincie onderzoek gedaan naar ongeoorloofde staatssteun; daarvan is geconcludeerd dat er gelet op de financiële risico's er geen sprake van staatssteun zou zijn bij een verkoop van een symbolisch bedrag van € 1,-. Ook werd destijds een grondexploitatiekening vertrouwelijk met de raad gedeeld, waaruit moest blijken dat vervreemding van het terrein geen bijzonderheden bevatte. De raad ging op 23 maart 2015 unaniem akkoord met het raadsvoorstel om in te stemmen met het beschikbaar stellen van het benodigde krediet van € 3.8 miljoen voor de milieusanering, waarvan € 2 miljoen ten laste van de gemeente.

c. De gemeente beschikt nu over een kleine grondportefeuille

Nadat bovengenoemde transacties hebben plaatsgevonden is er een aantal jaren geweest waarin de economische condities zeker niet optimaal waren (crisis en zeker tot 2018 weinig ontwikkelingen). Daarbij liet de prognose van bevolkingskrimp zien dat de gemeente zich niet

² Geveke Bouw heeft zijn aandelen verkocht aan SIG -een stichting van de gemeente Groningen- en SIG is later overgenomen door TCN (bron: gemeentelijke mail van 8 april 2024).

³ Als oorzaken van deze verliezen noemt de gemeente de kredietcrisis vanaf 2007, afwaardering waarde van de gronden en tegenvallende resultaten (bron: gemeentelijke mail van 8 april 2024).

meer actief met het verwerven van nieuwe ontwikkelgronden heeft beziggehouden. Tot 2018 heeft de gemeente jaarlijks de boekwaarde van haar grondbezittingen moeten afwaarderen.⁴

d. De aanleg van zonneparken op de gronden die door de gemeente zijn vervreemd

De ondernemers hebben de gronden aangewend voor de realisatie van zonneparken. Dit betreft een planologisch toegestane bedrijfsactiviteit die wordt en is ingezet voor het terugverdienen van de investeringen die de ondernemers op de bedrijfsterreinen hebben gepleegd. Bovendien gaat het bij het bedrijvenpark Stadskanaal om een ontwikkeling van tijdelijke aard, omdat er een vergunning is verleend voor maximaal 25 jaar. Voor het zonnepark dat is gelegen op het Mercurius Business Park is destijds geen tijdelijke vergunning verleend, maar er is wel sprake van tijdelijkheid. Deze tijdelijkheid komt voort uit de pachtovereenkomst die de grondeigenaar heeft gesloten met de exploitant van het zonnepark⁵.

e. Verkocht de gemeente bedrijfsgrond voor een lage prijs?

Bij het Bedrijvenpark Stadskanaal verkocht de gemeente 11 ha bedrijfsgrond met een waarde van € 8,18/m². Het betrof niet-bouwrijpe bedrijfsgrond. Uit de discussie rond bedrijvenpark Zuid-Groningen in 2023 werd niet-bouwrijpe bedrijfsgrond op ca. € 15/m² gewaardeerd: een verschil van bijna € 7/m². De vraag is of na 9 jaar en met een andere economische conjunctuur dit verschil significant is te noemen. Bovendien waren en zijn de planologische ontwikkelingsmogelijkheden op het Bedrijvenpark Stadskanaal aanzienlijk minder uitgebreid⁶ dan op het bedrijvenpark Zuid-Groningen wat betekent dat ook nu de waarde van niet-bouwrijpe bedrijfsgrond lager zal liggen dan bij het bedrijvenpark Zuid-Groningen.

De waarde van de grond bij het Mercurius Business Park laat zich nog lastiger vergelijken omdat met de nieuwe eigenaar ook afspraken zijn gemaakt over herontwikkeling en revitalisatie. De waardering van het terrein op een symbolisch bedrag werd ook ingegeven op de kosten die de ondernemers voor hun rekening zouden nemen. De gemeente koos destijds voor het minimaliseren van haar eigen risico gelet op de economische perspectieven en andere problemen die toen op de gemeente afkwamen.

Tot slot

De concept-raadsbrief is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. De bestuurlijke reactie van het college is als bijlage toegevoegd.

⁴ Uit jaarrekening 2011: het nadelig resultaat van de grondexploitatie bedraagt € 1.095.000. Dit betreft het saldo van afwaarderingen tot een bedrag van € 1.327.000 tegenover verkopen tot een bedrag van € 232.000. Uit jaarrekening 2012 m.b.t. exploitatieresultaat: saldo is € 268.000 negatief; jaarrekening 2013 m.b.t. exploitatieresultaat: saldo € 1.780.000 negatief; jaarrekening 2014 m.b.t. exploitatieresultaat: saldo € 1.056.000 negatief; jaarrekening 2015 m.b.t. exploitatieresultaat: saldo € 1.325.000 negatief; jaarrekening 2016 m.b.t. exploitatieresultaat: saldo € 584.000 negatief; jaarrekening 2017 m.b.t. grondexploitatie is voor een bedrag van € 28.000 afgewaardeerd; jaarrekening 2018 m.b.t. exploitatieresultaat: saldo € 75.000 negatief; jaarrekening 2019 m.b.t. exploitatieresultaat: saldo € 3000 positief. (bron: gemeentelijke mail van 8 april 2024).

⁵ Bron brief college van burgemeester en wethouders van Stadskanaal van 23 april 2024 als bestuurlijke reactie op de concept-raadsbrief.

⁶ Het gaat om een bedrijventerrein dat gelegen is nabij woongebieden. De nabijheid van gevoelige functies als woningen betekent dat er niet te zware bedrijvigheid mogelijk is en dat planologisch zo ook vastgelegd. (bron: gemeentelijke mail van 8 april 2024).

Verder bereidt de rekenkamer in afstemming met de klankbordgroep een onderzoeksvoorstel voor die ingaat op de toekomst van het grondbeleid in de gemeente Stadskanaal. Hierover ontvangt u binnenkort een onderzoeksvoorstel.

Rekenkamer Stadskanaal

Rom Afman, voorzitter

Bijlage: bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders van 23 april 2024