

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1667

Vragen van het lid **Schouw** (D66) aan de minister van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties over *de grondverliezen van gemeenten* (ingezonden 22 februari 2013).

Antwoord van minister **Plasterk** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) mede namens de ministers van Infrastructuur en Milieu en voor Wonen en Rijksdienst (ontvangen 15 maart 2013).

Vraag 1

Wat is uw reactie op het artikel «Echte problemen grondverliezen komen pas na de verkiezingen»?¹

Antwoord 1

Het is mij bekend dat gemeenten de negatieve financiële gevolgen merken van de financiële- en bouwcrisis in hun grondexploitatie. De minister van I&M heeft mede namens mijn ambtsvoorganger in oktober 2012 uw Kamer de derde vervolgrapportage naar de financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven toegestuurd (TK 27 581, nr 43).

Eén van de belangrijkste conclusies van de onderzoekers van Deloitte was dat het cumulatief genomen verlies van gemeenten tot en met 2011 was opgelopen tot ca. € 2,9 miljard en dat nog een verwacht verlies te nemen valt van ca € 1 tot € 1, 5 miljard. Van dat totaal hebben gemeenten in 2011 voor € 2 miljard aan verliezen genomen. Dat is een flinke toename ten opzichte van de

€ 900 miljoen over 2010. De minister van I&M en ik gaan ervan uit dat gemeenten, ondersteund door de VNG de komende jaren hun verantwoordelijkheid zullen blijven nemen en door gaan met afwaarderen, voorzieningen treffen, de grondprijs aanpassen aan de residuele waarde en plannen te herprioriteren.

In de rapportage werd – in tegenstelling tot de voorgaande rapportages – geen uitspraak meer gedaan over het aantal gemeenten dat mogelijk als gevolg van deze ontwikkelingen een beroep gaat doen op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Deloitte heeft geconstateerd dat gemeenten in de praktijk op tijd reageren en – al dan niet met ondersteuning van de

¹ Financieel Dagblad, Echte problemen grondverliezen komen pas na de verkiezingen, 19 februari 2013

provinciaal toezichthouder – zelf oplossingen vinden ter voorkoming van preventief toezicht en een mogelijk daarop volgend beroep op artikel 12. Dit laatste komt overeen met het beeld dat ik heb, mede gebaseerd op het feitelijk – geringe – beroep op artikel 12 en de informatie van de provinciale toezichthouders.

Net als vorige jaren let ook de accountant er op dat de boekwaarde van gronden tegen een reële waarde door de gemeente in de jaarrekening wordt verantwoord. Accountants houden daarbij geen rekening met gemeenteraadsverkiezingen.

De informatie dat het rijk en de provincies de voorwaarden voor artikel 12 hebben aangescherpt, en dat gemeenten (genoemde voorbeeld Apeldoorn) er daardoor geen beroep op hebben kunnen doen, klopt niet.

In 2011 heeft BZK, in overleg en overeenstemming met de VNG, IPO en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), de norm om toegelaten te worden tot artikel 12, v.w.b. het OZB tarief weer hersteld op minimaal 120% van het feitelijk landelijk gemiddelde. Door rekentechnische redenen was die al jaren geldende drempel, lager komen te liggen. Daardoor konden gemeenten al een beroep doen op artikel 12, terwijl hun eigen aandeel in het oplossen van het probleem middels bijvoorbeeld een hogere OZB dan gemiddeld, niet nodig was.

Vorig jaar is eveneens in overeenstemming met de koepels en de Rfv, de handleiding artikel 12 vervolgens verduidelijkt op het punt van hoe om te gaan met de negatieve algemene reserve veroorzaakt door grondexploitatie tekorten.

Overigens wordt van de zijde van beide Ministeries ook al enige jaren bepleit dat gemeenten de afweging tussen het voeren van een actief grondbeleid (met de nodige risico's) en faciliterend grondbeleid bewuster moeten maken. De handreiking voor raadsleden wordt geactualiseerd om gemeenteraden meer inzicht te geven in het grondbeleid, zodat ze beter kunnen sturen op prestaties en risico's daarbij.

Vraag 2

Deelt u de zorgen dat de uitvoeringskracht van gemeenten verder in het geding komt als gevolg van mogelijke grondverliezen – bovenop de door u geconstateerde «forse eisen» die de komende decentralisaties reeds aan de uitvoeringskracht stellen?² Zo ja, ziet u aanleiding om maatregelen te treffen? Zo ja, welke maatregelen betreft het? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

De decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Zoals ik u reeds berichtte in mijn brief van 19 februari jl. over aanpak decentralisaties, is het kabinet van mening dat de uitvoeringskracht van gemeenten op korte termijn moet worden versterkt via het aangaan van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. In genoemde brief heb ik u ook geschreven dat het Rijk na de decentralisaties verantwoordelijk blijft voor de werking van het stelsel. Hiertoe zal het Rijk met gemeenten afspraken maken over een intensieve monitoring van de bereikte resultaten en de gemeentelijke uitgaven over het geheel van het brede sociaal domein door te meten en te benchmarken.

Ook de ontwikkelingen op het gebied van de financiële gevolgen van de vastgoedcrisis voor gemeenten blijf ik nauwlettend volgen. Het voornemen bestaat om ook dit jaar en in overleg met de provinciale toezichthouders, weer een vervolgonderzoek te laten plaatsvinden.

Vraag 3

Hoe beoordeelt u de relatie van deze problematiek tot de huidige marginale toetsing van de provincie op de gemeentefinanciën en de beperkte invulling van de RO-taak van de provincies? Ziet u aanleiding maatregelen te treffen? Zo ja, welke maatregelen betreft het? Zo nee, waarom niet?

² Decentralisatiebrief, 19 februari 2013. 2013D06859.

Antwoord 3

Naar mijn mening is er geen sprake van een marginale toetsing door de provincie van de gemeentefinanciën, noch van een beperkte invulling van de RO taak.

De provincie beoordeelt de mate waarin de begroting van de gemeenten sluitend is. Een en ander is vastgelegd in wet- en nadere regelgeving. Bovendien hebben de provincies als toezichthouders op de gemeenten – en ik als toezichthouder op de provincie – in de afgelopen twee jaar volgens afspraak in de toezichtcyclus extra aandacht besteed aan de beoordeling van de resultaten van grondexploitaties.

Uitgangspunt van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is dat samenwerkende gemeenten verantwoordelijk zijn voor de regionale verdeling van woningen, bedrijfsruimte en andere ruimtelijke functies. Dat is ook de basis van de ladder duurzame verstedelijking. De provincie kan echter vanuit provinciale belangen een actieve rol vervullen. Provincies stellen integrale ontwikkelingsvisies op waarmee gemeenten rekening houden bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen. Provincies kunnen ook een stimulerende rol vervullen bij de totstandkoming van regionale samenwerking tussen gemeenten. Het is van belang dat alle betrokken partijen deze opgave rondom regionale samenwerking en programmering oppakken. Zo vinden op dit moment al in de regio's Amersfoort en Arnhem-Nijmegen pilots plaats met regionale programmering. Het Ministerie van BZK ondersteunt deze pilots. Voor zover nodig, sturen provincies tot slot via de provinciale verordening. De provincies hebben daarmee een sterke positie doordat zij niet alleen verantwoordelijk zijn voor het financieel toezicht op gemeenten, maar ook fungeren als gebiedsregisseur.

Vraag 4 en 5

Ziet u aanleiding om in het licht van de grondverliezen en het effect hiervan op de uitvoeringskracht van gemeenten vooruit te lopen op het aangekondigde nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindelingen? Zo ja, op welke wijze gaat u dit doen? Zo nee, waarom niet?

Bent u van mening, gezien de terugkerende problematiek rondom negatieve grondexploitaties, dat het geheel aan plannen en grondexploitaties al geruime tijd niet op realistische aannames gestoeld is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De minister van I&M en mijn ambtsvoorganger hebben vorig jaar aan uw Kamer geschreven dat, gezien de door Deloitte geconstateerde overmaat aan bouwvoornemens in veel regio's, het van groot belang is dat gemeenten onderling en in overleg met de provincie komen tot afstemming over de benodigde ontwikkeling van woningbouw, kantoorruimte en bedrijventerreinen op regionale schaal. Het rapport geeft aan dat hier inmiddels een voorzichtig begin mee is gemaakt. Zie ook het antwoord op vraag 3.

Ook bekijkt de minister van I&M in overleg met de minister voor W&R en mij welke vereenvoudigingen en verbeteringen op gebied van het grondbeleid mogelijk zijn in de rijkswet- en regelgeving, teneinde (woning)bouwprojecten makkelijker en sneller tot stand te laten komen en betere kansen te bieden voor organische gebiedsontwikkeling. Dit wordt meegenomen in de nieuwe Omgevingswet.

Ik ben daarmee met mijn collegae niet van mening dat het geheel aan plannen en grondexploitaties al geruime tijd niet op realistische aannames is gestoeld. Gemeenten hebben niet direct structurele maatregelen genomen toen de verkoop van gronden stagneerde. Toen bleek dat deze daling een structureel karakter kreeg vanwege de economische crisis zijn gemeenten begonnen om hun grondposities af te waarderen. Omdat de consequenties niet in één jaar volledig zijn te overzien, vindt deze afwaardering getrappt plaats en zal er naar onze inschatting (zie ook het antwoord bij vraag 1) ook nog het nodige moeten gebeuren.

Vraag 6

Ziet u in het voorgaande aanleiding om nadere aanwijzingen aan gemeentelijke accountants te geven, aanvullend op het bet Besluit accountantscontrole decentrale overheden? Zo ja, op welke wijze gaat u dit vormgeven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Daar is op dit moment geen aanleiding voor. De ontwikkelingen op het gebied van grondexploitatie heeft in februari 2012 geleid tot bijstelling van de notitie grondexploitatie van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De taak van deze commissie is om een eenduidige toepassing van het BBV te bevorderen. De commissie heeft door middel van deze aangepaste notitie een nadere verduidelijking gegeven op het verwerken van de financiële consequenties in begroting en jaarrekening. Ten opzichte van de vorige versie van deze notitie van januari 2008 zijn een aantal verduidelijkingen / aanscherpingen doorgevoerd. De commissie BBV schrijft onder meer voor dat bij een geprognosticeerd verlies op een grondexploitatie direct een afboeking plaats vindt of een voorziening wordt getroffen ter grootte van dit volledige verlies.

Mede op basis van deze uitspraken van de cie BBV is vorig jaar ook de handleiding artikel 12 van de Financiële verhoudingswet verduidelijkt op het punt hoe om gegaan dient te worden met het wegwerken van een negatieve algemene reserve in geval dit veroorzaakt wordt door grondexploitatieproblematiek (zie ook mijn antwoord bij vraag 1).