

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

## 1453

Vragen van het lid **Van Hijum** (CDA) aan de Ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het artikel «Gemeente verhult grondverliezen met dubieuze boekhoudtrucs»* (ingezonden 12 februari 2014).

Antwoord van Minister **Plasterk** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 10 maart 2014).

Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van het artikel «gemeente verhult grondverliezen met dubieuze boekhoudtrucs»?<sup>1</sup>

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u de constatering in het artikel dat veel gemeenten creatief omgaan met boekhoudregels om verliezen op hun grondposities te verhullen?

Antwoord 2

Voor zover ik kan beoordelen – op basis van de informatie die wij verkrijgen van de provinciale toezichthouders – handelen gemeenten binnen de kaders van de regelgeving. Zie ook het antwoord op vraag 4.

Vraag 3

Kunt u aangeven welke spelregels gemeenten in acht moeten nemen die te maken hebben met verliesgevende grondexploitaties? Kunt u op basis van informatie van provinciale toezichthouders aangeven in hoeverre gemeenten zich aan deze spelregels houden?

Antwoord 3

Ten eerste stelt de Minister van Infrastructuur en Milieu de eis dat bij de vaststelling van ruimtelijke plannen informatie beschikbaar is over de uitvoerbaarheid, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid. Dit is geregeld in het Besluit ruimtelijke ordening, artikel 3.1.6 onder f. Het doel hiervan is te voorkomen dat gemeenteraden besluiten nemen over ruimtelijke

<sup>1</sup> Financieel Dagblad, 10 februari 2014

plannen en de daarbij behorende grondexploitaties zonder dat inzicht bestaat in de financieel-economische risico's.

Ten tweede stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties eisen aan het financiële beheer van provincies en gemeenten, waaronder de verantwoording van de grondexploitatie. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) vereist dat gemeenten in de begroting en de jaarrekening inzicht bieden in de financiële risico's in de grondexploitaties. In de paragraaf grondbeleid geven gemeenten hiertoe een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie alsmede een onderbouwing van de geraamde winstneming.

Om een eenduidige toepassing van het BBV te bevorderen, is door de Minister van BZK een commissie BBV ingesteld. Deze commissie geeft aanbevelingen en doet stellige (leidende) uitspraken over de interpretatie van het BBV. Een drietal notities van de commissie BBV bevatten nadere richtlijnen voor de verwerking van de financiële consequenties van de grondexploitatie in de begroting en jaarrekening:<sup>2</sup>

1. de notitie «Grondexploitatie» uit 2012,
2. de notitie «Toerekening kosten van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties» uit april 2013,
3. de notitie « Rente» uit december 2013

Voor zover ik kan beoordelen op basis van informatie van provinciale toezichthouders, houden gemeenten zich aan de regels van het BBV en de uitleg van de commissie BBV. Zie ook het antwoord op vraag 4.

#### Vraag 4

Deelt u de waarneming dat sommige gemeenten verliezen maskeren door investeringen uit de grondexploitatie onder een andere post op de balans te zetten (vaste materiële activa), waardoor deze investeringen geleidelijk kunnen worden afgeschreven in plaats van als verlies te worden afgeboekt? Acht u een dergelijke tussentijdse «stelselwijziging» om financiële redenen met terugwerkende kracht verenigbaar met het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV)?

#### Antwoord 4

In de notitie «Toerekening kosten van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties» geeft de commissie BBV nadere uitleg over het activeren van investeringen in de openbare ruimte.

Investeringskosten die direct gerelateerd zijn aan de grondexploitatie moeten worden toegerekend aan de grondexploitatie en kunnen niet worden geactiveerd onder vaste materiële activa. Ten aanzien van de indirecte kosten bestaat beleidsvrijheid inzake het wel of niet toerekenen aan de grondexploitatie.

Het is enkel onder voorwaarden toegestaan om investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut (alsnog) uit de grondexploitatie te halen, te activeren en de jaren erna door middel van afschrijvingen ten laste van de exploitatie te brengen. Het mag hierbij uitsluitend gaan om indirecte kosten en de stelselwijziging vereist een expliciet raadsbesluit en een begrotingsbesluit. Een dergelijke stelselwijziging brengt met zich mee dat bepaalde investeringskosten ten laste komen van de reguliere exploitatie en begroting. De financiële gevolgen en mogelijke risico's hiervan, moeten binnen de reguliere begroting worden opgevangen.

Op basis van de bij mij beschikbare informatie houden gemeenten zich aan deze regels.

Over de casus Breda die in het artikel wordt genoemd zijn eind vorig jaar vragen gesteld aan de Minister van BZK door het lid van Raak (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2012–2013, nr. 2494). Ik heb daarbij duidelijk gemaakt, verwijzend naar de notities van de commissie BBV, onder welke voorwaarden sprake kan zijn van een zogenaamde stelselwijziging. Daarbij vermeld ik dat de casus Breda betrekking had op een stelselwijziging in het begrotingsjaar 2012. In de loop van 2013 publiceerde de commissie BBV de betreffende notitie o.a. naar aanleiding van vragen uit de praktijk en antwoorden hierop van de commissie, hoe hier mee diende te worden omgegaan.

<sup>2</sup> De notities zijn te downloaden op de site van de commissie: [www.commissiebbv.nl](http://www.commissiebbv.nl).

De provincie Noord-Brabant, als financieel toezichthouder, heeft de gemeente Breda voor het moment van besluitvorming kenbaar gemaakt onder welke voorwaarden investeringen uit de grondexploitatie gehaald kunnen worden. Op basis van het door de gemeenteraad van Breda op 15 april genomen besluit was de provincie van oordeel dat de verwerking in de jaarrekening 2012 niet rechtmatig was, vanwege het feit dat er sprake was van een besluit tot de stelselwijziging na 31 december 2012.

De provincie was daarnaast van mening dat het raadsbesluit te algemeen was geformuleerd. De onderbouwing voor het besluit (gewijzigde omstandigheden en inzichten) ontbrak. De accountant van Breda was echter van mening, dat de stelselwijziging rechtmatig verwerkt was in de jaarrekening 2012. Ten eerste omdat deze wel overtuigd was van de gewijzigde omstandigheden waarvan sprake moet zijn. Ten tweede omdat de notitie van de commissie BBV van 26 april 2013 in de ogen van de accountant op zijn vroegst relevant was voor het begrotingsjaar 2013 dan wel 2014.

De provincie Noord-Brabant was daarop van mening dat de gemeenteraad van Breda het oordeel toekomt om de redenering van de accountant al dan niet te volgen. De provincie was daarnaast van mening dat het College van B&W van Breda op een serieuze wijze een aanvang had gemaakt van de gezondmaking van het grondbedrijf. Daarom zag de provincie, kijkend naar de (meerjaren)begrotingspositie van Breda, geen aanleiding tot een interventie.

#### Vraag 5

Deelt u de waarneming dat sommige gemeenten de rentekosten verlagen die zij toerekenen aan bouwprojecten? Klopt het dat de toegerekende rente voor langlopende projecten soms lager ligt dan de betaalde rente? Acht u dit verantwoord?

#### Antwoord 5

Ik heb er kennis van genomen dat gemeenten hun rentetarieven aanpassen. Voor zover ik kan beoordelen, handelen gemeenten binnen de kaders van het BBV.

De commissie BBV heeft in 2013 de eerder genoemde notitie «Rente» gepubliceerd. Deze notitie laat de gemeenten redelijk vrij in het bepalen van de toegerekende rente. Hierbij geldt dat een lage rekenrente geen verliezen met zich meebrengt zolang die rente ten minste gelijk is aan de rente die de gemeente betaalt.

Het is niet mijn verantwoordelijkheid om over individuele gevallen een oordeel te hebben. In algemene zin lijkt het verstandig dat gemeenten naar aanleiding van gewijzigde marktomstandigheden, hun rentebeleid gemotiveerd aanpassen. Dit draagt ook bij aan het meer transparant maken van de geldstromen rondom het grondbedrijf.

#### Vraag 6

Deelt u de waarneming dat sommige gemeenten de periode oprekken waarin ze verwachten hun grond nog te kunnen verkopen? Welke spelregels gelden er ten aanzien van de tijdshorizon die gehanteerd moet worden?

#### Antwoord 6

Het BBV stelt geen strikte termijnen aan de periode waarin gemeenten verwachten hun grond te verkopen. In zijn algemeenheid kan ook niet worden gezegd dat het onverstandig is de exploitatietermijn van grondexploitaties te verlengen. Dat hangt af van het marktperspectief. In sommige regio's zal de bouw- en vastgoedmarkt zich relatief snel herstellen wanneer de economische crisis ten einde komt. In andere regio's zal ook economisch herstel geen uitkomst bieden en moeten gemeenten plannen schrappen of verkleinen. Colleges maken zelf de keuze en moeten deze motiveren. Gemeenteraden nemen op basis daarvan een beslissing.

Ook de provincie heeft in haar coördinerende en regisserende rol in het ruimtelijke domein een rol in het plannen en bij- en vaststellen van structuurvisies en bestemmingsplannen.

Binnen dit kader is het aan de accountants en de financiële provinciale toezichthouders om te beoordelen of de gemeente uitgaat van een reëel en met onderzoek onderbouwd marktperspectief.

#### Vraag 7

Deelt u de waarneming dat een deel van de risico's buiten de balans wordt gehouden door de deelname in publiek-private gebiedsontwikkelingsprojecten? Hoeveel van deze PPS-verbanden bestaan er en aan welke financiële risico's staan gemeenten in dat kader bloot? Bent u van mening dat gemeenten ook deze risico's zichtbaar zouden moeten maken in de jaarrekening?

#### Antwoord 7

Het BBV verplicht gemeenten niet om publiek-private samenwerkingsverbanden in de balans van de begroting op te nemen. Strikt genomen blijft daarmee een mogelijk risico buiten de balans.

Echter de informatie over de mogelijke risico's moet wel bekend zijn. Het BBV vereist dat informatie over doel en aard van dergelijke samenwerkingsverbanden wordt opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en verantwoording. Daarnaast moeten gemeenten in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing informatie opnemen over de mogelijke hiermee gepaard gaande risico's en hoe de weerstandscapaciteit van de gemeente zich daartoe verhoudt. Het Rijk beschikt niet over cijfers over het totaal aan PPS-verbanden.

#### Vraag 8

Welke bedragen zullen gemeenten naar uw inschatting nog moeten afboeken op de waarde van de grond die zij in bezit hebben? Deelt u de inschatting van Deloitte (december 2013), die een extra afboeking raamt van 0,5 tot 2,7 miljard euro, exclusief publiek-private projecten? Deelt u de inschatting van hoogleraar Priemus die – inclusief publiek-private gebiedsontwikkeling – uitkomt op een afboeking van 3 tot 4 miljard euro (Reporter Radio, 5 januari)?

#### Antwoord 8

De Minister van I&M heeft, mede namens de Minister van Wonen en Rijksdienst en de Minister van BZK, met de brief van 20 december 2013 (TK, 2013–2014, 27 581 nr. 47) de kamer geïnformeerd over de resultaten van het door Deloitte Real Estate uitgevoerde vervolgonderzoek naar de financiële effecten van de financiële crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Ik verwijs u korthedshalve naar deze brief. Er zijn op dit moment geen andere of nieuwe gegevens beschikbaar.

Het Rijk beschikt niet over informatie over PPS-constructies van decentrale overheden.

#### Vraag 9

In hoeverre vullen provincies en accountants hun toezichhoudende rol richting gemeenten voldoende scherp in? Bent u van mening dat gemeenten voldoende worden aangespoord om verliezen in grondposities transparant te maken en ook daadwerkelijk direct te nemen?

#### Antwoord 9

Zoals hiervoor aangegeven is de Minister van BZK verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving inzake het financiële beheer van provincies en gemeenten. Vanuit die hoedanigheid is er regelmatig vakoverleg met de provinciale financiële toezichthouders. In dit vakoverleg komen de financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven en de verslaggevingregels herhaaldelijk aan de orde.

Ik heb het algemene beeld dat de financiële toezichthouders zich bewust zijn van de problematiek en de nodige aandacht besteden aan dit dossier in hun toezichtwerk. Zij wijzen de gemeenten daarbij op de juiste toepassing van het BBV. Het oordeel van de accountant wordt daarbij betrokken. Ook kan ik in dit verband vermelden dat er jaarlijks overleg is tussen de commissie BBV en de Nederlandse Beroepsgroep van Accountants om een eenduidige toepassing en uitleg van het BBV te bevorderen.

Voorts wil ik vermelden dat het rijk geen toezicht houdt op het toezicht houden van de provincies op gemeenten. De Wet revitalisering generiek stelt dat:

- Het toezicht op de gemeenten ligt primair bij de provincie en het toezicht op provincies ligt bij het rijk. Van dit nabijheidsprincipe wordt slechts afgeweken voor die terreinen waarop de provincies geen taak hebben en

derhalve inhoudelijke expertise missen. Daar is in het geval van financieel toezicht overigens geen sprake van.

- Dubbel toezicht (zowel rijk als provincies houden op eenzelfde beleidsterrein toezicht op gemeenten) wordt daar waar aan de orde afgeschaft.
- Het verticale toezicht moet voorrang geven aan vormen van horizontale verantwoording en kwaliteitsborging.

#### Vraag 10

Welke gevolgen heeft deze extra afboeking voor de financiële positie van gemeenten in relatie tot de verplichting om een meerjarig sluitende begroting te hebben en de wens om de stijging van de lokale lastendruk te beperken?

Acht u in dit kader de decentralisatie van taken op het gebied van de jeugdzorg, werk en ondersteuning – inclusief een bezuiniging van ruim 3 miljard euro – verantwoord?

#### Antwoord 10

Gemeenteraden dienen volgens de gemeentewet een sluitende begroting voor het komende jaar vast te stellen en indien dat niet mogelijk is dient in ieder geval het laatste jaar van de meerjarenraming weer structureel en reëel sluitend te zijn. Binnen dit algemene kader dient ook omgegaan te worden met verliezen van grondexploitatie.

Het afboeken van grondverliezen betekent niet direct dat gemeenten in financiële moeilijkheden komen. Dit hangt onder andere af van de reserves waarover gemeenten beschikken of de ombuigingsmogelijkheden binnen de begroting. Zoals in de brief van 20 december 2013 (TK, 2013–2014, 27 581 nr. 47) aangegeven, is de verwachting dat de meeste gemeenten de te verwachten verliezen kunnen opvangen uit de algemene reserve. Gemeenten zetten ook een scala van instrumenten in om de verliezen op grondexploitaties te beperken. De oplopende verliezen op gemeentelijke grondposities hebben niet geleid tot een toenemend beroep op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds (artikel 12).

Indien verliesnemingen leiden tot een negatieve algemene reserve, dan dient die negatieve algemene reserve binnen de termijn van de meerjarenraming (4 jaar) weggewerkt te worden. Lukt dat niet dan is dit reden voor Gedeputeerde Staten om de gemeente onder preventief toezicht te stellen. Gedeputeerde Staten kan besluiten een langere termijn van 10 jaar te hanteren wanneer de tekorten worden veroorzaakt door verliezen van grondexploitatie. Dit beleid waarborgt dat gemeenten een maximale eigen inspanning leveren in het oplossen van de problematiek. Dit kan betekenen dat gemeenten de OZB (verplicht) dienen te verhogen.

De verliezen van grondexploitatie staan los van de drie decentralisaties. Met deze decentralisaties wordt niet een vaststaand pakket aan taken, maar een samenstel van verantwoordelijkheden overgeheveld. Gemeenten hebben daarbinnen voldoende mogelijkheden om die verantwoordelijkheden in te kunnen vullen. Daarbij wordt een passend budget ter beschikking gesteld.

#### Vraag 11

Bent u van mening dat burgers/belastingbetalers er recht op hebben om voor de raadsverkiezingen van maart 2014 te weten hoe hun gemeente er financieel voor staat? Deelt u de zorg dat sommige gemeenten een forse rekening naar de toekomst schuiven? Ziet u aanleiding om naar aanleiding van de berichtgeving over boekhoudtrucs actie te ondernemen, dan wel de Autoriteit Financiële Markten te vragen om nader onderzoek?

#### Antwoord 11

Uiteraard hecht ik groot belang aan inzichtelijke en actuele informatie voor de burgers over de staat van de gemeentelijke financiën in hun gemeente. De basis daarvoor ligt besloten in de gegevens in de jaarrekening, jaarverslag en begroting. Vrijwel elke gemeenten maakt er werk van om die gegevens voor hun inwoners op eenvoudige, begrijpelijke en beknopte wijze ter beschikking te stellen. Waarmee dit zijn functie kan hebben in het lokale debat.

Het kabinet realiseert zich daarbij dat grondbeleid en grondexploitatie één van de meer complexe dossiers is. Ik wijs er daarom op dat het kabinet samen met de VNG eind 2013 een handreiking grondbeleid voor raadsleden heeft gepresenteerd. Het kabinet hoopt daarmee dat dit in de toekomst kan

bijdragen aan een verder versterkende kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad in dit dossier.

Voor wat betreft de vraag over het mogelijk doorschuiven van de financiële problematiek door gemeenten, merk ik op dat het eerder genoemde onderzoek van Deloitte er van uit gaat dat er nog een te nemen verlies te verwachten is. De brief van 20 december van de Minister I&M meldt dat de onderzoekers van Deloitte Real Estate van mening zijn dat gemeenten vooral te optimistisch zijn over de bouw in de jaren 2013 en 2014 en het daarmee te behalen resultaat. Het kabinet verwacht dan ook dat sommige gemeenten over 2013 en 2014 nog verliezen zullen moeten nemen.

Het geheel overziend zie ik dan ook geen aanleiding tot nadere acties of onderzoek al dan niet door instanties zoals de AFM.