

Vergaderjaar 2013–2014

27 581

Grondbeleid

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2013

Mede namens mijn ambtgenoten van Wonen en Rijksdienst en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zend ik u hierbij de rapportage van het onderzoek naar de financiële effecten van de crisis bij de gemeentelijke grondbedrijven, actualisatie 2012¹. Het onderzoek is evenals in de voorgaande jaren uitgevoerd door Deloitte Real Estate Advisory. Anders dan voorheen is het onderzoek niet alleen uitgevoerd in opdracht van de VNG en het Rijk, maar ook in opdracht van het Vakberaad Gemeentefinanciën (de Provinciale Toezichthouders) en het IPO.

De rapportage geeft een landelijk beeld van de gang van zaken bij de grondbedrijven, gebaseerd op de gegevens uit de jaarrekeningen van alle gemeenten en de resultaten van een enquête waarop door 380 gemeenten is gereageerd. De rapportage toont voor wat voor vragen gemeenten zich door de sterk verminderde vraag naar bouwgrond zien gesteld. Bij motie van de leden De Vries en Smaling heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd oplossingen aan te dragen die gemeenten in staat stellen de ontstane problemen het hoofd te bieden (Kamerstuk 32 366 nr. 19). Deze brief bevat daarom een overzicht van de maatregelen van het rijk en andere overheden die erop zijn gericht de gevolgen van de crisis bij de grondbedrijven te verlichten. Overeenkomstig mijn toezegging in het VAO van 12 november j.l., bevat de brief tevens een agenda voor het grondbeleid.

In deze brief wordt allereerst onze zienswijze op de resultaten van het onderzoek gegeven. Daarop volgt een beleidsreactie. De brief sluit af met een agenda voor het grondbeleid.

Resultaten van het onderzoek

Uit het onderzoek naar de financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven over 2012, blijkt dat gemeenten zijn voortgegaan op de eerder ingeslagen weg van afboeken en verliezen nemen. Gemeenten hebben in 2012 een verlies genomen van in totaal 1,1 miljard euro,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

exclusief de verliezen in Publiek Private Samenwerking verband. Opgeteld bij de verliezen in de jaren 2010 en 2011 hebben gemeenten nu een direct verlies genomen van in totaal € 2,6 miljard. In 2010 en 2011 hebben gemeenten ook de mogelijke verdiensten op winstgevendende grondexploitaties verlaagd met € 700 miljoen (winstverdamping). Het totaal van genomen verliezen en winstverdamping in de jaren 2010–2012 komt daarmee uit op € 3,3 miljard.

Bedragen in miljarden Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | Totaal |
|---|------|------|------|----------|
| Verliesneming en winstverdamping | | | | |
| Genomen directe verliezen in het jaar | 0,1 | 1,4 | 1,1 | 2,6 |
| Genomen winstverdamping in het jaar | 0,3 | 0,4 | 0,0 | 0,7 |
| Totaal genomen verlies en winstverdamping | 0,4 | 1,8 | 1,1 | 3,3 |
| Nog verwacht te nemen verlies | | | | 0,7- 2,7 |

In algemene zin geeft Deloitte aan, dat de nog te verwachten verliezen in de meeste gemeenten kunnen worden opgevangen uit de algemene reserves. Het totaal daarvan is volgens de onderzoekers weliswaar verder gedaald², maar nog voldoende om de aanvullende verliezen op te kunnen vangen. Dit bevestigt dat het wettelijke en bestuurlijke stelsel rondom het grondbeleid naar behoren functioneert. Zoals ook uit de eerdere rapportages blijkt, nemen gemeenten hun verantwoordelijkheid. Gemeenten zetten een scala van instrumenten in om de verliezen op grondexploitaties te beperken. Zij geven prioriteit aan kansrijke plannen, schrappen plannen, versoberen plannen en kiezen voor een woningbouwprogrammering met minder dure koop en meer (middeldure) huurwoningen. Gemeenteraden hebben meer aandacht voor grondexploitaties. Ook de financiële toezichthouders van de provincies en accountants besteden extra aandacht aan de grondexploitaties. Provincies ontplooiën bovendien initiatieven om in regionaal verband afspraken te maken met gemeenten over de reële kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte. Tot slot heeft ook het rijksbeleid effect. De regelgeving in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de uitspraken over de toepassing daarvan door de commissie BBV, zorgt dat gemeenten verliezen nemen op het moment dat geen reëel perspectief op een positief resultaat meer aanwezig is. Verderop in deze brief wordt nog ingegaan op de kabinetsmaatregelen die zijn gericht op het stimuleren van de bouw en de gebiedsontwikkeling. Dit alles neemt niet weg dat de gemeenten er nog niet zijn. Uit een scenario-analyse van Deloitte blijkt dat gemeenten nog met verliezen voor een bedrag van € 0,7 tot € 2,7 miljard, te maken kunnen krijgen. De omvang van het verlies zal met name afhangen van het tempo van het economisch herstel. Volgens Deloitte zijn gemeenten vooral te optimistisch over de bouw in de jaren 2013 en 2014.

Het aantal gemeenten dat zich door verliezen op het grondbedrijf voor vrijwel onoverkomelijke problemen ziet gesteld is tot nu toe betrekkelijk gering.

Op dit moment zijn zes gemeenten met name vanwege problemen in het grondbedrijf onder financieel toezicht gesteld. Als financieel toezichthouder beoordelen de provincies thans in hoeverre de begrotingen 2014 van de gemeenten structureel en reëel sluitend zijn. Daarbij betrekken zij de (te verwachten) resultaten van de grondexploitatie. De provinciale toezichthouders maken in januari 2014 bekend welke gemeenten voor het begrotingsjaar 2014 onder preventief toezicht komen te staan, waarbij zij ook zullen aangeven in hoeverre dat mede een gevolg is van grondproble-

² Exclusief Amsterdam becijfert Deloitte het totaal op € 5,7 miljard.

matiek. Dit overzicht zal de Minister van BZK u zo spoedig mogelijk na verkrijging toesturen.

De oplopende verliezen op gemeentelijke grondposities hebben niet geleid tot een toenemend beroep op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds (artikel 12). De Minister van BZK heeft voor 2014 alleen van de gemeente Ten Boer een aanvraag ontvangen. Deze aanvraag houdt mede verband met de grondexploitatieproblematiek.

Onze conclusie is dat de pijn van verliezen op grondexploitaties bij veel gemeenten wordt gevoeld, waarbij een beperkt aantal individuele gemeenten moeite kan hebben om (verdere toekomstige) verliezen op te vangen. Of gemeenten in staat zijn verliezen op te vangen, is afhankelijk van een combinatie van factoren, zoals de omvang van het geïnvesteerd vermogen in grondposities, het gemeentelijke saldo van de grondexploitaties, de regionale woningmarkt, de omvang van de algemene reserve en de financiële speelruimte die de begroting nog biedt.

Beleidsreactie

De gang van zaken in de afgelopen jaren geeft geen aanleiding tot ingrijpende beleidswijzigingen. Op grond van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de Wet ruimtelijke ordening, ligt de eerste verantwoordelijkheid voor het beleid met betrekking tot de woningbouw en het grondbeleid bij de gemeenten. In tweede instantie vervullen de provincies een rol als gebiedsregisseur op het regionale niveau. In de Gemeentewet is vastgelegd dat de provincies het financieel toezicht op de gemeenten verzorgen. Dat stelt provincies in staat om het regionale ruimtelijke beleid en het financiële beleid met elkaar te verbinden. Verschillende provincies stimuleren gemeenten om op regionaal niveau af te stemmen c.q. afspraken te maken over woningbouwopgave, mede om de verliezen op gemeentelijke grondexploitaties te beperken. Met het IPO benadrukt het kabinet het belang van deze initiatieven van provincies om gemeenten tot samenwerking te brengen.

Het rijk zorgt dat gemeenten en provincies goed zijn toegerust op hun taken en verantwoordelijkheden en biedt ondersteuning. Het kabinet neemt op verschillende terreinen maatregelen om weer vaart te brengen in de bouw en de gebiedsontwikkeling. Ook gemeenten met grondposities zullen daarvan profiteren.

Het kabinet wil gebiedsontwikkeling vergemakkelijken door het wegnemen van knelpunten en belemmeringen in de wet- en regelgeving. Meer daarover aan het slot van deze brief, in de agenda voor het grondbeleid. De Hervormingsagenda woningmarkt (Kamerstuk 32 847, nr. 87) geeft uitzicht op een flexibele en toekomstbestendige woningmarkt, die meer keuze biedt voor huurders en kopers, die kansen biedt voor investeringen en beter bestand is tegen economische schokken. Niet alleen voor gemeenten, ook voor marktpartijen, bouwers, en verhuurders ligt er de uitdaging om de afzet van woningen te bevorderen door de woonconsument centraal te stellen bij de ontwikkeling van locaties en nieuwe woningen. Gemeenten kunnen daarbij ondersteuning krijgen van het Expertteam Particulier Opdrachtgeverschap. Ook is het van belang dat gemeenten realistische grondprijzen hanteren. Wanneer de grondprijzen te hoog blijven, bestaat het risico dat de grond niet wordt verkocht en de financiële situatie verslechtert. Het heeft de voorkeur dat gemeenten grondprijzen voor nieuwe gronduitgiftes residueel bepalen. Zij kunnen overigens ook een competitie of een veiling organiseren.

In antwoord op de vragen van de Kamerleden Fokke en De Vries (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 655) heeft de Minister van BZK reeds aangegeven dat de huidige regelgeving gemeenten voldoende mogelijkheden biedt om financiële problemen door verliezen op grondexploitaties op te lossen. Wat betreft de grondexploitatie is de regelgeving rond de begroting- en jaarrekening gericht op een zo groot mogelijke

transparantie, met daarbij een zo actueel mogelijk beeld van de waarden, de risico's en de exploitatie. Dit beoogt gemeenteraadsleden in staat te stellen hun kaderstellende en controlerende taak zo goed mogelijk uit te voeren.

De inrichting van een grondexploitatie laat de gemeente overigens een zekere mate van vrijheid. De gemeente en de gemeenteraad kunnen hierin dus ook conservatieve keuzes maken. De commissie BBV heeft de afgelopen periode een aantal publicaties verzorgd die gemeenten duidelijkheid geven over wat mogelijk is en wat niet³. Nadere verbetermogelijkheden zullen in het reguliere werk binnen het verband van de financieel toezichthouders en met de commissie BBV worden gezien. De Tweede Kamer heeft bij motie van dhr. Smaling (Kamerstuk 32 366, nr. 20) bepleit dat de raadsleden die in 2014 zullen aantreden een goede scholing kunnen genieten, zodat zij het grondbeleid op adequate wijze kunnen controleren. Ik heb deze motie aangemerkt als ondersteuning van mijn beleid. Tijdens de VNG bijeenkomst «Grondbeleid in nieuw perspectief» op 9 december 2013 is een nieuwe handreiking «Grondbeleid voor Raadsleden» gepresenteerd, die met steun van het rijk tot stand is gekomen. Het rijk zal ook een bijdrage leveren aan het scholingsprogramma dat de VNG in 2014 voor nieuwe raadsleden zal organiseren.

Agenda voor het grondbeleid

De laatstverschenen nota over het grondbeleid dateert uit 2001. Mede door de economische crisis is de situatie de afgelopen jaren sterk veranderd: schaarste aan grond heeft plaatsgemaakt voor overschotten; de financiële risico's van grondexploitaties zijn sterk toegenomen; en grondprijzen staan onder druk.

Economisch herstel zal daar niet automatisch een einde aan maken. Regionale verschillen nemen toe. Naast gebieden met groei zijn er gebieden met krimp en gebieden waar de bevolking zich stabiliseert. In de meeste delen van Nederland is meer dan voldoende grond voor bedrijven en voorzieningen beschikbaar. Daarnaast is er sprake van leegstand bij kantoren en winkels. Er tekent zich bovendien een verschuiving af van bouw op uitleglocaties naar bouw in het bestaand stedelijk gebied. Ook dat leidt tot veranderingen in het grondbeleid.

De Crisis- en Herstelwet biedt, vooruitlopend op de Omgevingswet, gemeenten een aantal nieuwe mogelijkheden om in te spelen op deze veranderde omstandigheden. Wat betreft grondbeleid zal de

Omgevingswet uitgaan van de volgende uitgangspunten:

- verruiming van de mogelijkheden voor een *flexibel grondbeleid*, zodat gemeenten sneller en gemakkelijker kunnen reageren op nieuwe initiatieven en ontwikkelingen in de markt.
- handhaving van een *gevarieerde en evenwichtige gereedschapskist* voor zowel actief als faciliterend grondbeleid, zodat gemeenten in verschillende situaties en onder verschillende omstandigheden uit de voeten kunnen.
- versterking van de mogelijkheden voor het voeren van een *faciliterend grondbeleid*, zodat gemeenten in de gelegenheid zijn te ontwikkelen zonder grote financiële risico's en burgers en bedrijven kansen krijgen zelf het voortouw te nemen.

Omgevingswet

De Omgevingswet zal ruimte bieden voor flexibele plannen waarbinnen allerlei initiatieven een plaats kunnen krijgen. Om de besluitvorming te versnellen, wordt het aantal planfiguren verminderd, worden procedures ingekort en wordt het onderzoek efficiënter ingericht. Gemeenten kunnen

³ Zie de notitie grondexploitatie van de commissie BBV op www.commissiebbv.nl

zo gemakkelijker inspelen op initiatieven en initiatiefnemers weten sneller waar ze aan toe zijn. Een van de instrumenten van de Omgevingswet is het Omgevingsplan. De 6^e, 7^e en 8^e AMvB tranche van de Crisis- en Herstelwet bevatten experimenten met betrekking tot het Omgevingsplan, waarbij de gemeenten ondermeer kunnen afwijken van de wettelijke bepalingen omtrent plantermijn, kostenverhaal, flexibele plannen en het exploitatieplan.

Andere werkwijze

Voor vergroting van de flexibiliteit is niet alleen nieuwe wetgeving nodig, maar vooral ook een andere werkpraktijk. Het rijk stelt gemeenten daarom in staat nieuwe werkmethoden te ontwikkelen via experimenten en pilots met onder andere flexibele bestemmingsplannen, nieuwe nota's grondbeleid en plannen voor langjarige gebiedsontwikkeling. Komend jaar kunnen gemeenten ook deelnemen aan een leerkring faciliterend grondbeleid, en het actieteam Ontslakken van Gebiedsontwikkeling voortvloeiend uit de Actieagenda Bouw. Ook is een meer technische handleiding in voorbereiding over de inbrengwaarde, die voorjaar 2014 zal verschijnen.

Versterking faciliterend grondbeleid

Toenemende regionale verschillen maken dat gemeenten voor verschillende opgaven staan en dus ook over verschillende instrumenten voor het grondbeleid willen kunnen beschikken. Daarnaast kunnen ruimtelijke plannen meestal alleen worden gerealiseerd met inzet van zowel de instrumenten van het actieve als van het faciliterende grondbeleid. Ook gemeenten die kiezen voor een faciliterend grondbeleid kunnen te maken krijgen met gevallen waarin alleen met een onteigening een einde kan worden gemaakt aan een situatie waarin één of enkele eigenaren de plannen van een groep van eigenaren blokkeert. De Afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening zal daarom zoveel mogelijk integraal in de Omgevingswet worden overgenomen. Specifiek voor situaties van krimp en leegstand biedt de 7^e tranche van de Crisis- en Herstelwet een regeling voor planschade die kan worden toegepast in gevallen waarin gemeenten onnodige bouwtitels voor bijvoorbeeld woningbouw of kantoren willen schrappen.

Het faciliterend grondbeleid staat bij gemeenten steeds meer in de belangstelling en zal daarom worden versterkt. Steeds meer gemeenten overwegen over te stappen op een faciliterend grondbeleid omdat het betrekkelijk weinig financiële risico's met zich meebrengt. Daarnaast biedt het faciliterend grondbeleid goede mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling door eigenaren en bewoners zelf. Het is wenselijk dat daar meer ruimte voor komt. Het kabinet overweegt daarom een nieuw instrument voor faciliterend grondbeleid te introduceren, stedelijke herverkaveling.

Stedelijke Herverkaveling

Stedelijke herverkaveling is het ruilen van grondbezit (met verrekening van waardeverschillen) tussen eigenaren om ontwikkeling mogelijk te maken.

In Nederland bestaat ruime ervaring met landinrichting in het landelijk gebied, maar voor herverkaveling in stedelijk gebied is er geen wettelijke regeling. Bezien wordt welke reële behoefte er in de praktijk is en of daar een eenvoudige, bruikbare regeling voor kan worden ontworpen. Eind januari 2014 zal de subcommissie Stedelijke Herverkaveling van het programma «Eenvoudig Beter» advies uitbrengen over uitgangspunten die bij het opstellen van een mogelijke wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling van belang zijn. De basis voor dit advies vormen onder

andere de pilots stedelijke herverkaveling die de afgelopen twee jaar hebben plaatsgevonden. Het verslag van de pilots is bij deze brief gevoegd⁴. Uit dit verslag blijkt dat stedelijke herverkaveling het probleem van versnipperd eigendom kan oplossen zonder dat het financieel risico van grondbezit bij de overheid terecht komt. Ook biedt het verslag uitgangspunten voor de uitwerking van een wettelijke regeling.

Eén geïntegreerde Omgevingswet

Het is de bedoeling dat de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied in hun geheel of gedeeltelijk overgaan naar de Omgevingswet. Nagegaan wordt hoe deze wetten beter op elkaar kunnen worden afgestemd en in hoeverre modernisering van deze wetten nodig is. Wat de Wilg aangaat, zal een evaluatie daarvoor de basis bieden.

De voorschriften het BBV vormen de leidraad voor een transparante financiële informatievoorziening bij besluitvorming in het kader van de Omgevingswet.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer