

Vergaderjaar 2013–2014

27 581

Grondbeleid

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2014

Mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Wonen en Rijksdienst (W&R) zend ik u hierbij de antwoorden op de vragen van de Commissie Infrastructuur en Milieu van 17 januari 2014 en van het lid Smaling (gesteld tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 11 februari 2014). De antwoorden op de vragen van de commissie treft u aan onder de nummers 1 tot en met 12. De antwoorden op de vragen van het lid Smaling treft u aan onder de nummers 13 tot en met 15.

Over het grondbeleid zijn door het lid Van Hijum ook vragen gesteld aan de Minister van Financiën. Het lid Smaling heeft zijn vragen mede gericht aan de Minister van Financiën. De Minister van Financiën draagt geen verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving die het grondbeleid reguleert. Daarom is deze brief niet mede-ondertekend door de Minister van Financiën. De vragen van het lid Van Hijum worden beantwoord in een separate brief. De antwoorden op de vragen van het lid Van Hijum kunnen in samenhang worden gelezen met de antwoorden hieronder.

Vraag 1

Welke instrumenten zouden voor gemeenten kunnen worden gecreëerd om hun mogelijkheden te verruimen om regie te voeren op ontwikkelings- en transformatieplannen, het tegengaan van speculatie in ontwikkeling, het vergroten van mogelijkheden tot baatafoming en het beperken van recht op planschade?

Antwoord 1

Gemeenten beschikken over ruime mogelijkheden om de regie te voeren in de gebiedsontwikkeling. Gemeenten kunnen bij gebiedsontwikkeling van drie typen instrumenten gebruikmaken:

- de wettelijke instrumenten van de structuurvisie, het bestemmingsplan en het grondbeleid, met name onteigening, kostenverhaal en het voorkeursrecht;

- een gemeentelijke projectorganisatie die de betrokken partijen bij elkaar brengt, contacten legt met potentiële investeerders en zorgt voor een vlot verloop van wettelijke procedures;
- stimulerende maatregelen, zoals aanleg van infrastructuur en eventueel het verstrekken van financiële bijdragen.

Als er behoefte bestaat aan een sterkere regie door de gemeente, dan is dat niet zozeer een kwestie van nieuwe wettelijke instrumenten, als wel van een goede inzet van het bestaande instrumentarium. De wettelijke instrumenten zijn op dit moment al krachtig. De gemeente kan niet alleen via de structuurvisie en het bestemmingsplan de kaders voor de toekomstige ontwikkeling vastleggen. De afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening biedt gemeenten daarnaast mogelijkheden om kosten te verhalen en locatie-eisen te stellen in gevallen waarin zij zelf geen grondbezit heeft. Daarmee kan de gemeente afdwingen dat bouwers en ontwikkelaars meebetalen aan publieke voorzieningen als wegen en groen. Bovendien kan de gemeente eisen stellen aan de wijze waarop de openbare ruimte wordt ingericht en kan zij afdwingen dat bouwkelevs beschikbaar komen voor sociale huurwoningen en koopwoningen in particulier opdrachtgeverschap.

De kans op speculatie met grond is klein, zolang de malaise op de grond- en bouwmarkt voortduurt en gemeenten en ontwikkelaars nog veel bouwgrond in bezit hebben. Er is daarom geen aanleiding om maatregelen te nemen om speculatie tegen te gaan.

De Wet ruimtelijke ordening bevat geen instrumenten die baatafoming mogelijk maken. Baatafoming is in strijd met de uitgangspunten van de wet. De Wro is erop gebaseerd dat de winst van een bestemmingswijziging aan de grondeigenaar toekomt en niet aan de overheid. De gemeente mag bij een bestemmingswijziging geen heffing opleggen. Dat betekent dat geen instrumenten kunnen worden gecreëerd om de mogelijkheden tot baatafoming te vergroten. Wanneer de gemeente als gevolg van actief grondbeleid eigenaar van de grond is, komt de eventuele winst van een bestemmingswijziging haar wel toe, maar draagt zij ook de verliezen, als grond niet of tegen een lagere prijs wordt verkocht.

In de ontwerpen van de 7^e en 8^e tranche van de Crisis- en Herstelwet (CHW) heb ik voorgesteld om experimenten aan te wijzen die het een aantal in de CHW aangewezen gemeenten mogelijk maken om onbenutte bestemmingsplancapaciteit weg te bestemmen zonder dat een recht op schadevergoeding ontstaat. Deze experimenten lopen vooruit op het instrumentarium zoals ik dat met de Omgevingswet voorzie en waarmee beter op de problematiek van krimpgebieden en kantorenlocaties met leegstand zal kunnen worden ingespeeld. Tevens is bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (voorheen AgentschapNL) de zogeheten Juridische Expertpool Planschade ingericht. Op de website van de rijksdienst is een publicatie te vinden over het binnen de huidige wettelijke kaders voorkomen van planschade bij herbestemming.

Vraag 2

Als een gemeente door financiële problemen bij het gemeentelijke grondbedrijf de art 12 – status krijgt, bent u dan bereid toch financiële steun uit het Gemeentefonds voor (louter) grondexploitatiekortingen te geven, ondanks het feit dat dit autonoom beleid wordt genoemd?

Antwoord 2

Er geldt een brede reeks van wetgeving waarin de taken en verantwoordelijkheden van de decentrale overheden op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn vastgelegd. De belangrijkste daarvan is de Wet ruimtelijke ordening, met daarin de afdeling grondexploitatie. In de afdeling Grondexploitatie is vastgelegd dat de gemeenteraad een bestemmingsplan alleen mag vaststellen wanneer is verzekerd dat de kosten van

het bouw- en woonrijpmaken en de investeringen in publieke voorzieningen kunnen worden verhaald. Als de gemeente actief grondbeleid voert, is het kostenverhaal verzekerd doordat de kosten worden gedekt door de opbrengsten uit de verkoop van de grond. In dat geval opent de gemeente een grondexploitatie. Als de gemeente de grond niet bezit, vindt kostenverhaal plaats doordat de gemeente een overeenkomst met de bouwer of ontwikkelaar afsluit dan wel bij het ontbreken daarvan een exploitatieplan vaststelt.

Als een gemeente voor een actief grondbeleid kiest, komen de onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in het spel. De onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten ondersteunen gemeenten bij het verwerven van grond. Het BBV is belangrijk bij het verantwoorden van de resultaten van de grondexploitaties. Het BBV bepaalt hoe de resultaten van de grondexploitaties in de jaarrekening moeten worden verwerkt. Daarmee is gezegd dat het grondbedrijf niet losstaat van de financiële huishouding van de gemeente als geheel, maar daar een integraal onderdeel van is. Dat betekent ook dat financiële tekorten als gevolg van grondexploitatie in principe gerekend kunnen worden tot het «aanmerkelijke en structurele tekort» zoals bedoeld in artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw).

In de handleiding van artikel 12 Fvw is vastgelegd dat tekorten in de grondexploitatie niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds kunnen worden afgewenteld. Zulke tekorten betreffen immers veelal bedrijfsmatige risico's waarvoor de risico-aansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid van andere overheden past. De inspanning die van de gemeente wordt geëist in het oplossen van de financiële problematiek hangt daarom mede af van de risico's die de gemeente is aangegaan. Indien uit het onderzoek van de inspecteur namens de fondsbeheerders, naar aanleiding van een aanvraag voor een aanvullende uitkering blijkt, dat die risico's groot zijn geweest, zal van de betreffende gemeente een maximale eigen inspanning worden verlangd. Met bijvoorbeeld een begrotingsvoorschrift tot verhoging van de OZB naar 140% van het landelijke gemiddelde.

Verder is in de handleiding vastgelegd, dat tekorten die worden veroorzaakt door tekorten van de grondexploitatie en/of stads- en dorpsvernieuwing en die leiden tot een negatieve algemene reserve, binnen een langere periode dan in andere situaties, worden betrokken bij het wegwerken van die negatieve algemene reserve. In de regel geldt daarbij een periode van maximaal 10 jaar, maar afhankelijk van de casus is een afwijking daarop mogelijk. Daarmee wordt voorkomen dat te snel of een te groot deel van het tekort in het kader van een aanvullende uitkering, ten laste van de collectiviteit van de gemeenten komt.

Ik wijs er overigens op dat de fondsbeheerders van het gemeentefonds, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties én de Minister van Financiën, besluiten op een verzoek tot een aanvullende uitkering aan een gemeente.

Vraag 3

Wat vindt u van de gedachte om een eind te maken aan de afdrachten van grondbedrijven aan de algemene kas van de gemeente, zodat de gemeentebedrijven meer reserves kunnen aanhouden?

Antwoord 3

De Minister van BZK vindt een dergelijke beperking of scheiding tussen de exploitatie van het grondbedrijf en de rest van de begroting van de gemeente, om een aantal redenen geen goede gedachte.

In de eerste plaats is grondbeleid geen doel op zich, maar een middel. Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied

van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren. En is dus niet leidend maar volgend op deze doelstellingen.

In dat kader vormt het grondbeleid een vast onderdeel van de begroting en verantwoordingscyclus van de gemeente. In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) is bovendien vastgelegd dat zowel in de begroting als in de jaarrekening er een afzonderlijke paragraaf over het grondbeleid moet worden opgenomen. Indien er sprake is van actief grondbeleid, dan dient de raad een grondexploitatiebegroting op te stellen. De voeding bij het begin van een dergelijk plan kan ook worden gevormd door andere of algemene middelen van de gemeente begroting, buiten de middelen van het grondbedrijf. Daarmee vormt de grondexploitatie een (juridisch-) niet af te zonderen deel van het totaal van de gemeentelijke begroting en wordt daarmee voor zowel het geheel als het deel van het grondbedrijf, de nodige flexibiliteit bereikt.

Ik onderken het belang dat de aparte grondexploitatie zodanig transparant en gemotiveerd is dat de Raad over de juiste informatie beschikt, op basis waarvan besluiten over budgetverstrekking en winstafdrachten mogelijk is. De notitie grondexploitatie van de commissie BBV bevat daarover een aantal richtinggevende uitspraken en aanbevelingen.

Vraag 4

Wat vindt u van een voorschrift voor gemeenten om alleen nog maar een facilitair grondbeleid te mogen voeren, om de huidige risico's weg te nemen?

Antwoord 4

Zoals in de brief van 20 december 2013 (Kamerstuk 27 581, nr. 47) is aangegeven, kiest het kabinet voor handhaving van een gevarieerde gereedschapskist voor zowel actief als faciliterend grondbeleid. Gebieden en wijken verschillen van elkaar en vragen om verschillende ontwikkelstrategieën. Faciliterend grondbeleid volstaat waar marktpartijen en private partijen commercieel vastgoed voor eigen rekening en risico kunnen en willen ontwikkelen. Daar zullen plannen zonder overheidsinterventie tot stand kunnen komen. Faciliterend grondbeleid is niet altijd toereikend in gebieden waar maatschappelijke voorzieningen moeten worden gerealiseerd, in oude wijken of in gebieden waar één of enkele eigenaren niet mee willen werken aan de uitvoering van plannen. Als het maatschappelijk belang dat vordert, zullen gemeenten in staat moeten zijn hun ruimtelijke plannen uit te voeren door gronden te verwerven, al dan niet door middel van onteigening.

Anders dan in de afgelopen decennia zullen grondverwerving en onteigening in de komende decennia steeds meer aanvullende instrumenten zijn, naast de instrumenten van het faciliterende grondbeleid. Dat komt doordat de financiële risico's van gebiedsontwikkeling zijn toegevoegd en doordat het accent verschuift van bouw op uitleglocaties naar bouw in het bestaand stedelijke gebied. De financiële risico's van gebiedsontwikkeling zijn toegenomen doordat onzeker is of, wanneer en in hoeverre de bouw- en vastgoedmarkt zich zullen herstellen. Dat maakt gemeenten terughoudend om opnieuw grootschalig grond aan te kopen. Daar komt bij dat binnenstedelijk bouwen aan belang wint. De stad is in trek, binnenstedelijk bouwen heeft beleidsmatig de voorkeur (de Ladder voor Duurzame Verstedelijking) en er zijn grote gebieden die moeten worden getransformeerd of geherstructureerd, zoals kantorenparken en verouderde bedrijventerreinen. Het was en is voor gemeenten financieel niet haalbaar om alle grond en vastgoed in dit soort gebieden te verwerven. Wel kan de gemeente door het verwerven van één of enkele strategisch gelegen kavels soms een doorbraak bereiken.

Het kabinet verzoekt gemeenten een bewuste afweging te maken tussen actief en faciliterend grondbeleid. Als het er vervolgens om gaat de financiële risico's van grondexploitaties te beheersen, is een goed risicomanagement daarvoor het meest aangewezen instrument. Transparantie bij de besluitvorming over ruimtelijke plannen staat dan voorop. In verband daarmee bepaalt het Besluit ruimtelijke ordening dat bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen onderzoek moet plaatsvinden naar de uitvoerbaarheid, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid (Bro artikel 3.1.6 onder f). De gemeenteraad dient voorts bij de vaststelling van het plan na te gaan of het kostenverhaal is verzekerd. In het verlengde daarvan bepaalt het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat gemeenten in de begroting en de jaarrekening inzicht moeten bieden in de financiële risico's in de grondexploitaties. De notities «grondexploitatie» en «Toerekening kosten van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties» van de commissie BBV bevatten een nadere toelichting op de verwerking van de financiële resultaten in de begroting en jaarrekening.

Vraag 5

Hoe beziet u besluit C(2013) 87 van de Europese Commissie (EC), over het feit dat een gemeente in 2009 in een vastgelopen project nieuwe afspraken heeft gemaakt met lagere grondprijzen, wat in het besluit als staatssteun onverenigbaar met de interne markt wordt aangemerkt?

Antwoord 5

Tegen het besluit van de Europese Commissie is door Nederland beroep ingesteld bij het Europese Hof van Justitie. Hangende de beroepsprocedure kan ik hier geen mededelingen over doen.

Vraag 6

Deelt u de gedachte dat met het oordeel uit genoemd besluit van de EC over de residuele waardesystematiek een bom wordt gelegd onder de hantering van deze systematiek?

Antwoord 6

Nee, deze gedachte deel ik niet. De Commissie is van mening dat een achteraf opgestelde herberekening van de residuele grondwaarde (door de EC aangeduid als restwaardemethode) in een dalende huizenmarkt geen geschikte methode is voor het bepalen van de marktwaarde van de grond. Dit zal van geval tot geval bekeken moeten worden, waarbij het ook van belang is hoe de contractuele afspraken over de grondprijzen zijn vormgegeven. De residuele grondwaardemethode op zich wordt niet door de Commissie verworpen. Uit eerdere besluiten van de Commissie en uitspraken van het Europese Hof van Justitie blijkt dat vergelijkbare methoden geaccepteerd worden. Welke methode ook gebruikt wordt, de Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (Publicatieblad Nr. C 209 van 10/07/1997 blz. 0003 – 0005) zal in acht genomen moeten worden.

Vraag 7

Wat zou u aan gemeenten adviseren die nu overwegen om in vastgelopen projecten tot nieuwe afspraken over grondprijzen te komen?

Antwoord 7

Het uitgangspunt van een contractaanpassing zal altijd marktconform handelen moeten zijn. Men stelt dan de vraag of een private investeerder in vergelijkbare omstandigheden een voorgestelde wijziging van de voorwaarden acceptabel zou vinden. Als de aanpassing schade of verlies voor de overheid kan beperken, lijkt het mogelijk om zo'n wijziging door

te voeren. Daarbij is een contractwijziging uiteraard afhankelijk van de voorwaarden of bedingen in het oorspronkelijke contract; soms staan juridisch afdwingbare voorwaarden een contractwijziging in de weg.

Vraag 8

Wat is uw visie op het verwijt van gemeenten dat zij op aandringen van bijvoorbeeld de provincie gronden hebben aangekocht die nu niet afgeboekt moeten worden?

Antwoord 8

Er zijn ons geen voorbeelden bekend van provincies die er bij gemeenten op hebben aangedrongen grond te kopen. De Vinex convenanten en de daarop volgende verstedelijkingsafspraken tussen rijk en regio's bevatten alleen afspraken over de (netto) na te streven uitbreiding van de woningvoorraad per regio. Deze woningaantallen zijn in overleg tussen provincies, stadsregio's en gemeenten over de gemeenten verdeeld. Rekening houdend met mogelijke uitval is gemeenten gevraagd om ruim voldoende capaciteit in hun bestemmingsplannen te reserveren. Er is niet gevraagd de grond ook te kopen. Het grondbeleid is een gemeentelijke verantwoordelijkheid en gemeenten hebben zelf de keuze gemaakt tussen een actief grondbeleid mét, en een faciliterend grondbeleid zónder grondaankopen. Er zijn meerdere redenen waarom gemeenten in de periode vóór de crisis voor een actief grondbeleid kozen. Dat was niet alleen vanwege de mogelijke verkoopopbrengsten. Een belangrijke overweging was ook dat de gemeente de planuitvoering beter zou kunnen regisseren wanneer zij de grond zelf bezit. In verband daarmee hebben veel gemeenten grond teruggekocht van ontwikkelaars in ruil voor een exclusief bouwrecht, de zogenaamde bouwclaim. Dat betekent dat gemeenten in veel gevallen grond hebben gekocht in situaties waarin dat niet per se nodig was om woningen te realiseren omdat zij ook een faciliterend grondbeleid hadden kunnen voeren.

Vraag 9

Wilt u de Kamer een analyse doen toekomen van de staatssteunaspecten van het grondbeleid zoals dat gevoerd wordt door decentrale overheden en in deze analyse de plannen van provincies betrekken om grondfondsen in te stellen waarmee provincies grond van gemeenten tegen de boekwaarde opkopen?

Antwoord 9

Provincies en gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om de naleving van de Europese regelgeving en beschikken over eigen staatssteunexperts. Ik zie het dan ook niet als mijn verantwoordelijkheid om uw Kamer een analyse te doen toekomen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt aan een handreiking Staatssteun en Gebiedsontwikkeling, die in het voorjaar zal verschijnen. Deze zal enige handvatten geven voor het grondbeleid.

Vraag 10

Wat is uw visie op genoemd initiatief van provincies om gemeenten tegemoet te komen? Is er aanleiding voor een landelijke regeling?

Antwoord 10.

Wij vinden het een positieve ontwikkeling dat provincies samen met gemeenten nadenken om tot oplossingen te komen voor de overcapaciteit van bouwgrond. Dit past ook in de taken en verantwoordelijkheden die de provincie heeft op het gebied van de ruimtelijke ordening. Voor zover mij bekend uit de ambtelijke contacten, overweegt alleen de provincie Overijssel de invoering van een grondfonds. Belangrijk is dat bij de oplossingsrichtingen ook voldaan wordt aan de regels zoals die in het

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn opgenomen. Tevens moet worden voldaan aan wat in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK) is opgenomen, dat door zowel alle provincies als het Ministerie van BZK is vastgesteld. En moet worden voldaan aan wat in de Handleiding artikel 12 daarover door de Minister van BZK is vastgelegd. Zo is bepaald dat wanneer een gemeente te maken krijgt met een negatieve algemene reserve door het afwaarderen van grondposities, moet worden aangetoond dat deze binnen de meerjarenraming weer positief zal worden. Lukt dit niet, dan komt een gemeente onder preventief toezicht van de provincie. De provincie zal dan samen met de gemeente bekijken welke mogelijkheden er zijn om de negatieve algemene reserve weer positief te krijgen. Is de provincie van mening dat dit ook niet mogelijk is, dan kan zij besluiten om onder voorwaarden de periode te verlengen tot maximaal 10 jaar. Dit gaat wel gepaard met preventief toezicht, zodat de provincie kan monitoren of aan de gemaakte afspraken wordt voldaan.

Daarmee zijn er voor de provincies en gemeenten al mogelijkheden om de problematiek op te lossen, binnen een langere termijn dan normaal gesproken het geval is. De Minister van BZK ziet overigens geen aanleiding voor een landelijke grondfondsregeling.

Vraag 11

Wilt u een nieuw convenant overwegen inzake residueel rekenen, zoals het convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid dat in 2001 is afgesloten tussen het Ministerie van VROM, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de NEPROM en de Nederlandse Vereniging van Banken.

Antwoord 11.

De methodiek van het residueel rekenen is een goede methode om de prijs van de grond van nieuwbouwwoningen en ander vastgoed te bepalen. Deze methode verdient duidelijk de voorkeur boven zogeheten vaste grondquotes. Geconstateerd kan worden dat mede door het genoemde convenant deze methode – in een periode van stijgende woning- en andere vastgoedprijzen – gemeengoed is geworden. Grondeigenaren, zoals gemeenten hebben hiervan de vruchten geplukt. Belangrijk is dat er nu in minder gunstige omstandigheden ook consistent wordt gehandeld. Oftewel: residueel rekenen in goede en in slechte tijden. Het kabinet zal dit waar nodig blijven benadrukken, uitdragen en betrokken partijen daar op aanspreken. Het herbevestigen van het genoemde convenant uit 2001 heeft hierbij in onze ogen evenwel weinig meerwaarde.

Vraag 12

Wilt u de Kamer een tijdsschema doen toekomen van het totstandkomingsproces van de Omgevingswet en alle daaraan gerelateerde regelgeving (algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen).

Antwoord 12

De planning van de Omgevingswet is gericht op inwerkingtreding van de wet en de gerelateerde regelgeving in 2018. Het streven is het wetsvoorstel voor een Omgevingswet zelf voor de zomer van 2014 aan te bieden aan de Tweede Kamer.

De Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) onder de Omgevingswet kunnen naar verwachting in 2016 aan de Raad van State ter toetsing worden aangeboden. De ministeriële regelingen worden deels parallel voorbereid.

Het opstellen en de behandeling van de invoeringswet en het invoeringsbesluit, het slotstuk van de regelgeving, zal het gehele jaar 2017 en wellicht ook nog een deel van 2018 in beslag nemen.

Deze planning is op basis van de huidige stand van zaken en is mede afhankelijk van de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement.

Vraag 13

Hoe groot zijn de verliezen op gemeentelijke grondexploitaties?

Antwoord 13

Bij brief van 20 december 2013 heb ik u 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 daar kortheidshalve naar. Er zijn op dit moment geen andere of nieuwe gegevens beschikbaar.

Vraag 14

Hoe vindt controle plaats?

Antwoord 14

Controle vindt plaats door de gemeentelijke accountants. Zij vormen zich een oordeel bij de controle van de jaarrekening, o.a. op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording voor provincies en gemeenten (BBV). Als zij twijfelen of de jaarrekening een juist en getrouw beeld geeft van de financiële situatie van de gemeente, zullen zij de jaarrekening niet van een goedkeurende verklaring voorzien.

De gemeenteraad betreft de accountantsrapportage bij haar zogenaamde horizontale toezichhoudende rol. De gemeenteraad vormt zich een oordeel bij het vaststellen van ruimtelijke plannen, een eventueel Meerjarenperspectief Gebiedsontwikkeling en het vaststellen van de jaarrekening. Bij al deze besluiten zal de gemeenteraad aandacht moeten besteden aan de financiële risico's van grondexploitaties. Provincies vormen zich een oordeel door als regisseur van het regionale ruimtelijke beleid na te gaan of de ruimtelijke plannen van de gemeente aansluiten bij die van omliggende gemeenten.

Als financieel toezichthouder beoordeelt de provincie de begroting op structurele en reële sluitendheid en de provincie betreft daarbij ook de jaarrekening van de gemeente.

Vraag 15

Hoe beoordeelt u de berichtgeving in het Financiële Dagblad van 10 februari jl.?

Antwoord 15

Op basis van de informatie van de provinciale toezichthouders, waarover de Minister van BZK thans beschikt, heeft het kabinet niet het beeld dat gemeenten zich bezondigen aan «dubieuze boekhoudtrucs» zoals genoemd in één van de titels van de artikelen in het FD.

Ten aanzien van de inhoud van de artikelen in het Financieel Dagblad het volgende. Naar onze mening komen daarin vier punten aan de orde. Dat zijn:

1. Activeren van kosten op de begroting, d.w.z. dat kosten die in de grondexploitatie zijn opgenomen ten laste van de algemene dienst worden gebracht;
2. Verlagen van de rekenrente;
3. Verlengen van de termijn waarbinnen de grondexploitatie tot uitvoering zal komen;
4. De verliezen die gemeenten mogelijk zullen moeten nemen bij deelname in een Publiek Private Samenwerking.

Hierover valt het volgende op te merken.

Ad 1. Activeren van kosten/stelselwijziging

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 toegevoegd 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 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 II 2012/13, 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.

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.

Ad 2. Verlagen rekenrente

De Minister van BZK heeft er kennis van genomen dat gemeenten hun rentetarieven aanpassen. Voor zover hij 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 de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK 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.

Ad 3. Verlengen exploitatietermijn

Het BBV stelt geen strikte termijnen aan de periode waarbinnen gemeenten geacht worden 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 vanuit haar coördinerende en regisserende taak 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.

Ad. 4. Participatie gemeenten in Publiek private samenwerkingen

Het BBV verplicht gemeenten niet om publiek-private samenwerkingsverbanden in de balans van de begroting op te nemen. Maar de informatie over de mogelijke risico's dient wel bekend te zijn, want in het BBV is bepaald dat informatie over doel en aard van dergelijke samenwerkingsverbanden dient te worden opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en verantwoording. In de verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing dient informatie opgenomen te worden over de mogelijke hiermee gepaard gaande risico's en hoe de weerstandscapaciteit van de gemeente zich daartoe verhoudt. Het is een eigen verantwoordelijkheid van gemeenten tot het aangaan van dergelijke PPS-constructies. Doel daarvan is dat daarmee publieke en maatschappelijke doelen gerealiseerd kunnen worden, die anders mogelijk blijven liggen, zoals het stimuleren van de woningbouw en het voorzien in voldoende sociale woningbouw. De primaire doelstelling van PPS-verbanden is niet van financiële aard.

Er is bij de betrokken departementen geen recente informatie over de financiële verliezen van gemeenten door deelname in Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappijen en andere vormen van Publiek-Private Samenwerking. Mede naar aanleiding van de berichtgeving in het Financieele Dagblad is nagegaan of het mogelijk zou zijn de nog te verwachten verliezen van gemeenten in PPS-verband in beeld te brengen. Daarbij is gebleken dat daarvoor inzicht nodig is in de risicodeling in de

PPS, hetgeen bedrijfsgevoelige informatie is. Onderzoek naar de verliezen in PPS-verband is daardoor arbeidsintensief en het is niet zeker dat een landsdekkend beeld kan worden geschetst.

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