

Onderzoek effecten aardbevingsproblematiek op gemeentefinanciën

20 januari 2016

Willem Korthals Altes
Herman de Wolff

Onderzoek effecten aardbevingsproblematiek op gemeentefinanciën

Dit onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksprogramma 'Woningmarktonderzoek aardbevingsgebied Groningen' dat wordt uitgevoerd met subsidie van:

Dialogtafel Groningen

Auteurs:

Willem Korthals Altes

Herman de Wolff

20 januari 2016

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
Tel. (015) 278 30 05
E-mail: OTB-bk@tudelft.nl
<http://www.otb.bk.tudelft.nl>

© Copyright 2016 by OTB - Research for the Built Environment, Faculty of Architecture and the Built Environment, Delft University of Technology.

No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Agenda voor onderzoek.....	3
	2.1 Onroerendezaakbelasting	3
	2.2 Gemeentelijk vastgoed	4
	2.3 Gemeentelijke organisatiekosten	5
	2.4 Grondbeleid	8
	2.5 Imago en economische situatie	9
	2.6 Invloed op gemeentefonds/samenloop met krimp	9
	2.7 Conclusies agenda	10
3	Verdiepingsfase	11
	3.1 Gemeente Bedum.....	11
	3.1.1 Onroerendezaakbelasting	11
	3.1.2 Gemeentelijk vastgoed	13
	3.1.3 Gemeentelijke organisatiekosten	13
	3.1.4 Grondbeleid	14
	3.1.5 Imago en kwaliteit.....	15
	3.2 Gemeente Loppersum.....	16
	3.2.1 Onroerendezaakbelasting	16
	3.2.2 Gemeentelijk vastgoed	17
	3.2.3 Gemeentelijke organisatiekosten	17
	3.2.4 Grondbeleid	18
	3.2.5 Imago en kwaliteit.....	19
4	Analyse en conclusie	21
Bijlage A	Lijst van aanwezigen 24 juni 2015	23
Bijlage B	Gesprekken gemeenten	25

1 Inleiding

Op initiatief van de Dialoogtafel Groningen wordt door OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving een onderzoek uitgevoerd naar de volgende vraag: "Wat zijn de actuele en geprognostiseerde gevolgen van de aardbevingen voor de karakteristieken van de woningmarkt en het woondomein in het Groninger aardbevingsgebied?" Voor dit onderzoek is door de Dialoogtafel Groningen een subsidie verstrekt¹.

Dit onderzoek behandelt verschillende soorten onderwerpen.

Allereerst gaat het om zaken die direct gekoppeld zijn aan de manier waarop de woningmarkt functioneert en welke invloed de aardbevingen hierop hebben. Het gaat dan om onderwerpen als:

- Het keuzegedrag van woonconsumenten: verhuisgeneigdheid uit/naar het gebied;
- Differentiatiegevolgen hiervan binnen het gebied;
- Woonbeleving, leefbaarheid en gepercipieerde kwaliteit van de leefomgeving;
- Waardeontwikkeling en verkoopbaarheid.

Maar hiernaast komen ook andere onderwerpen aan bod, die onder meer een afgeleide zijn van de veranderingen in de woningmarkt maar ook wat breder gaan. Het gaat dan om beleidsconsequenties van de aardbevingsproblematiek. Deze rapportage gaat over een van deze beleidsconsequenties, namelijk de volgende:

- Wat zijn de gevolgen voor de gemeentelijke financiën?

Om deze vraag beter in beeld te krijgen is onderzoek uitgevoerd in twee fasen. Allereerst heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met ter zake deskundige ambtenaren van getroffen gemeenten en de provincie Groningen². Op grond van de inbreng van deze partijen is hoofdstuk 2 van deze rapportage opgesteld met een agenda voor verder onderzoek. Een concept van deze agenda is voorgelegd aan de deelnemers van deze bijeenkomst en andere uitgenodigde gemeenten. Deze hebben reacties geformuleerd die die in het voorliggend document zijn verwerkt. Ten tweede heeft een verdiepend onderzoek uitgevoerd bij een tweetal gemeenten: Bedum en Loppersum.

¹ Er is ook een begeleidingscommissie samengesteld onder voorzitterschap van Gert Jan ten Brink (burgemeester van Slochteren) en met als secretaris Huub Hanssen (provincie Groningen).

² Zie bijlage A voor de lijst met aanwezigen.

2 Agenda voor onderzoek

Tijdens de bijeenkomst bleek dat de effecten van de aardbevingsproblematiek geclusterd kunnen worden rond de volgende thema's:

- Onroerendezaakbelasting;
- Gemeentelijk vastgoed;
- Gemeentelijke organisatiekosten;
- Grondbeleid;
- Imago en economische situatie;
- Invloed op gemeentefonds/samenloop met krimp.

In deze rapportage worden deze thema's achtereenvolgens langsgelopen.

2.1 Onroerendezaakbelasting

Het eerste thema waar een effect kan optreden, is de onroerendezaakbelasting. Deze is immers gerelateerd aan de waarde van vastgoed. De aardbevingen leiden tot een waardedaling van woningen en ander vastgoed³. Hierbij spelen een aantal zaken in relatie tot de onroerende zaakbelasting.

Extra proceskosten OZB

Als gevolg van de bevingen bestaat er grote onzekerheid over de feitelijke waarde van woningen. Er is daardoor veel meer bereidheid bij de eigenaren om WOZ-waarden te betwisten. Het is immers onzeker of de waardebepaling op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. Er wordt daardoor meer bezwaar en beroep ingesteld. Dit leidt allereerst tot kosten bij gemeenten om deze bezwaarschriften te behandelen. Elk bezwaarschrift vraagt aandacht en gegeven de onzekerheid over de gevolgen van de aardbevingen vraagt het extra aandacht om in te gaan op specifieke aardbevingsgerelateerde aspecten van waardeontwikkeling. Ten tweede kiezen inwoners er veelal voor zich te laten bijstaan door professionele partijen (die vaak op 'no cure no pay'-basis werken). Indien het bezwaar worden toegekend dient hiertoe een proceskostenvergoeding, waarvan de hoogte wettelijk is vastgesteld, te worden uitgekeerd aan deze professionele partijen. Het aantal uit te keren proceskostenvergoedingen is sterk opgelopen. Ten derde bieden gemeenten in het voortraject de mogelijkheid om op grond van een erkend schadebedrag de WOZ-waarde (voor het betreffende jaar) met deze erkende schade te verlagen. Op deze manier wordt geprobeerd om een deel van de bezwaren achteraf voor te zijn. Het opzetten en met name het uitvoeren van een dergelijk regeling vraagt ambtelijke capaciteit.

Hoewel meerdere overheden (ook Rijk en waterschappen) afnemer zijn van de WOZ-waarde en deze ook wordt gebruikt in het nieuwe woningwaarderingstelsel, zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de vaststelling, inclusief de behandeling van bezwaar en beroep. Via het gemeentefonds wordt hier weliswaar namens de andere overheden een vergoeding voor gegeven, maar het risico van hogere kosten door meer bezwaar en beroep ligt bij de gemeente.

³ De rechtbank Noord-Nederland heeft bijvoorbeeld op 2 juli 2015 bepaald dat bij de WOZ-waarde per 1 januari 2012 rekening gehouden moest worden met een waardevermindering door het verslechterde imago van het gaswinningsgebied als gevolg van de aardbeving op 16 augustus 2012 bij Huizinge. Vanwege gebrek aan juiste opgaven bij eiser en gemeente moest de rechtbank zelf deze waardevermindering vaststellen en stelde deze 'schattenderwijs' vast op 10 procent. Bovendien was er nog sprake van een vaste waardeaftrek van 2.500 euro voor 'rompslomp schade'.

Onmogelijkheid tariefsverhoging OZB: geen draagvlak en/of niet eerlijk

Normaliter zijn WOZ-waarden en OZB-tarieven per waarde-eenheid communicerende vaten. Als de WOZ-waarde stijgt, dan verlaagt de gemeente het tarief. Als de WOZ-waarde daalt, dan verhoogt de gemeente het OZB-tarief. Op die manier blijven (indien deze waardeontwikkeling gelijk is binnen de gemeente) de lasten per huishouden en de gemeentelijke inkomsten gelijk. Dit systeem is in de provincie Groningen doorbroken. Het is politiek uiterst omstreden om door de aardbeving dalende WOZ-waarden te repareren met hogere OZB-tarieven. Veel inwoners vinden het onrechtvaardig indien een lagere vastgoedwaarde (ontstaan als gevolg van de aardbevingsschade) niet leidt tot een lagere OZB-aanslag. Dat wordt nog ingewikkelder indien niet alle objecten binnen een gemeente dezelfde waardedaling doormaken ten gevolge van (het risico op) aardbevingen. In dat geval kan een verhoging van de OZB-tarieven met zich mee brengen dat een deel van de eigenaren meer gaat betalen dan voorheen.

Het proces van problemen met verhoging van de OZB-tarieven trad bijvoorbeeld op bij de gemeente Ten Boer, een gemeente die de artikel 12-status heeft. Bij zo'n status is verhoging van de lokale belastingdruk een standaard maatregel die van rijkswege wordt voorgeschreven om de gemeentelijke inkomsten weer te verbeteren. De gemeente is in deze status beland als gevolg van de aankoop van te veel en te dure grond (die in de veranderende woningmarkt niet meer kon worden afgezet). In zo een situatie wordt zelfs een nog hogere eis gesteld aan het verhogen van dit tarief (OZB-tarief 40% hoger dan gemiddeld). Deze maatregel doet door de aardbevingsproblematiek extra pijn.

Het gebrek aan politiek draagvlak in gemeenten voor het op peil houden van de eigen inkomsten op grond van belastingen gekoppeld aan de vastgoedwaarde (wat in alle betrokken gemeenten speelt), tast in de praktijk de mogelijkheid aan om als gemeente autonoom een oplossing te vinden voor de financiële problematiek.

Overigens, voor bepaalde inwoners en vastgoedbezitters is het (bijvoorbeeld voor herfinanciering van een hypotheek) van belang dat de WOZ-taxatie niet te laag is. Ook deze eigenaren nemen steeds vaker contact op met de gemeente en dienen bezwaarschiften in om de gemeente te overtuigen dat een hogere WOZ-waarde gepast is. Dit vraagt eveneens ambtelijke capaciteit.

Ook een positief effect?

De lagere WOZ-waarden hebben niet alleen een negatief effect op de gemeentelijke inkomsten. De WOZ-waarde (de OZB-belastingcapaciteit gebaseerd op een normtarief, niet op het feitelijk door de gemeente gehanteerde tarief) is een negatieve uitkeringsgrondslag voor de vaststelling van de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Een lagere WOZ-waarde ten gevolge van de aardbevingen leidt dus tot een relatief hogere algemene uitkering aan gemeenten, los van wat de gemeente met de OZB-tarieven doet. Het is nog niet uitgezocht hoe groot dit positieve effect is op de gemeentelijke inkomsten.

2.2 Gemeentelijk vastgoed

Het tweede thema is gemeentelijk vastgoed, dat ook aardbevingsschade oploopt en waarvoor ook extra herstel- en preventiekosten gemaakt moeten worden, die – anders dan de directe schade aan panden – niet gedekt zijn of waarvan de dekking nog onduidelijk is. Het kan dan om verschillende soorten kosten gaan.

Extra kosten bij verkoop en afstoten gemeentelijk vastgoed

De waardedaling brengt lagere opbrengsten met zich mee bij verkoop of afstoten van gemeentelijke gebouwen. Door verminderde vraag naar vastgoed in het gebied kan het überhaupt lastig zijn om vastgoed te verkopen. De gemeente blijft dan langer eigenaar, met extra rentekosten en kosten voor tijdelijk beheer.

Aardbevingsbestendig maken nieuwbouw

Bij nieuwbouw is er sprake van extra kosten om de gebouwen aardbevingsbestendig te maken. Voorbeelden die worden genoemd zijn een kindcentrum en een huis van cultuur. Soms dient een afweging gemaakt te worden tussen doorgaan met de bouw en later kijken welke maatregelen kunnen worden getroffen om het gebouw aardbevingsbestendig te maken, en het stilleggen van de bouw en het project opnieuw ontwerpen. In alle gevallen vraagt dit soort projecten om veel ambtelijke tijd en extra ontwerpkosten. Bij herontwerp kan er ook sprake zijn van stagnatiekosten, ook door het langer in stand moeten houden van de oude voorziening, bijvoorbeeld het blijven huren van een pand. Het kan ook gaan om organisatiekosten, als bijvoorbeeld organisatorische kostenbesparingen door bundeling van voorzieningen op een nieuwe locatie niet kunnen worden gerealiseerd door vertraging in de bouw.

Relevant is dat de meerkosten bij de NAM kunnen worden neergelegd, maar dit betreft vooralsnog alleen de bouwkosten en niet de kosten van stagnatie.

Schade aan andere gemeentelijke eigendommen of objecten in de publieke ruimte

Bij infrastructuur (riolering) en kunstwerken (bruggen) is nog niet duidelijk of er schade is en zo ja, welke omvang deze schade heeft. Het verdient aanbeveling dit nader te onderzoeken; zeker wat betreft ondergrondse infrastructuur is eventuele schade niet direct zichtbaar.

De bevolking maakt zich ook zorgen over schade aan kademuren. Van belang voor de financiële dekking is dat de gemeente meestal niet de kosten draagt van kades met een waterkerende functie, omdat deze voor rekening van het waterschap zijn⁴, maar wel de kosten draagt van de overige kades waar nog minder zicht op is. Het is de verwachting dat er een tweeledig negatief effect is. Er is sprake van bodemdaling als gevolg van de aardgaswinning en er is sprake van aardbevingen die een negatief effect hebben op de kwaliteit van de kering. De kosten van maatregelen om de kwaliteit in stand te houden zijn nog onbekend.

Er is ook bezorgdheid over gemeentelijke stortplaatsen. Gewezen werd op het risico dat nu gefixeerde verontreiniging zich verder zou kunnen gaan verplaatsen. Dit vraagt om additioneel onderzoek en monitoring van de effecten.

Genoemd werd een recent voorbeeld van schade aan een oorlogsmonument, waarbij het overigens niet duidelijk was of dit monument eigendom is van de gemeente.

2.3 Gemeentelijke organisatiekosten

Het derde thema dat effecten heeft op de gemeentefinanciën zijn de extra kosten voor de gemeentelijke organisatie⁵: er zijn meer werkzaamheden, die lang niet altijd gedekt zijn. Dit hangt natuurlijk

⁴ Uit onderzoek van DELTARES (2014, 'Groningse kades en dijken bij geïnduceerde aardbevingen: Globale analyse van sterkte en benodigde maatregelen', <http://resolver.tudelft.nl/uuid:86a602d4-10f2-4cba-bb61-fdb4c9f6b599>) blijkt overigens wel dat met name kades nabij de seismische haard 'in aanmerking komen voor maatregelen om de faalkans te verkleinen en/of om de gevolgen van falen te beperken' (blz. 41).

⁵ Voor de gemeentelijke apparaatskosten heeft overigens op verzoek van de provincie een inventarisatie plaatsgevonden bij de verschillende gemeenten. Volgens de gemeenten bestonden er nog wel verschillen tussen de wijze van waardering van uren en meerwerk.

ook nauw samen met meer inhoudelijke aspecten (zoals de WOZ), waarbij veelal ook een organisatorische component speelt.

Minder opbrengsten bouwleges

Normaal wordt de begeleiding van bouwaanvragen betaald uit de bouwleges. Bij de bouwactiviteiten die plaats moeten vinden als gevolg van aardbevings schade, ligt dit gecompliceerder.

Voor herstelwerkzaamheden zijn geen leges mogelijk; wel kosten deze werkzaamheden de gemeente begeleidingstijd.

Bij maatregelen gericht op verbetering is het niet helemaal duidelijk of leges vereist zijn. Gemeenten vinden dat er bij verbetering wel leges mogelijk moeten zijn; Centrum Veilig Wonen betaalt hier echter niet voor. Gemeenten zien als extra argument om deze leges wel te heffen (en vergoed te krijgen) dat toezicht en handhaving op de bouwkwaliteit juist nu ook in het belang is van het Centrum Veilig Wonen.

Complicerend is dat herstel en verbetering en vooral vernieuwing van bouwprojecten in vergelijking met reguliere bouw veel meer persoonlijke begeleiding nodig hebben.

Extra kosten Bouw- en woningtoezicht

Er moeten ook meer procedures (eventueel aanschrijvingen) worden gestart, veel meer dan in een gemeente zonder aardbevingsproblematiek. Daarvoor is extra capaciteit nodig en bovendien ook extra expertise (op het gebied van aardbevingsbestendigheid van gebouwen). Bouw- en woningtoezicht vindt overigens soms plaats in samenwerkingsverbanden, dan worden daar de extra inspanningen geleverd. De gevallen waarin ontruiming moet plaatsvinden, brengen ook veel extra werk met zich mee. Verder zijn er extra kosten voor handhaving van de Regeling waardevermeerdering energiebesparende maatregelen. Deze kosten worden nu niet altijd gemaakt: wanneer bijvoorbeeld in het kader van deze regeling zonnecollectoren op een monument worden geplaatst, wordt niet altijd bezien of dit wel past bij de status van het gebouw.

Extra kosten door dubbel werk

Aangegeven wordt dat er veel trajecten lopen en dat informatie tussen deze trajecten slecht wordt gedeeld. Dit leidt ook tot hogere kosten. Een voorbeeld van het niet delen van informatie betreft het gegeven dat de NAM/Centrum Veilig Wonen inspecties uitvoert, maar dat gemeenten niet op de hoogte worden gesteld van de uitkomsten. Deze gegevens zijn wel van groot belang voor het op een goede wijze invulling geven van de gemeentelijke verantwoordelijkheden. Gemeenten hebben bovendien te weinig invloed op de prioriteitstelling van het Centrum Veilig Wonen.

Extra kosten risicobeleid

Er is een veiligheidsrisico bij grotere bedrijven want de kans op een calamiteit bij deze bedrijven neemt toe. De kosten van aanpassing van de veiligheidsplannen zijn voor rekening van de regio.

Extra kosten sociaal-medisch domein

De aardbevingsproblematiek leidt tot een groter beroep op sociaal-psychologische hulp. Momenteel is dat een beleidsveld waar gemeenten een belangrijke (financiële) verantwoordelijkheid voor hebben gekregen. Kenmerkend voor de sociaal-psychologische problemen is dat ze vaak complex zijn, waardoor het lastig is om specifieke oorzaken aan te wijzen.

Naast de directe kosten voor medische hulp zijn er ook nog de indirecte kosten (bijvoorbeeld als iemand door medische problemen als gevolg van aardbevings schade moet verhuizen en de gemeente een rol speelt bij de kredietverlening) en de kosten voor een specifiek sociaal-medisch team voor de begeleiding.

Niet alle kosten zijn voor rekening van de gemeente: van belang is dat er een aparte regeling bestaat via een commissie bijzondere situaties (medisch, psychisch, relationeel), die een achtervang kan bie-

den. De commissie beschikt over een eigen budget dankzij bijdragen van de NAM en het ministerie van EZ. Toch kunnen ook bij deze regeling veel kosten niet gedekt worden: de kosten van het 'voorportaal' zijn voor de gemeente, en dat geldt ook voor kosten die net niet aan deze criteria voldoen.

Ambtelijke kosten regelingen, waaronder de leefbaarheidsgelden

Er zijn diverse regelingen opgezet door verschillende instanties en er is naar verwachting nog meer in opbouw. Al deze regelingen kennen hun eigen voorwaarden, waar gemeenten zich in moeten verdiepen en waaraan ze moeten voldoen. Dit kost tijd en daarmee geld. Deze problematiek wordt versterkt wanneer regelingen binnen een project worden gestapeld.

Via de Dialoogtafel zijn er bijvoorbeeld specifiek voor de door de aardbevingen getroffen gemeenten herstructureringsgelden beschikbaar gesteld om leefbaarheidsvoorzieningen te kunnen realiseren. Vanuit een van de gemeenten kwam de opmerking dat het onder krappe tijdsdruk indienen van projecten die aan de criteria voldoen (genoemd werd een kunstgrasveld in Ten Boer), niet altijd leidt tot de optimale afweging van middelen. Genoemd werd de optie om dit geld rechtstreeks aan de gemeenten toe te kennen, zodat de gemeenten zelf prioriteiten kunnen stellen. Een dergelijke oplossing zou overigens pas administratieve lasten substantieel kunnen beheersen wanneer hier verschillende regelingen, inclusief de verantwoording, worden gecombineerd. Een dergelijke oplossing heeft overigens het nadeel dat minder goed vaststaat (daar zijn de bureaucratische regels – en bijbehorende kosten – immers voor bedoeld) of geld daadwerkelijk wordt besteed voor de zaken waarvoor het ter beschikking is gesteld.

Extra kosten begeleiding versterkingsprogramma

De aardbevingsproblematiek leidt tot veel sociale onrust. Het is noodzakelijk om van veel individuele gevallen verdiepend inzicht te verwerven aangaande de concrete problematiek (veroorzaakt door de aardbevingen) dat een bepaald huishouden heeft met bijvoorbeeld de woning. Deze extra aandacht heeft ook een financiële component.

Algemene kosten ambtelijk apparaat

Los van de concrete taken zorgt de aardbevingsproblematiek voor extra werkzaamheden voor het ambtelijk apparaat.

Zo is er behoefte aan extra expertise. Deels kan deze worden ingehuurd, maar ook de zittende ambtelijke staf dient extra kennis op dit gebied te verwerven. Deels zijn dit ook verborgen kosten: de formatie wordt niet uitgebreid, maar doordat dit dossier voorrang krijgt, blijven andere zaken liggen omdat daar geen capaciteit meer voor is. De problematiek heeft dan dus gevolgen voor de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Om deze op hetzelfde niveau te houden zouden extra kosten moeten worden gemaakt.

Ook communicatie brengt extra kosten met zich mee. Het betreft zowel de communicatie naar de burgers toe, als vragen van externen die op de gemeenten afkomen.

Een speciale positie heeft de gemeente Ten Boer. Deze gemeente laat veel taken uitvoeren door de gemeente Groningen op basis van een dienstverleningsovereenkomst; het probleem is dat de eigen organisatie daardoor zeer klein is, en het dus moeilijk is om extra werk op te vangen, bijvoorbeeld door herprioritering. Daardoor zou de gemeente door extra kosten van de Groningse inzet sneller op hogere kosten kunnen komen; iets wat in de praktijk overigens tot nu toe meevalt.

Ook extra organisatiekosten bij provincie

Naast de gemeenten zijn er ook bij de provincie extra kosten door de aardbevingsproblematiek, naast de algemene kosten, bijvoorbeeld om kosten rond toezicht en handhaving van provinciale monumenten. Deze zijn verder geen onderdeel van deze verkenning

2.4 Grondbeleid

Het vierde thema dat effecten heeft voor de gemeentefinanciën is het grondbeleid. Het gaat dan meestal om een gemeente die een actieve rol speelt op de grondmarkt en nu last heeft van projecten die stagneren. Ook een gemeente die faciliterend grondbeleid voert, gebruikmakend van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen via anterieure overeenkomsten, zou hier overigens last van kunnen hebben.

Verkoopbaarheid van vrije kavels onder druk

Kavels worden niet meer verkocht en kopers haken in het proces af. Dit heeft meerdere oorzaken:

- Kopers willen een kavel in een gebied zonder aardbevingsrisico's;
- De complexiteit van een project neemt toe omdat bouwregels onduidelijk zijn voor de kopers;
- De meerkostenregeling (het gaat om 5% tot 10% van de bouwkosten per woning) geldt alleen binnen het kerngebied (en dus bijvoorbeeld niet voor de gemeente Hoogezand-Sappemeer);
- De meerkostenregel is niet voldoende: in beginsel leiden extra bouwkosten, via de residuele waarde, tot een lagere kavelprijs. Van belang is dat hogere bouwkosten via opslagen leiden tot hogere aanvullende bouwkosten, omdat een deel daarvan als opslag op de bouwkosten wordt berekend.

Ook voor niet-woningen leiden deze effecten tot vraaguitval. Er is echter geen meerkostenregeling voor bouwwerken anders dan woningen.

Weerstandvermogen

Omdat de risico's op de grondportefeuille toenemen, heeft dit effect op het weerstandvermogen van gemeenten.

De gemeente Ten Boer heeft de artikel 12-status verkregen 'dankzij' een te grote grondportefeuille, opgebouwd voor de crisis. De aardbevingsproblematiek helpt niet om uit deze positie te komen⁶.

Het beeld is overigens wel dat de meeste gemeenten grondexploitaties hebben aangepast aan de nieuwe realiteit. Deze zijn niet meer 'dichtgerekend' op basis van een nulsaldo; de verwachte afzet-snelheid van de grond is aanmerkelijk verlaagd. Kortom, een deel van de kosten van de aardbevingsproblematiek is al genomen door de gemeenten (er vindt periodiek een herberekening van grondexploitaties plaats en voorzieningen zijn genomen; niet in exploitatie genomen gronden zijn afgeboekt) en is verwerkt in de gemeentelijke jaarcijfers. Het is echter onbekend welk deel dit betreft van het totale effect.

Toekomstige ontwikkeling

Los van bestaande projecten, maakt de aardbevingsproblematiek het entameren van nieuwe projecten lastig. Dat betekent dat eventuele inkomsten uit deze nieuwe projecten ook uitblijven.

Al met al blijft hierdoor dekking voor investeringen via de grondexploitatie uit. Zowel uitstel (rentekosten), afstel (geen opbrengsten: zowel bij actief grondbeleid als bij kostenverhaal via faciliterend grondbeleid) als prijsverlagingen leiden tot negatieve financiële consequenties voor grondexploitaties.

⁶ Deze grondproblematiek is (zoals vanuit de provincie wordt opgemerkt) ook merkbaar buiten de kerngemeenten. De gemeente Groningen heeft bijvoorbeeld de afgelopen jaren vele miljoenen moeten afboeken op de grondexploitatie (en er zijn extra kosten voor publieke gebouwen), waarbij een deel gerelateerd kan worden aan de aardbevingsproblematiek (vertraging en extra kosten bouw Forum, noodzakelijke aanpassingen gebouwen RUG, UMCG, Hanze Hogeschool etc.).

2.5 Imago en economische situatie

Het vijfde thema heeft betrekking op de economische situatie, ontstaan door het imago als aardbevingsgebied. Het gebied kan minder aantrekkelijk worden als vestigingsplaats en als gebied om in te investeren.

Risico dat bedrijven wegtrekken of voor een locatie elders kiezen

De aardbevingsproblematiek heeft een negatieve invloed op het imago van de regio als vestigingslocatie. Hierdoor bestaat het risico dat bedrijven wegtrekken als ze voor een investeringsbeslissing staan. Ook zal een bedrijf dat een vestigingsplaats zoekt, minder snel geneigd zijn naar het aardbevingsgebied te willen verhuizen. Door de imagoschade wordt het gebied minder aantrekkelijk om in te investeren. Het is echter lastig dit nu in concrete getallen te formuleren.

Bouw trekt aan

Voor de korte termijn is werkgelegenheid in de bouwsector ontstaan. Er zouden meer dan 1000 banen extra in deze sector zijn ontstaan voor herstel van aardbevingschades. Dit zijn niet allemaal lokale banen. Lokale aannemers vragen soms een hogere prijs omdat ze de vergoedingsregeling kennen waardoor ze zich uit de markt kunnen prijzen.

Dit is natuurlijk geen duurzame werkgelegenheid en deze is specifiek geconcentreerd in een bepaalde sector. Deze situatie past wel bij het feit dat gemeenten momenteel niet meer geld kwijt zijn aan bijstandsuitkeringen en dat de werkloosheid momenteel daalt.

Investeren in vastgoed

Ook voor andere partijen stokken investeringen: zo stagneert de wijkvernieuwing. Corporaties aarzen om te investeren (ook door andere oorzaken, zoals de verhuurdersheffing). Er worden maatschappelijke problemen verwacht en corporaties leggen meer nadruk op voorraadbeheer. Dit leidt ook tot extra proceskosten voor de gemeente.

Dat hier sprake is van imagoschade blijkt onder meer uit ervaringen bij een ophanden zijnde fusie tussen twee corporaties. Een van deze corporaties heeft ook veel bezit in gemeenten buiten het aardbevingsgebied. Bij deze gemeentebesturen bestaat weerstand, vanwege de risico's, tegen een fusie van hun corporatie met een corporatie met bezit dat mogelijk beschadigd kan worden door aardbevingen. Dit wordt door deze gemeenten als een te groot risico gezien dat wellicht het vermogen van de corporatie aantast, om in hun gemeente (buiten het risicogebied) invulling te geven aan doelstellingen op gebied van de volkshuisvesting.

Deze imagoschade tast de mogelijkheid van gemeenten in het risicogebied aan om beleid te voeren en brengt door het uitblijven van investeringen een extra kans op verloedering met bijbehorende problemen met zich mee.

Toerisme

Mogelijk heeft deze aantasting van het imago effect op het aantal toeristen (met als direct effect voor de gemeenten minder inkomsten uit de toeristenbelasting). Het is overigens bij aanwezigen onbekend of zich dit nu voordoet.

Concluderend kan worden geformuleerd dat imagoschade moeilijk kan worden vertaald in harde cijfers. De getroffen gemeenten geven aan dat het aanbeveling verdient om het effect van de aardbevingsproblematiek op het imago en mogelijke investeringen in vastgoed nader te onderzoeken.

2.6 Invloed op gemeentefonds/samenloop met krimp

Het zesde thema heeft te maken met effecten van de aardbevingsproblematiek op de algemene gemeentelijke inkomsten.

Verfijningsuitkering

De krimpproblematiek kent eigen regelingen. Voor de periode 2011-2015 is er sprake van een tijdelijke maatstaf bevolkingskrimp in het gemeentefonds: gemeenten die te maken hebben met krimp kunnen daardoor rekenen op een iets hogere uitkering uit dit gemeentefonds. Gedurende de periode is de spoeling dunner geworden. Vanaf 2016 zal dit stelsel iets worden aangepast, waarbij verschillende modellen de revue hebben gepasseerd, zoals een concentratie van gelden via een decentralisatieuitkering aan acht gemeenten binnen de door het kabinet aangewezen topkrimpregio's versus een algemeen regeling voor alle gemeenten met meer dan 2% inwonersdaling (per verloren inwoner boven deze drempel). Er is in sommige modellen het risico van verwatering. De verwachting is immers dat krimp steeds meer gemeenten zal treffen.

Verder is de wijze van telling van het aantal inwoners (van doorslaggevend belang bij het meten van krimp) soms onduidelijk: opvang van asielzoekers zorgt voor extra inwoners en een lagere bijdrage.

Hier is vooral van belang dat de aardbevingsproblematiek de 'gewone' krimpproblematiek versterkt. Bij sommige modellen voor de verfijning vanaf 2016 leidt extra krimp (bijvoorbeeld als deze onder invloed van de aardbevingsproblematiek tot stand is gekomen) tot extra middelen. Hierbij bestaat het gevaar van verwatering van deze krimpbijdrage. Dit is niet alleen een mogelijk probleem in Groningen, maar ook voor andere gebieden met krimp. Ook geldt dat de aardbevingsproblematiek een andere is dan de 'gewone' krimpproblematiek, waardoor een dergelijke krimpbijdrage slechts een klein deel van de financiële effecten van de aardbevingsproblematiek dekt.

Minder inkomsten

Door krimp is de uitkering uit het gemeentefonds lager en is er ook minder geld om voorzieningen (bijvoorbeeld een zwembad) in stand te houden. Het verdwijnen van voorzieningen kan het krimpproces vervolgens weer versnellen.

2.7 Conclusies agenda

De belangrijkste conclusie is dat de aardbevingsproblematiek tot diverse extra kosten leidt voor de gemeenten. Wel zijn er op een aantal terreinen vergoedingsregelingen, maar die lijken niet altijd afdoende. Daarnaast brengt de aardbevingsproblematiek minder (mogelijkheden voor) inkomsten met zich mee. Ook hiervoor is soms sprake van compensatie of een compensatiemogelijkheid, maar ook die lijkt niet altijd afdoende. Naast direct aanwijsbare extra kosten en derving van inkomsten, is er ook nog een categorie waarbij een relatie tussen ligging in het aardbevingsgebied en het optreden van een financieel effect bestaat, maar het precieze effect lastiger te kwantificeren zal zijn. Relevant daarbij is ook dat niet alle gemeenten aardbevingen als risico meenemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van begroting en jaarstukken. Dat hangt ook samen met het feit dat de prognose lastig is, en van veel verschillende factoren afhangt.

3 Verdiepingsfase

In een tweetal gemeenten, Bedum en Loppersum, heeft een verdieping plaatsgevonden. Per gemeente heeft een gesprek plaatsgevonden met een tweetal deskundige ambtenaren. Er is aanvullende documentatie verstrekt. Jaarstukken en programmabegrotingen zijn bestudeerd. Een concept-verslag van de bevindingen in de gemeente is ter controle en aanvulling voorgelegd aan de desbetreffende gemeente.

3.1 Gemeente Bedum

3.1.1 Onroerendezaakbelasting

De gemeente Bedum heeft een overzicht verstrekt waarin kosten voor bezwaren en dergelijke, die gerelateerd kunnen worden aan de aardbevingsproblematiek, zijn berekend voor 2014 en 2015. Een van de belangrijke posten betreft de kosten voor de schademeldingsprocedure. Indien een woningeigenaar een vastgestelde schade heeft, kan deze de gemeente verzoeken de WOZ-waarde aan te passen met dit bedrag. In 2015 zijn hiertoe 627 meldingen gedaan. Op grond van een inzet van eigen personeel en een ingehuurd bureau (een taxateur en voor WOZ-administratieve werkzaamheden) schat de gemeente de extra kosten op € 64,-- per schademelding. Dit bedrag bestaat uit een tarief van € 64,-- per uur dat is overeenkomstig het door het ministerie vastgestelde tarief bij andere declaraties behorende bij schaal 9. In G11 verband is door de WOZ ambtenaren een inschatting gemaakt van de benodigde tijd voor de afhandeling van een schademelding. Dit is ingeschat op ca. 30 minuten voor de taxateur en 30 minuten voor administratieve werkzaamheden. Totaal dus 1 uur per melding.

De totale proceskosten van de gemeente hiervoor zijn dan € 40.128 (= 627 x € 64,--). De omvang van dit aantal bezwaren is met 627 hoog te noemen (bijna 14% van het totaal van ca 4500 woningen) en geeft daarmee aan dat een dergelijk schade wijdverspreid is in de woningvoorraad van Bedum.

Tabel 3.1 Directe proceskosten OZB-bezwaren bij gemeente Bedum

			2014		2015
	Kosten per geval	Aantal	Totaal	Aantal	Totaal
Schademeldingen	€ 64	0	€ -	627	€ 40.128,00
Informele bezwaren (incl. onderzoek)	€ 128	14	€ 1.792,00	26	€ 3.328,00
Via no cure no pay bedrijven	€ 224	20	€ 4.480,00	31	€ 6.944,00
Formele bezwaren	€.....192	19	€ 3.648,00	14	€ 2.688,00
Ondersteuning door externe partij			€ -		€ 3.194,24
Totaal directe proceskosten gemeente			€ 9.920,00		€ 56.282,24

Bron: gemeente Bedum.

Naast deze proceskosten (tabel 3.1) zijn er ook wettelijke proceskosten die bij een gerechtelijke procedure moeten worden uitgekeerd. Voor 2014 betrof dit (exclusief eventuele kosten voor nog lopende zaken in hoger beroep) € 9.706,50. De schatting voor 2015 (er staan nog een tiental zaken open) is een vergelijkbaar bedrag (€ 9 duizend). Hierbij zijn proceskosten voor een eventueel hoger beroep niet begrepen.

De gemeente Bedum heeft ook een schatting opgesteld van de kosten voor communicatie, management en coördinatie op het gebied van aardbevingen/WOZ. Naar schatting van de gemeente Bedum zijn deze opgelopen van € 2.670 in 2014 naar € 5.785 in 2015.

Totaal betreffen deze kosten daarmee het volgende (Tabel 3.2).

Tabel 3.2. Proceskosten inclusief uitbetaald

	2014	2015
Totaal directe proceskosten gemeente	€ 9.920,00	€ 56.282,24
Uitbetaalde proceskosten	€ 9.706,50	€ 9.000,00
Extra kosten communicatie, management coördinatie	€ 2.670,00	€ 5.785,00
Totaal proceskosten	€ 22.296,50	€ 71.067,24

Bron: gemeente Bedum.

Deze kosten zijn beduidend hoger dan de derving van OZB, zoals dat tot uiting komt in het uitbetalen van verminderingen. In 2014 bedroeg dit bedrag € 972,90; in 2015 (dankzij de schademeldingsprocedure) € 9000.

Tabel 3.3 Proceskosten en derving OZB

	2014		2015	
	absoluut	%	absoluut	%
Proceskosten	€ 22.296,50	96%	€ 71.067,24	89%
Derving OZB (uitbetaalde verminderingen)	€ 972,90	4%	€ 9.000,00	11%
Totaal	€ 23.269,40	100%	€ 80.067,24	100%

Bron: gemeente Bedum.

De praktijk in Bedum laat zien dat de aardbevingsproblematiek de perceptiekosten van de OZB verhoogt.

Bovenstaand bedrag aan derving OZB (Tabel 3.3) betreft de vermindering die achteraf plaatsvindt op grond van een aangepaste WOZ-waarde. Daarnaast is het natuurlijk zo dat vooraf, bij de reguliere WOZ-taxatie lagere waarden kunnen worden vastgesteld. De praktijk daarbij is, dat de gemeente allereerst vanuit de programmabegroting vaststelt welke bijdrage uit lokale belastingheffing noodzakelijk is en dat WOZ-waarde een instrument is om de belastingdruk te verdelen over de eigenaren van vastgoed. Een algehele stijging of daling van de vastgoedwaarde leidt niet tot andere gemeentelijke behoeften om voorzieningen te financieren. Bij een stijging van vastgoedwaarden gaat het OZB-tarief daarmee omlaag en bij een daling omhoog. Vanuit de gemeente werd aangegeven dat het uitleggen van deze praktijk lastig is. Veel inwoners verwachten dat een dalende waarde van vastgoed leidt tot een lagere aanslag van OZB; zeker nu deze daling gerelateerd is aan de aardbevingsproblematiek. De aardbevingsproblematiek leidt tot een daling van het woongenot die neerslaat in de vastgoedwaarde. Men verwacht dat deze vermindering van het genot tot uitdrukking komt in de OZB-aanslag. Hiermee daalt de belastingcapaciteit van de gemeente Bedum.

De gemeente Bedum heeft ook een berekening opgesteld van het netto effect van daling van WOZ-waarde voor de gemeente. Een lagere belastingcapaciteit (lagere WOZ-waarde) leidt immers tot een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds, omdat de belastingcapaciteit een negatieve uitkeringsgrondslag vormt. Hierbij wordt 80% van de waarde voor woningen voor een genormeerd tarief betrokken. Het tarief in Bedum is (evenals bij de andere gemeenten getroffen door de aardbevingsproblematiek) beduidend hoger dan dit genormeerde tarief. Een daling van de WOZ-waarde met 1% leidt bij een gelijkblijvend OZB-tarief tot een daling van € 10.781 aan OZB-opbrengst. De algemene uitkering (anno 2015) stijgt dan wel met € 6660. Netto betekent dit daarmee een daling van € 4121.

Deze berekening geeft tevens aan dat de extra proceskosten van OZB in door de aardbevingsproblematiek getroffen gemeenten hoog is, gegeven de totale opbrengsten. In 2015 waren deze extra kosten (boven de reguliere kosten) 7% van de opbrengsten (€ 71.067 op € 1.078.100).

3.1.2 Gemeentelijk vastgoed

Een gemeente van de omvang van Bedum heeft geen uitgebreide vastgoedportefeuille. De gemeente is wel verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting. Kosten van renovaties en uitbreidingen kunnen ook bij oudere schoolgebouwen leiden tot een behoorlijke boekwaarde.

Bij een oud schoolgebouw is het verstevigingsbudget gebruikt voor nieuwbouw. Dit kon onder de voorwaarde dat de gemeente tekende dat niet alsnog voor het oude gebouw een beroep zal worden gedaan op dit verstevigingsbudget. Dit betekent dat het oude gebouw niet verstevigd is en als zodanig minder makkelijk kan worden afgestoten. Dit kan mogelijk leiden tot een boekwaardeverlies. Vastgoedwaarden zijn in deze streek niet hoog en dit beperkt de mogelijkheden voor hergebruik van het gebouw.

Bij het aardbevingsbestendig maken van nieuwbouw speelt de problematiek van de bewijsvoering van de 'feitelijke meerkosten' die vergoed worden. In de praktijk betekent dit dat twee begrotingen dienen te worden opgesteld: 1. die van het gebouw, zoals wordt gerealiseerd en 2, een van een fictief niet-aardbevingsbestendig gebouw. Het opstellen van een dergelijke begroting wordt als 'eigen uren' van de gemeente niet vergoed. Dit geldt ook voor het overleg met de NAM dat bovendien leidt tot tijdsverlies. Bij schade aan gebouwen wordt directe bevingschade vergoed: kosten van proces en organisatie komen dan ten laste van de gemeente.

Wat betreft kademuren vindt thans een inventarisatie plaats. Het beeld bij de gemeente is dat uit deze inventarisatie zal blijken dat hier aanzienlijke kosten mee gemoeid zijn, waarbij het de vraag zal zijn welk deel van deze kosten zijn te relateren aan bodemdaling en welk deel aan aardbevingen (beide zijn wel gevolgen van de aardgaswinning). Het risico bestaat dat hier aanvullende organisatiekosten (die niet worden vergoed) gemaakt moeten worden om te bepalen via welke regeling (beide uiteindelijk gefinancierd door de NAM) welk deel van de schade moet worden gefinancierd.

3.1.3 Gemeentelijke organisatiekosten

Bouw- en woningtoezicht

Er worden extra aanvragen gedaan voor het verstevigen van gebouwen en het vervangen van schoorstenen. Een deel van deze activiteiten is vergunningsvrij, voor een ander deel is er sprake van een omgevingsvergunningsplicht waarbij leges kunnen worden geheven. Het betreffen relatief kleine bouwwerken, waar een laag leges-bedrag voor geldt. De opgave van het CVW voor 2016 bedraagt hiervoor 250 aanvragen.

Daarnaast is het soms noodzakelijk gebouwen te ontruimen, waarbij ook stutten moeten worden gezet. Een dergelijke ontruiming kost volgens de gemeente ca 3 mensdagen werk. Wat betreft de ontwikkeling van de kosten geeft een vergelijking van de programmabegroting voor 2012 (vastgesteld in 2011; voor de aardbeving bij Huizinge van 16 augustus 2012) en voor 2016 (Tabel 3.4) een indicatie. Op grond hiervan kan een verschil worden vastgesteld van € 57.634.⁷

⁷ Het verschil in baten uit leges is overigens slechts € 615.

Tabel.3.4 Lasten Bouw-, woning- en welstandstoezicht in programmabegrotingen gemeente Bedum

	Begroting 2012	Begroting 2016	Vershil
Bouw-, woning- en welstandstoezicht	€ 128.436	€ 186.070	€ 57.634

Een specifiek punt hierbij vormt het effect van de 'Tijdelijke Regeling Waardevermeerdering voor woningen met aardbevings schade'. Hierdoor worden veel zonnepanelen geplaatst. Veelal is dit vergunningsvrij, maar dit geldt niet op rijksmonumenten en voor het beschermd dorpsgezicht te Onderdendam. Om een en ander te reguleren heeft het College van B&W "welstandscriteria voor zonnepanelen in het beschermd dorpsgebied te Onderdendam en op rijksmonumenten" ontwikkeld en ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad. Ook dit vraagt ambtelijke capaciteit.

Overige

De gemeente bevestigt dat er ambtelijke kosten zijn gemaakt voor regelingen, zoals voor de leefbaarheidsgelden. De extra kosten voor de begeleiding van het versterkingsprogramma zijn opgenomen in een overzicht dat aan de provincie is verstrekt. Het is nog onduidelijk wat hiervan de voortgang is en of er een vergoeding mogelijk is.

Een heel specifiek onderdeel hiervan betreft de proceskosten die zijn gemaakt ten behoeve van het voorleggen van de proceskosten voor het gaswinningsbesluit aan de Raad van State. De minister vroeg hierbij af of hij dit wel moest vergoeden. Ondertussen is bekend geworden dat de Raad van State op 18 november 2015⁸ het besluit van de minister heeft vernietigd. De Raad van State heeft bovendien aan de gemeente Bedum een proceskostenvergoeding (voor een bedrag van € 331,00 per ingediend beroepschrift) toegekend.

3.1.4 Grondbeleid

De gemeente heeft nu een uitbreidingslocatie voor woningbouw: Ter Laan 4. Vanwege de crisis heeft temporisering van de grondexploitatie plaatsgevonden. De fasering is hierbij steeds naar achteren doorgeschoven. De locatie bestaat voor een deel uit vrije kavels en voor een ander deel uit woningen die door een projectontwikkelaar worden ontwikkeld. De gemeente geeft aan dat traditioneel grofweg 4/5 van de vrije kavels door bewoners uit de gemeente zelf worden afgenomen, terwijl bij de projectontwikkelingsbouw dit ruwweg de helft is. Bedum ligt nabij de stad Groningen en de stad is ook per OV (treinrit van 14 minuten in halfuursdienst) goed bereikbaar. Bedum behoort mede daarom ook niet tot de krimp gemeenten die in aanmerking komen voor een verfijningsregeling.

De demarcatie van vertraging door de crisis en door de aardbevingsproblematiek is lastig te maken. Wel valt op dat projectontwikkelaars huiverig zijn om projecten te ontwikkelen. Ook valt het op dat wanneer een projectontwikkelaar een innovatief plan heeft (bouwen op een soort kogeltjes) om aardbevingsbestendig te bouwen, deze extra kosten voor aardbevingsbestendig te bouwen niet gefinancierd worden door de NAM. Volgens de gemeente zouden innovatiemiddelen hiervoor beschikbaar moeten komen. Ook is er onhelderheid over waar de contouren van gebieden (waarvoor bepaalde regelingen gelden) precies komen te liggen.⁹ Hierbij kan het risico niet worden aangegeven, omdat een

⁸ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2015:3578>

⁹ DELTARES geeft bijvoorbeeld aan dat er veel kaarten zijn die elk verschillende beelden geven: " Wat de kaarten nu precies weergeven is niet altijd even duidelijk; en soms helpen de onderschriften ook niet echt. [...]Het is essentieel dat gebruikers zich makkelijk kunnen oriënteren. Voor de Groningers, de gemeenten, corporaties en de provincie is een goede topografische achtergrond nodig; waar het gasveld ligt (zie kaart NAM) is voor hen volstrekt irrelevant." Frans Klijn (2015) Aardbevingen Groningen: naar een methode voor risicogebaseerd prioriteren versterkingen, DELTARES, Delft, blz. 24.

van de belangrijkste variabelen – de ontwikkeling van het winningsplan¹⁰ – onzeker is. Deze onzekerheid is geen stimulans om projecten voor te bereiden; want het is onbekend welke regels zullen gelden in het vervolg. Ook voor toekomstige bewoners die staan voor wellicht wel de grootste investering van hun leven remt deze onzekerheid ontwikkeling. Deze stukkende vernieuwing van de gebouwde voorraad kan bijdragen aan een negatieve bevolkingsontwikkeling (op termijn) met daarbij behorende negatieve financiële consequenties.

Binnen de gemeente is er ook een plan dat via particuliere ontwikkeling wordt gerealiseerd. Ook dit plan kent vertraging.

Overigens heeft de gemeente ook buiten deze locatie gronden aangekocht. Deze zijn twee jaar geleden met ca € 1,5 miljoen afgeboekt tot op agrarische waarde en worden verpacht.

Wat betreft bedrijventerreinen, heeft de gemeente Bedum een terrein dat in de afrondende fase verkeert. Op deze grondexploitatie zijn geen effecten van de aardbevingsproblematiek.

Wat betreft het weerstandsvermogen heeft de aardbevingsproblematiek effect op de risico's en daarmee op de hoeveelheid benodigde reserves.

3.1.5 Imago en kwaliteit

In de programmabegroting 2016 wordt aandacht gevraagd voor de kwaliteit van het buitengebied; dat toch heel belangrijk is voor imago en kwaliteit van Bedum als groene gemeente.

"Vitaliteit buitengebied

Het tegengaan van verrommeling van het buitengebied heeft onze speciale aandacht. Echter, de praktijk is, mede door de schadegevallen vanwege de aardbevingsproblematiek, weerbarstig. De medewerking van eigenaren is daarbij van belang. Daar waar nodig zullen we via de lijn van handhaving optreden. Ook zullen we in voorkomende gevallen bezien of door te 'faciliteren' kansen kunnen worden benut dan wel problemen voorkomen kunnen worden. Daar waar zich ontwikkelingen tot herbestemming van voormalige boerderijen voordoen, zullen we de mogelijkheden bekijken." (Gemeente Bedum, 2015, Programmabegroting 2016, blz. 34)

Voor deze opgave worden echter "in de begroting geen extra middelen beschikbaar gesteld" (blz. 35). Op dit moment zijn daarmee de invloed op de gemeentelijke kosten beperkt. Dit betekent dat het 'faciliteren' uit bovenstaand citaat niets extra mag kosten: een gemeente moet het toch doen met de financiële mogelijkheden die er zijn. Een goede aanpak van deze problematiek van verrommeling en verbetering van de aantrekkelijkheid van het landelijk gebied heeft echter wel financiële consequenties. Aanvullend kan hierbij worden opgemerkt dat er bij verouderde agrarische bedrijfsgebouwen (schuren en stallen) vaak sprake is van asbestproblematiek. Voor vitale bedrijven kan hierbij de (tijdelijke) *Subsidieregeling Asbestdak eraf, zonnepanelen erop* van de provincie Groningen soelaas kunnen bieden, maar voor bedrijven die niet willen of kunnen investeren levert de aardbevingsproblematiek een verder risico op verval en het vrijkomen van vezels in het milieu.

¹⁰ DELTARES: "Het aardbevingsgevaar is afhankelijk van het winningsplan. Een voorspelling/kaart is dus nooit voor lange tijd geldig." Frans Klijn (2015) Aardbevingen Groningen: naar een methode voor risicogebaseerd prioriteren versterkingen, DELTARES, Delft, blz. 26.

3.2 Gemeente Loppersum

3.2.1 Onroerendezaakbelasting

De gemeente Loppersum maakt extra proceskosten voor de OZB. Dit blijkt uit de rapportages hierover over 2013 en 2014 (Tabel 3.5). De definitieve rapportage over 2015 komt pas begin 2016 beschikbaar.

Tabel 3.5. Proceskosten inclusief uitbetaald

	2013	2014
Totaal directe proceskosten gemeente	€ 36.324,00	€ 38.804,00
Uitbetaalde proceskosten	€ 31.551,00	€ 61.000,00
Extra kosten communicatie, management coördinatie	€ 24.508,00	€ 11.528,00
Totaal proceskosten	€ 92.383,00	€ 111.332,00

Bron: gemeente Loppersum.

Volgens artikel 18 van de Wet WOZ ligt de waardepeildatum 'één jaar voor het begin van het kalenderjaar waarvoor de waarde wordt vastgesteld' (artikel 18 lid 2). Hierbij is het wel zo dat het (volgens jurisprudentie van de Hoge Raad¹¹) gaat om de werkelijke toestand van die zaak op de waardepeildatum, ook voor zover die pas later is gebleken. Dus als door een aardbeving inzicht ontstaat in bouwkundige gebreken is dit van belang. Voorts wordt indien de onroerende zaak 'een verandering in waarde ondergaat als gevolg van een andere, specifiek voor de onroerende zaak geldende, bijzondere omstandigheid [...] de waarde bepaald naar de staat van die zaak bij het begin van het kalenderjaar waarvoor de waarde wordt vastgesteld' (artikel 18 lid 3). Schade aan een woning zelf veroorzaakt door een aardbeving is een dergelijke specifiek voor de onroerende zaak geldende bijzondere omstandigheid, hetgeen betekent dat WOZ-waardes moeten worden aangepast indien dit heeft geleid tot een beïnvloeding van de waarde¹². Een en ander vraagt om nauwkeurige en specifieke beoordeling. Dit kost de gemeente Loppersum tijd en daarmee geld. Dit is specifiek verbonden aan de bijzondere omstandigheden dat veel van de aardbevingsschaden nu juist in deze gemeente optreden.

De omvang van de derving aan OZB is beduidend lager dan de extra proceskosten die rond deze derving gemaakt moeten worden (Tabel 3.6). Het leeuwendeel betreft daarmee procedurele kosten.

Tabel 3.6 Proceskosten en derving OZB

	2013		2014	
	absoluut	%	absoluut	%
Proceskosten	€ 92.383,00	97%	€ 111.332,00	95%
Derving OZB (uitbetaalde verminderingen)	€ 3.000,00	3%	€ 6.085,00	5%
Totaal	€ 95.383,00	100%	€ 117.417,00	100%

Bron: gemeente Loppersum.

De vrijheid om tariefsverhoging door te voeren, ligt in de gemeente Loppersum extra gevoelig. Dit beperkt de mogelijkheid van de gemeente om kosten te maken om de problematiek aan te pakken. De gemeente had net een artikel 12-traject achter de rug toen de aardbevingsproblematiek opdook. De gemeente heeft daarmee geen 'vet op de botten'. Momenteel wordt de OZB trendmatig verhoogd; maar een extra stijging is niet haalbaar in de huidige context. Toch staat de gemeentebegroting onder druk. Niet alleen vanuit de aardbevingsproblematiek, maar ook omdat de rijksbezuinigingen leiden tot lagere algemene uitkeringen.

¹¹ Dit betrof bodemverontreiniging. Hoge Raad 5-9-2003, WOZ Boarnsterhim, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2003:AI5685>

¹² Op het moment dat deze schade volledig is vergoed, hoeft dit niet het geval te zijn. Zie rechtbank Noord-Nederland, 2-7-2015, WOZ Eemmond, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBNNE:2015:3118>

3.2.2 Gemeentelijk vastgoed

De gemeente heeft twee scholen (gelegen in of nabij kleine kernen in de gemeente) verkocht. Verkoop was een langdurig verhaal waarbij de prijs is gedaald. De problematiek van de aardbevingen maakt het er niet makkelijker op om gegadigden van buiten de lokale gemeenschap te interesseren voor vrijkomend gemeentelijk vastgoed.

Vanwege de aardbevingsproblematiek is er een tijdelijke school gekomen in de gemeente. De kosten voor deze school en directe kosten van ontwerp e.d. worden vergoed. Echter de gemeente heeft ook veel beleidsmatige kosten gemaakt. Toen men binnen de gemeente erachter kwam dat deze kosten niet zouden worden vergoed, zijn deze kosten niet meer specifiek bijgehouden. Op dat moment stond de teller op € 26.480,--.

Momenteel is er ook de problematiek van het tijdelijk beheer van oude, te verkopen, scholen in de kern Loppersum zelf. Deze scholen staan nog voor een half miljoen op de gemeentelijke balans. Op dit moment vinden besprekingen met de NAM plaats over de vergoeding van de kosten voor nieuwbouw. De uitkomst hiervan, bepaalt het uiteindelijke effect voor de gemeentefinanciën. Bij deze onderhandelingen ziet het er naar uit dat er een uitkomst kan zijn die budgetneutraal is wat betreft de exploitatie van de gebouwen, maar die wel de schuldenlast van de gemeente verhoogd. Ook worden extra beleidsuren van ambtenaren naar verwachting onvoldoende vergoed. Binnen het onderwijsbeleidsveld zijn er veel ambtelijke uren besteed aan deze problematiek.

Ook voor een sportvoorziening geldt dat de directe aan de bouw te relateren extra kosten worden vergoed, maar de beleidsmatige component van de kosten niet.

Voor overige kosten is onbekend in hoeverre de aardbevingsproblematiek daar een bijdrage heeft geleverd. Wegen worden onderhouden als dat noodzakelijk is en daar wordt geen onderscheid gemaakt naar de schade. Wat betreft beschoeiingen is er sprake van een achterstand in onderhoud. Het is onbekend of aardbevingssschade hier een bijdrage aan heeft geleverd. Ook wat betreft ondergrondse infrastructuur dient de gemeente een inhaalslag te maken. Er zijn geen meldingen van door aardbevingen veroorzaakte grote lekkages die om urgente actie vragen.

3.2.3 Gemeentelijke organisatiekosten

Bouw- en woningtoezicht

De kosten van bouw- en woningtoezicht in de gemeente Loppersum stijgen onder druk van de aardbevingsproblematiek. Dit blijkt onder meer uit een vergelijking van de lasten voor het bouwtoezicht in de gemeentebegroting voor 2012 (opgesteld voor de aardbeving in Huizinge van augustus 2012) en die voor 2016. Overigens hangt deze stijging ook samen met de interbestuurlijke organisatie van het bouwtoezicht. Aanvankelijk werd in deze samenwerking (van 4 gemeenten) betaald op grond van ingebrachte ambtelijke capaciteit. Nu worden de kosten versleuteld op grond van daadwerkelijk gebruik. Dit pakt voor Loppersum nadelig uit.

Tabel 3.7 Lasten Bouwtoezicht in programmabegrotingen gemeente Loppersum

In € 1000	Begroting 2012	Begroting 2016	Vershil
Bouw-, woning- en welstandstoezicht	148	360	212

Verwacht mag worden dat vanwege de aardbevingsproblematiek en in het kader van de veiligheid bouwtoezicht ook noodzakelijk is zonder dat er een omgevingsvergunning hoeft te worden verleend. In het kader van het stimuleren van Loppersum als vestigingslocatie bestaat er politieke weerstand de hogere kosten door te berekenen in de leges voor de selectie van werkzaamheden die wel vergunningsplichtig zijn.

Overige

Inhoudelijk is er in Loppersum sprake van een woonwijk waarin 45 woningen vanwege de aardbevingsproblematiek gesloopt gaan worden. Een dergelijk proces van gedwongen verhuizing is een katalysator van allerlei sociale en financiële problematiek die in deze huishoudens naar voren komt. Vanuit deze ervaring beredeneerd is men benieuwd naar de praktische uitwerking van het programma van de Nationaal Coördinator Groningen wat betreft het voeren van keukentafelgesprekken. In het meerjarenprogramma staat: "Van de betrokken gemeenten wordt ook een grote inzet gevraagd."¹³ De gemeente geeft aan dat dit inderdaad de inzet van ambtelijke capaciteit op veel terreinen vraagt, maar dat het thans nog onhelder is hoe dit precies gestalte gaat krijgen. Deze inzet heeft ook een financiële component. Er is nu reeds sprake van een verhoogde druk op de ambtelijke capaciteit van de gemeente Loppersum. De aardbevingsproblematiek krijgt prioriteit bij sleutelfiguren in de gemeentelijke organisatie waardoor andere zaken blijven liggen of via additionele middelen moeten worden uitgevoerd.

3.2.4 Grondbeleid

De gemeente Loppersum kent al jaren een bescheiden verkoop van kavels (Tabel 3.8). Het belangrijkste deel van de vraag naar kavels is afkomstig uit de lokale gemeenschap.

Tabel 3.8 Verkoop kavels in gemeente Loppersum (Programmabegroting 2016)

	Aantal verkochte kavels
2008	2
2009	4
2010	8
2011	4
2012	7
2013	3
2014	6
2015 (tot en met november*)	3

* Op basis van gesprek bij gemeente Loppersum 3/12/2015.

De prognose voor 2015 was 7 kavels voor particulier opdrachtgeverschap en 4 voor projectmatige bouw. De prognose voor 2016 is 6 particulier opdrachtgeverschap en 8 projectmatige bouw. Gezien de uitgiften in de afgelopen jaren zijn deze prognoses zijn niet gespeend van ambitie. Verwacht wordt dat economisch herstel en de nieuwbouwing van NAM (bijdrage in meerkosten voor bevingsbestendige bouw) een positieve impuls geeft.

Het is onduidelijk in welke mate en verhoudingen de ligging in een krimpgebied, de crisis of het aardbevingsrisico bijdragen aan het kleine aantal uitgiften. De verkoop van kavels is voor een belangrijk deel gericht op bestaande huishoudens uit de lokale gemeenschap. De verkoopbaarheid van bestaan-

¹³ Nationaal Coördinator Groningen (2015) Concept Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen 2016-2020, blz. 50

de woningen heeft zo invloed op de vraag naar nieuwbouwkavels. De afgelopen jaren heeft er een stagnatie plaatsgevonden in markt voor bestaande woningen. De impact van de aardbevingsproblematiek op de (stagnatie van de) woningmarkt is in ander onderzoek binnen het onderzoeksprogramma meer uitgebreid onderzocht.

Uit 2014 stond 'Onderhanden werk, waaronder gronden in exploitatie' voor € 2.555 duizend op de balans. Naast plannen met een bescheiden uitbreidingscapaciteit bij de belangrijkste kernen in de gemeente, kent de gemeente een centrumplan voor de kern Loppersum gericht op het blijvend aantrekkelijk blijven van de winkelvoorzieningen. De huidige uitbreidingsplannen worden beschouwd als de laatste van de gemeente en plannen zullen daarna vooral zijn gericht op ontwikkelingen in bestaand bebouwd gebied. Vanwege de demografische ontwikkeling in de regio, zal de gemeente hierbij een opgave hebben om te krimpen en de woningvoorraad aan te passen aan ontwikkelingen als ontgroening, vergrijzing en afname van het aantal huishoudens. In deze context zal grondexploitatie niet leiden tot verdien capaciteit voor de gemeentelijke huishouding.

Verwacht mag worden dat de aardbevingsproblematiek kan leiden tot vraag naar wisselwoningen en dergelijke. Het zal een opgave zijn deze tijdelijke vraag in te passen in de structurele ontwikkeling van de gemeente.

3.2.5 Imago en kwaliteit

De gemeente Loppersum heeft landelijk aan bekendheid gewonnen door de aardbevingsproblematiek. De gemeente werkt eraan om niet alleen bekend te staan vanwege de problematiek, maar ook vanwege de oplossingen die er worden gerealiseerd.

4 Analyse en conclusie

De aardbevingsproblematiek leidt tot extra kosten voor de getroffen gemeenten. Uit de analyse blijkt in algemene zin dat directe kosten worden vergoed door de NAM. Echter, op veel terreinen stelt de aardbevingsproblematiek de gemeente voor extra beleidsmatige of procedurele opgaven. Deze worden over het algemeen niet vergoed. Het betreffen echter wel kosten die een gemeente, geconfronteerd met de opgave vanuit de aardbevingsproblematiek, moet maken en daarmee verschillen de noodzakelijke uitgaven van een gemeente die wordt geconfronteerd met de aardbevingsproblematiek met andere gemeenten die hiermee niet worden geconfronteerd.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij betreffen de proceskosten van de Wet WOZ. De systematiek van de wet is dusdanig dat in sommige gevallen (die met name in deze door de aardbevingsproblematiek getroffen gemeenten optreden) bijstelling van eenmaal vastgestelde waarden op grond van latere kennis, inzicht en bepaalde typen gebeurtenissen noodzakelijk is. Aanvankelijk betrof dit vanuit de verplichting om de waarde vast stellen op grond van de werkelijke toestand van die zaak op de waardepeildatum, ook voor zover die pas later is gebleken. Dit betekende dat het geleidelijk vormen van inzicht over het aardbevingsrisico, betekende dat de werkelijke toestand van de zaak (wat betreft geologische stabiliteit van de grond) minder was dan bekend was op de waardepeildatum. Daarnaast is het in de praktijk zo dat schade aan een woning door een aardebeving die plaats vindt gedurende het jaar, ertoe leidt dat WOZ-waardes per 1 januari van dit jaar moeten worden aangepast. Deze ontwikkeling zorgen er ook voor dat huiseigenaren vaker dan voorheen bezwaar aantekenen daarbij bijgestaan door actieve adviseurs die ook recht hebben op een vergoeding. De proceskosten van dit geheel overtreffen de WOZ-derving in de orde van grootte van een factor 10. Daar waar de bijgestelde WOZ-waardes in de systematiek van de verdeling van het gemeentefonds (de WOZ-waarde vormt een negatieve uitkeringsgrondslag) een plaats hebben, geldt dat niet voor deze extra proceskosten. Overigens hebben de gemeenten in dit gebied een beduidend hoger OZB tarief dan het rekkentarieff dat gebruikt wordt in de systematiek van het gemeentefonds. In de praktijk van de gemeenten is deze compensatie via de algemene uitkering daarom maar beperkt.

Aanbeveling: onderzoek op welke wijze de extra proceskosten voor de WOZ kunnen worden vergoed.

Schades aan gemeentelijk vastgoed, leidt niet alleen tot directe kosten aan gebouwen, maar ook aan de noodzaak om beleidsmatig keuzes te maken. De kosten hiervan worden niet vergoed.

Op het gebied van het grondbeleid is het lastig een onderscheid te maken tussen de algehele negatieve tendens die er in Nederland de afgelopen jaren is geweest en de bijzondere situatie in deze gemeenten die ook voor een deel als krimpgemeenten zijn aangeduid.

De Nationaal Coördinator Groningen doet een beroep op gemeenten om zich in te zetten bij de ondersteuning van keukentafelgesprekken met bewoners. Het is onduidelijk wat dit precies betekent voor de gemeenten; maar verwacht wordt dat dit naast de capaciteit bij de nationaal coördinator ook capaciteit zal vergen bij de gemeenten. Het betreft echter relatief kleine gemeenten waar de capaciteit op het gebied van deze aardbevingsgerelateerde kwesties al is bezet.

Aanbeveling: breng in beeld welke ondersteuning door de NCG vanuit de gemeente noodzakelijk is en bezie, als dit inderdaad extra capaciteit vraagt, op welke wijze hier invulling aan kan worden gegeven.

Bijlage A Lijst van aanwezigen 24 juni 2015

namens	Naam	Mailadres
Gemeente Slochteren	Frits ten Bloemendal	ftenblemendal@slochteren.nl
Gemeente Bedum (mede namens de gemeen- te Winsum)	Peter Meijer	p.meijer@bedum.nl
Gemeente De Marne	Pieter Reitsma Arjan Dijkstra	p.reitsma@demarne.nl a.dijkstra@demarne.nl
Gemeente Appingedam	Willem van der Oest	w.vanderoest@appingedam.nl
Gemeente Hoogezand Sappemeer	Elie de Haas	e.dehaas@hoogezand-sappemeer.nl
Gemeente Ten Boer	Wim Toonder	w.toonder@tenboer.nl
Provincie Groningen	Henk Stiksma	h.g.w.stiksma@provinciegroningen.nl
TU Delft, OTB	Herman de Wolff Willem Korthals Altes	h.w.dewolff@tudelft.nl w.k.korthalsaltes@tudelft.nl

Bijlage B Gesprekken gemeenten

In de gemeenten zijn gesprekken gevoerd met de volgende contactpersonen:

Gemeente Bedum:

- Peter Meijer
- Wubbo Haaijer

Gemeente Loppersum

- Bert van der Weide
- Ruud Smit

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Faculteit Bouwkunde, TU Delft
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
Postbus 5043, 2600 GA Delft

Telefoon: +31 (0)15 278 30 05

E-mail: OTB-bk@tudelft.nl

www.otb.bk.tudelft.nl