

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

2494

Vragen van het lid **Van Raak** (SP) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *de financiële positie van gemeenten* (ingezonden 29 mei 2013).

Antwoord van minister **Plasterk** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 7 juni 2013)

Vraag 1

Klopt de schatting dat gemeenten € 4,4 miljard kunnen verliezen op hun grondaankopen?¹ Zo nee, wat is uw schatting?

Antwoord 1

Deze schatting is gebaseerd op het onderzoek van Deloitte Real Estate, dat in opdracht van o.a. de minister van I&M is verricht. Het rapport van Deloitte Real Estate is 29 oktober 2012 naar uw Kamer gestuurd.

Vraag 2

Bent u het eens met de wens van gemeenten om deze verliezen over meer jaren uit te smeren? Zo ja, onder welke voorwaarden kunnen zij dit doen? Zo nee, hoe moeten gemeenten deze verliezen dan nemen?

Antwoord 2

In de regelgeving, te weten het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), is duidelijk vastgelegd dat verliezen niet mogen worden geactiveerd en dus direct moeten worden genomen wanneer de verliezen bekend worden. Hiervoor is gekozen omdat de rekening een getrouw beeld moet geven van de werkelijkheid. Dit betekent dat de verliezen in de jaarrekening moeten worden verantwoord en via een eventueel rekeningtekort moeten worden verwerkt. Vaak betekent dit dat (een deel van) de verliezen ten laste van de algemene reserve worden gebracht. Wanneer de algemene reserve hierdoor negatief wordt, moet een gemeente deze negatieve stand van de algemene reserve binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dit niet, dan wordt een gemeente onder preventief toezicht van de provincie geplaatst. De provincie kan dan de gemeente toestemming geven, dit tekort in een langere periode dan 4 jaar te saneren. Hoe lang die periode is, is moeilijk te standaardiseren. Dit is vooral

¹ zembra.vara.nl/Luchtkastelen-in-de-polder.12964.0.html#c49089

afhankelijk van de oorzaak en de grootte van het tekort. Over de sanering van een negatieve algemene reserve worden afspraken gemaakt met de toezichthouder, die bestuurlijk worden afgestemd én vastgelegd. In de handreiking artikel 12 Financiële verhoudingswet wordt een termijn genoemd van maximaal 10 jaar. Deze termijn is vastgelegd met als doel om te voorkomen dat gemeenten te snel een beroep moeten doen op de collectiviteit. Immers een aanvullende uitkering ex artikel 12 wordt verstrekt uit het Gemeentefonds. Mocht een gemeente dan nog niet in staat zijn de negatieve algemene reserve weg te werken en is de OZB minimaal 120% van het landelijk gemiddelde, dan kan een gemeente een beroep doen op artikel 12-steun. Omdat tekorten op de grondexploitatie vrijwel altijd worden veroorzaakt door eigen beleidskeuzes, zal de gemeente in een artikel 12-traject eerst nog langer de tijd krijgen om het tekort weg te werken, waarbij de eigen inspanning van de gemeente niet uit het oog wordt verloren. Ook kan worden verplicht het OZB-tarief te verhogen naar 140% van het landelijk gemiddelde.

Vraag 3

Weet u dat bij sommige gemeenten onduidelijkheid bestaat over de uitleg van regels en aanbevelingen van de commissie «Besluit begroting en verantwoording» (BBV)? Wat adviseert u gemeenten die door dit verschil in uitleg in problemen komen bij het opstellen van de financiële verantwoording over 2012, zoals de gemeente Breda?²

Antwoord 3

Ik weet dat sommige gemeenten niet altijd gelukkig zijn met de uitleg van regels en aanbevelingen van de commissie BBV. Gemeenten zijn echter niet door deze regelgeving in de problemen gekomen, maar door hun eigen keuze voor zogenaamd actief grondbeleid en het aanhouden van beperkte reserves ter afdekking van risico's op het gebied van grondexploitatie. De notitie Grondexploitatie (bijgesteld) van de Commissie BBV van februari 2012 geeft naar mijn mening duidelijk weer hoe gemeenten de financiële consequenties van grondexploitatie in begroting en jaarrekening moeten verwerken. Het feit dat verliezen op de grondexploitatie direct moeten worden genomen, vloeit voort uit het feit dat de rekening een getrouw beeld moet geven van de werkelijkheid. Hierdoor kan geen misverstand ontstaan over de financiële positie van de gemeente en kunnen de juiste maatregelen worden genomen om tegenvallers op te vangen c.q. de financiële positie te verbeteren. De meeste gemeenten nemen in deze ook hun verantwoordelijkheid en handelen conform de regelgeving. Sommige gemeenten proberen nu op een «oneigenlijke» manier de resultaten van hun grondexploitatie te verbeteren door (al dan niet met terugwerkende kracht) sommige investeringen uit de grondexploitatie te halen en deze over een langere periode af te schrijven. Investerings, die deel uitmaakten van de grondexploitatie en ook in de grondprijs zijn verrekend, mogen niet zomaar alsnog worden geactiveerd. Voorkomen dient te worden dat er sprake is van dubbele verantwoording (zowel in de grondprijs als in de reguliere exploitatie). Wel kan een gemeente beslissen om bepaalde investeringen met een algemeen nut (zogenaamde bovenwijkse voorzieningen) niet langer aan de grondexploitatie toe te rekenen. Dit kan voor nog te maken kosten en voor reeds gemaakte kosten maar is slechts onder voorwaarden toegestaan. Er is dan sprake van een stelselwijziging. Een raadsbesluit tot een stelselwijziging, altijd gevolgd door een begrotingsbesluit of -wijziging, dient administratief verwerkt te worden in het (begrotings)jaar waarin tot de stelselwijziging is besloten.

Naar aanleiding van vragen heeft de commissie BBV haar eigen notitie van februari 2012 en het eerder gegeven antwoord 2013.6 nog nader toegelicht door het op 26 april 2013 publiceren van de notitie «Toerekening kosten van bestedingen in openbare ruimte aan grondexploitaties». Deze notitie is een nadere verduidelijking van het eerder gegeven antwoord 2013.6 en van bestaande regelgeving. Naar de opvatting van de commissie BBV bevat de notitie van 26 april 2013 derhalve geen nieuwe regelgeving. Dit betekent dat een besluit tot het doorvoeren van een stelselwijziging voor het (alsnog) uit

² fd.nl/economie-politiek/688804-1305/provincie-grijpt-in-bij-omstreden-uitstel-grondverlies-breda

de grondexploitatie halen van kosten en activeren daarvan binnen de exploitatie in alle gevallen dient te voldoen aan de voorwaarden, zoals gesteld in de notitie van de commissie BBV van 26 april 2013. Zo moet voor reeds gemaakte kosten onder andere per complex inzichtelijk worden gemaakt:

- of er sprake is van gewijzigde omstandigheden en inzichten.
- of de begrippen causaliteit, proportionaliteit en profijt in acht worden genomen.
- of het betreffende complex niet materieel afgesloten is.
- of er direct een inhaalafschrijving is toegepast.

De begrippen causaliteit, proportionaliteit en profijt zijn uiteen gezet in de eerder genoemde notitie van februari 2012 en het gegeven antwoord 2013.6. Wanneer op basis van deze criteria blijkt dat de gemaakte (bovenwijkse)kosten toch aan de grondexploitatie zijn verbonden, dan moeten deze kosten toegerekend worden aan de grondexploitatie. Wanneer er geen sprake is van gewijzigde omstandigheden en inzichten mogen er dus ook geen reeds gemaakte kosten uit de grondexploitatie worden gehaald en worden geactiveerd. In de notitie van de commissie BBV van 26 april 2013 staat ook beschreven onder welke voorwaarden het wel is toegestaan om kosten van bestedingen in de openbare ruimte niet meer aan de grondexploitatie toe te rekenen.

Ik adviseer gemeenten eventuele verliezen en in 2012 besloten stelselwijzigingen conform het BBV, inclusief daarop uitgebrachte notities door de commissie BBV, in hun jaarrekening 2012 te verwerken om zo op een transparante wijze hun financiële positie in beeld te brengen. In de begroting 2014 kunnen gemeenten aangeven wat ze gaan doen om hun financiële positie eventueel weer te verbeteren.