



Naam voorstel 15014928	Brief GS van 13 oktober 2015 over rapport Raad financiële verhoudingen 'Geld, grond en gemeenten'		
Betreft vergadering	Commissie Bestuur 16 oktober 2015		
Te verzenden aan	Commissie Bestuur via iBabs		
Verzenddatum	13 oktober 2015		
Commissiegriffier	Margreeth Trimpe	0118 - 63 14 37	me.trimpe@zeeland.nl
Statenadviseur			
Inhoudelijk ambtenaar	Hans Cijssouw	0118 – 63 14 72	Jiw.cijssouw@zeeland.nl
Verantwoordelijk bestuurder	J. de Bat		

Inhoudelijk	
Aanleiding	Toezegging in statenvergadering van 25 september 2015
Bevoegdheid	GS
Wat is het voorstel?	De inhoud van deze brief te betrekken bij de bespreking van het over rapport Raad financiële verhoudingen 'Geld, grond en gemeenten' in de commissie Bestuur.
Toelichting	In de brief worden de in het rapport geformuleerde aanbevelingen voorzien van een reactie.
Kosten en dekking	n.v.t.
Overige informatie	De brief wordt ter behandeling geagendeerd voor de commissie Bestuur.



15014928



Provincie Zeeland

Gedeputeerde Staten

bericht op brief van: -
uw kenmerk: -
ons kenmerk: 15014528
afdeling: Concernstaf
bijlage(n):
behandeld door: drs. J.J.W. Cijssouw
doorkiesnummer: 0118-631472
onderwerp: Rapport Rfv 'Grond, geld en gemeenten'

de voorzitter van Provinciale Staten
p.a. Statengriffie



verzonden: 13 OKT. 2015

Middelburg, 13 oktober 2015

Geachte voorzitter,

In de Statenvergadering van 25 september 2015 is door ons college toegezegd uw staten schriftelijk te informeren over onze reactie op de aanbevelingen in het rapport 'Grond, geld en gemeenten' van de Raad voor de financiële verhoudingen.

In onze reactie zijn we vooral ingegaan op de rollen van de provincie: de financieel toezichhoudende rol en de kaderstellende rol op het gebied van de ruimtelijke ordening.

De 14 in het rapport geformuleerde aanbevelingen zijn integraal opgenomen en in cursief van onze reactie voorzien.

1. De Raad is van oordeel dat private ontwikkeling het uitgangspunt bij grondontwikkeling moet zijn met het publiekrecht als vangnet tegen onwillige exploitanten en free-riders. Dat betekent 'faciliterend, tenzij'. Het 'tenzij' heeft te maken met de mogelijkheden van kostenverhaal, de economische haalbaarheid en de risico's. Actief grondbeleid is slechts een middel om de publieke verantwoordelijkheid voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. Bij actief grondbeleid dient de gemeente te zorgen voor de nodige buffers om de risico's te kunnen opvangen.

Reactie GS: vanuit de beperking van financiële risico's mee eens, maar de afweging wel of geen actief grondbeleid behoort tot de autonomie van de gemeenten.

2. Gemeenten moeten hun bestaande grondexploitaties kritisch tegen het licht houden, en de consequenties daarvan direct vertalen in de (meerjaren) begroting.

Reactie GS: alle Zeeuwse gemeenten actualiseren de grondexploitatieberekeningen regelmatig. Voor (geprognostiseerde) verliezen wordt direct een voorziening getroffen (een reserve gevormd).

3. In het BBV moet worden vastgelegd dat voor de nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) het activeren van kosten niet is toegestaan. Het huidige criterium dat er een reëel en stellig voornemen moet bestaan dat de gronden in de nabije toekomst worden bebouwd, is te vaag.

4. De kosten van de aanschafwaarde is de boekwaarde. Hooguit kunnen rentekosten worden toegevoegd voor de kapitaallasten. Dit voorkomt dat een verschil in boekwaarde met de lagere marktwaarde moet worden afgeboekt. De status van de niet in exploitatie genomen gronden wordt daarmee dezelfde als het bezit van strategische voorrand of ruilgronden. Deze lijn voorkomt ook problemen bij het vaststellen van de vennootschapsbelasting.
5. Bij de in exploitatie genomen gronden mogen alleen de netto-investeringskosten aan de boekwaarde worden toegevoegd. Dit moet in het BBV worden vastgelegd.
6. De controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad dient te worden versterkt. Gemeenten dienen een meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG) te presenteren waarin de belangrijkste veronderstellingen ten aanzien van de grondexploitaties worden geëxpliciteerd. De realisatie is dan te vergelijken met de schatting en waardering in de jaarrekening. Dit helpt bij de verantwoording. Door de boekhoudkundige regels aan te scherpen komen de kosten en opbrengsten duidelijker in beeld, en is de gemeenteraad beter in staat een heldere afweging te maken.

Reactie GS: de aanbevelingen 3, 4, 5 en 6 zijn reeds verwerkt in een voorgenomen wijziging van het BBV (de boekhoudvoorschriften). De voorgenomen wijzigingen kunnen voor gemeenten met forse boekwaarden van niet in exploitatie genomen gronden, na een overgangstermijn van 4 jaar aanzienlijke financiële consequenties hebben. Over deze ontwikkelingen zijn wij al in overleg met de gemeenten.

7. Accountants dienen kritische vragen te stellen bij de onderbouwing van de grondexploitaties. Om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen van het verwachte resultaat en de risico's van de projecten dienen meerdere scenario's te worden doorgerekend.

Reactie GS: mee eens. De afgelopen jaren zijn de accountants al kritischer geworden. De gemeente Middelburg werkt al langer met scenario's om de risico's beter in beeld te brengen. In het kader van het artikel-12 onderzoek Vlissingen worden ook verschillende scenario's opgesteld.

8. De provincie dient meer inhoud te geven aan haar kaderstellende rol op het terrein van de ruimtelijke ordening en daar waar nodig, gebruik maken van haar doorzettingsmacht om te sturen op de regionale afstemming van de plancapaciteit, ook waar dat financiële gevolgen heeft voor de gemeenten. De mogelijkheden om actief in te grijpen in de bestaande plancapaciteit is onder de huidige wet geregeld het instrument van de inpassingplannen. Deze rol moet de provincie ook bij inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen oppakken. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet zoals het nu voorligt, lijkt alleen via het complexe spoor van taakverwaarlozing ruimte aan provincies te bieden om actief in te grijpen in bestaande plancapaciteit. De Raad adviseert dit ook mogelijk te maken op basis van het instrument van de projectplannen uit de Omgevingswet.

Reactie GS: De Provincie Zeeland geeft een duidelijke invulling van deze rol door het eisen van een regionaal afgestemde regionale programmering voor bedrijventerreinen en woningbouw. Deze programmering dient te passen binnen de door de Provincie Zeeland vastgestelde regionale behoefte voor woningbouw en bedrijventerreinen. De behoefteramingen stelt de Provincie vast op basis van een beleidsneutraal onderzoek naar de regionale behoefte. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte. Dit beleid is vastgelegd in het Omgevingsplan 2012-2018, zoals dat door PS is vastgesteld. Dit beleid sluit aan bij de ladder voor duurzame verstedelijking, zoals die in het Rijksbeleid is opgenomen.

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de regionale programma's ligt primair bij de gemeenten. Het is aan de gemeenten om de lokale behoefte in regionaal verband af te stemmen. De regionale programma's worden door de provincie bekrachtigd.

In 2013/2014 hebben alle regio's regionale woningmarktafspraken opgesteld, waarbij een flink deel van de overprogrammering uit het verleden is teruggebracht.

De provincie ondersteunt de gemeenten op het gebied van woningbouw bij de investering in de bestaande voorraad, o.a. door het Provinciale Impuls Wonen, maar ook door de inzet van de Duurzame particulier woning verbetering leningen (DPW) en de KLUS aanpak voor verpauperde particuliere woningen. In 2015 zijn de woningmarktafspraken geëvalueerd. Deze evaluatie wordt nu afgerond. In 2016 zal aan de gemeenten gevraagd worden om opnieuw regionale afspraken te maken voor woningbouw, gebaseerd op de meest recente bevolkingsprognose. De laatste prognose is in 2014 opgesteld, deze wordt op dit moment bijgesteld om de gevolgen van de toename aan huisvesting van vergunninghouders mee te kunnen nemen.

Voor de bedrijventerreinen zijn de regionale programma's nog niet geactualiseerd op basis van de laatste behoefteraming uit 2013. Om de gemeenten hierbij te ondersteunen is het college bezig om het beleid op

dit punt te verduidelijken, via de herziening van het omgevingsplan. Daarnaast wordt in deze collegeperiode een fonds voor herstructurering ingericht, om de regio's te ondersteunen bij het doel om vraag en aanbod, naar omvang, kwaliteit en locatie, zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

De Provincie neemt met het toepassen van deze instrumenten haar verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening op regionale schaal. Voor een goede beoordeling van de lokale situatie is de gemeente en de regio echter beter toegerust. Wel stelt de Provincie duidelijke kaders, met name ten aanzien van de te verwachte behoefte, regionale afstemming van vraag en aanbod, bundeling en inbreiding. Daarbij biedt de provincie ondersteuning, in de vorm van kennis, gerichte subsidies en ruimtelijk instrumentarium, waarmee de gemeente hun rol beter kunnen invullen.

9. De provinciale toezichthouder moet bij de beoordeling van de financiële positie van gemeenten kijken naar het realiteitsgehalte van de grondexploitaties (woningbouw, kantorenbouw en bedrijventerreinen) en de gehanteerde parameters en deze vergelijken met het ruimtelijk beleid en de prognoses van de provincie en de verwachtingen van andere gemeenten in de regio.

Reactie GS: wij hebben de afgelopen jaren via onze jaarlijkse begrotingscirculaire en in brieven aan de raden over onze toezichtsbevindingen gewezen op het belang van actuele grondexploitatieberekeningen gebaseerd op reële parameters. Een toets aan de regionale woningbouwafspraken en regionale programmeringen voor bedrijventerreinen is bij de meer risicovolle projecten standaard. Met de eerder genoemde aanscherping van het BBV worden de regels verscherpt voor opname van de uitgangspunten/parameters bij de waardering van grondexploitaties in de jaarrekening. Dit versterkt de controlerende rol van raad, accountant en provinciale toezichthouder.

10. De Raad bepleit meer maatwerk in het financieel toezicht. Voorkomen zou moeten worden dat de gehele gemeentelijke begroting meerjarig onder preventief toezicht komt te staan enkel vanwege een negatieve algemene reserve als gevolg van het grondbeleid. De Raad beveelt daarom een interventieladder aan. Deze dient in de Handleiding artikel 12 Fw en in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader worden vastgelegd. De interventieladder bestaat uit de volgende onderdelen.

- 1) Gemeenten met een negatieve algemene reserve als gevolg van tegenvallende grondexploitaties die dat niet binnen het tijdsbestek van de meerjarenbegroting (0- 4 jaar) kunnen oplossen, komen onder preventief toezicht. Deze gemeenten dienen een plan van aanpak te presenteren dat voorziet in de sanering van het tekort voor de komende 10 jaar. Dat plan moet worden goedgekeurd door de provinciaal toezichthouder.
Na goedkeuring van het plan beperkt het preventief toezicht zich primair tot het tot uitvoering brengen van dit plan. De gemeente krijgt voor de jaren van financieel toezicht elk jaar op voorhand de financiële ruimte zoals die voor dat jaar in het plan van aanpak is begroot.
- 2) Indien na deze periode onverhoopt nog steeds sprake is van een negatieve algemene reserve, kan de gemeente onder strikte voorwaarden na deze 10 jaar in aanmerking komen voor een sanering van dat tekort, via een aanvullende uitkering (artikel 12 Fw). De voorwaarde is dat de lopende begroting (los van de grondexploitatieverliezen) structureel in evenwicht is en de gemeente in de periode van het preventief toezicht heeft meegewerkt aan het saneren van de grondexploitatie en via de verhoging van de OZB en de verlaging van het voorzieningenniveau een maximale inspanning heeft geleverd aan het oplossen van het probleem. De resterende vraag is dan of de gemeente, gezien de marktomstandigheden, zelf in staat is de resterende negatieve algemene reserve alsnog aan te vullen, of dat er sprake is van een structureel probleem.

Reactie GS: In Zeeland kennen we de gemeente Vlissingen die een artikel 12 aanvraag Fw heeft ingediend en momenteel onder preventief toezicht van de provincie staat. Saneren van de gemeentefinanciën en een eventuele aanvullende bijdrage moeten er voor zorgen dat er weer een reële en structureel sluitende begroting ontstaat. De problematiek van de grondexploitatie zoals die ook is beschreven in het rapport Grond, geld en gemeenten speelt hierbij een grote rol. De provincie en de artikel 12-inspecteur zullen bij het zoeken naar een oplossing voor de gemeente Vlissingen en in het bijzonder de grondexploitatieproblematiek waar mogelijk gebruik maken van (onderdelen van) de aanbeveling van de Rfv. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de voorgestelde interventieladder en de daarin opgenomen mogelijke 'knip' tussen toezicht op de grondexploitatie en de rest van de begroting het onbedoelde gevaar met zich kan meebrengen dat in de beeldvorming naar buiten het beeld ontstaat dat alleen het grondbedrijf onder financieel toezicht staat. In een artikel 12-situatie zoals in geval van Vlissingen staat de gemeente inclusief het gemeentelijke grondbedrijf onder financieel toezicht. Veel andere elementen van de aanbeveling komen in belangrijke mate overeen met het bestaande artikel 12-beleid in het bijzonder hoe omgegaan moet worden met de sanering van een negatieve algemene reserve als gevolg van grondexploitatieverliezen, waarvoor in de praktijk van artikel 12 al ruime termijnen voor de sanering worden gehanteerd. De Rfv merkt dan ook terecht op dat voorkomen dient te worden dat gemeenten negatieve reserves als gevolg van grondexploitaties te snel afwentelen op het collectief van de gemeenten. Het Rfv-advies kijkt

vooral van het bestaande artikel 12-beleid af waar het een beperking van het financieel toezicht voorstelt voor wat betreft de uitvoering van het plan van aanpak voor de sanering van de negatieve algemene reserve door grondexploitatieverliezen.

11. Een gemeente die direct een beroep moet doen op een aanvullende uitkering ter sanering van de negatieve grondexploitatie, zal eerst een saneringsbegroting moeten opstellen waaruit blijkt dat zij uitkomt met de reguliere algemene middelen. Eerst nadat de meerjarenbegroting in evenwicht is kan het tekort worden vastgesteld dat voor sanering in aanmerking komt en de daarbij behorende bijdrage die de gemeente gedurende 10 jaar zelf kan leveren ter vermindering van het tekort.

Zie reactie bij aanbeveling 10.

12. De verdeling van de algemene uitkering zal meer expliciet rekening moeten houden met de kosten die gemeenten maken in verband met ruimtelijke herstructureringsopgaven die zij niet (meer) kunnen dekken uit de inkomsten uit grondexploitatie.

Reactie GS: mee eens. Als de mogelijkheden wegvallen om bovenwijkse investeringen ten laste te laten komen van de grondexploitatie zal dat een weerslag hebben op binnenstedelijke herstructureringen.

13. Het gemeentelijk belastinggebied moet worden verruimd om te voorkomen dat gemeenten zich gedwongen voelen zich in te laten met risicovolle grondexploitaties. Bij de vormgeving daarvan dient te worden voorkomen dat de opbrengsten van ruimtelijke investeringen worden afgeroomd door een volledige verevening van de belastingcapaciteit, zodat een gemeente geen baat heeft bij het vergroten van de eigen belastinggrondslag.

Reactie GS: mee eens.

14. De mogelijkheden om kosten voor ruimtelijke investeringen te verhalen via Bedrijveninvesteringszones dient te worden verruimd.

Reactie GS: mee eens.

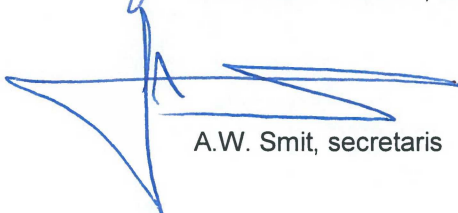
Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten,



drs. J.M.M. Polman, voorzitter



A.W. Smit, secretaris