

Statenmededeling aan Provinciale Staten

Onderwerp

Uitkomsten verkenning grondfonds naar het voorbeeld van Overijssel

Datum

4 februari 2014

Documentnummer

3535999

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Kennisnemen van

De uitkomsten van de verkenning naar de mogelijkheden en wenselijkheid van het instellen van een grondfonds naar het voorbeeld van Overijssel.

Aanleiding

Op 6 december jl. is tijdens de begrotingsbehandeling door ons college (gedeputeerde Pauli) toegezegd dat er een notitie wordt opgesteld over de mogelijkheden en onmogelijkheden van een Grondfonds naar het voorbeeld van Overijssel.

Op 11 december 2013 heeft het college van GS van de Provincie Overijssel Statenvoorstel PS/2013/1024 *Motie Kerkdijk cs “ Vitaliteit Overijsselse gemeenten / verkenning Grondfonds Overijssel”* aan PS gestuurd. Dit voorstel is in de nationale media breed uitgemeten via artikelen en interviews in onder andere het Financieel Dagblad, Volkskrant en Binnenlands Bestuur. Daarbij is gesuggereerd dat er meerdere provincies geïnteresseerd zouden zijn om het voorbeeld van Overijssel te volgen. In deze mededeling informeren wij u over de doelstellingen en inhoud van het voorstel van de provincie Overijssel en maken we een beoordeling over de mogelijke relevantie van een dergelijk grondfonds voor Brabant. Vervolgens geven we kort de stand van zaken van overprogrammering in Brabant en geven we een toelichting op de aanpak die we hierin hebben gevolgd.

Bevoegdheid

De verkenning is uitgevoerd door ons college ten behoeve van de oordeelsvorming in uw Staten.



Kernboodschap

1. Voorstel Grondfonds Overijssel

Datum

4 februari 2014

Documentnummer

3535999

Voor de beschrijving van het voorstel voor het Grondfonds in Overijssel baseren we ons op de volgende bronnen:

1. Statenvoorstel provincie Overijssel van 11-12-2013
2. Toelichting gedeputeerde Bert Boerman (Binnenlands Bestuur 07-01-2014)

In het statenvoorstel van Overijssel zijn twee varianten uitgewerkt. In deze mededeling beperken we ons tot slechts één variant (tweede variant), namelijk waarbij de provincie Overijssel grond koopt van de Overijsselse gemeenten .

1.1 Argumenten Grondfonds Overijssel

De belangrijkste argumenten van de provincie Overijssel voor een Grondfonds zijn:

- Uit de markt halen van overprogrammering woningbouw en bedrijventerreinen.
- De grondexploitaties (GREX-en) die overblijven bij de gemeenten worden kansrijker.
- Handhaven investeringsruimte gemeenten.
- Positieve impuls financiële positie Overijsselse gemeenten.

1.2 Hoe denkt de provincie Overijssel dat te bereiken?

- De provincie Overijssel koopt gronden van de gemeente onder de volgende condities en voorwaarden:
 - Provincie Overijssel wordt volledig eigenaar van de gronden en heeft de beschikking over en het risico van de gronden.
 - Het betreft alleen uitbreidingsplannen.
 - De provincie Overijssel koopt de grond tegen de (hoge) boekwaarde bouwgrond.
 - De gemeenten wijzigen de bestemming van de gronden doordat de bouwbestemming er af gaat.
 - De provincie Overijssel boekt het verschil tussen de hoge boekwaarde GREX en de lage boekwaarde (bijvoorbeeld landbouwgrond (i.v.m. te wijzigen bestemming) gelijk af.
 - De gemeenten betalen de afgeboekte boekwaarde in 10 jaarlijkse termijnen terug aan de provincie Overijssel.

1.3 Financiële gevolgen provincie Overijssel en gemeenten (op basis van cijfers PS-voorstel)

De provincie Overijssel koopt de gronden tegen boekwaarde bouwgrond voor € 130 miljoen. Na wijziging van de bestemming is de boekwaarde van de grond nog slechts € 24 miljoen. De provincie Overijssel boekt het

verschil van € 106 miljoen af. De dekking van deze afboeking wordt gevonden in een nog aan te wijzen reserve. Tegelijkertijd neemt de provincie Overijssel een vordering op van € 106 miljoen te verhalen op de gemeenten. Daadwerkelijk neemt de provincie Overijssel dus geen verlies, maar is er slechts sprake van voorfinanciering middels het verstrekken van een geldlening.

Datum

4 februari 2014

Documentnummer

3535999

De gemeenten verkopen de grond tegen boekwaarde bouwgrond voor € 130 miljoen aan de provincie Overijssel. Tegelijkertijd wordt overeengekomen, dat de gemeenten het verschil van € 106 miljoen tussen de hoge boekwaarde bouwgrond en de lage boekwaarde (bijvoorbeeld) landbouwgrond terug betalen aan de provincie Overijssel. De provincie Overijssel gaat er daarbij vanuit, dat de gemeenten daar 10 jaar over mogen doen. Dit om te voorkomen, dat de gemeenten het verlies van € 106 miljoen in één keer moeten nemen. De provincie Overijssel weet dat de meeste gemeenten niet de middelen hebben om dat in één keer te doen.

De gemeenten ontvangen dus in eerste instantie een bedrag van € 130 miljoen, maar tegelijkertijd ontstaat er een terugbetalingsverplichting van € 106 miljoen. Op dat moment is bekend dat van de geïnvesteerde boekwaarde van € 130 miljoen er slechts € 24 miljoen terug verdiend is. Met andere woorden, er is op dat moment bekend dat er een verlies geleden wordt van € 106 miljoen. Volgens de regelgeving (op basis van algemene economische beginselen) neem je verliezen zodra deze bekend zijn en wel voor het gehele bedrag. De gemeenten dienen op dat moment het verlies van € 106 miljoen te verwerken in de administratie en daar voor het gehele bedrag dekking voor aan te wijzen. De gemeenten kunnen dit verlies van € 106 miljoen dus niet spreiden over een periode van 10 jaar.

1.4 Beoordeling voorstel Overijssel

De constructie met het Grondfonds zoals de provincie Overijssel die voor ogen heeft, past niet binnen de regelgeving van de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). De gemeenten zullen gelijktijdig met de overeenkomst tot verkoop van de gronden de terugbetalingsverplichting van € 106 miljoen als verlies moeten nemen en moeten verwerken in de begroting/jaarrekening. Hiermee ontstaat een situatie die feitelijk gelijk is aan reguliere afwaardering van grondposities, die ten laste gebracht wordt van de algemene reserve. Het Grondfonds helpt de gemeenten dus niet om hun financiële situatie te verbeteren. Wel krijgen de gemeenten € 106 miljoen aan liquide middelen (gelijk aan een geldlening) ter beschikking, waar mogelijk rente voor betaald moet worden.

De provincie Overijssel wekt de indruk € 106 miljoen af te boeken. Dit is echter onjuist. Het gelijktijdig opnemen van een vordering op de gemeenten van € 106 miljoen is immers de dekking voor de waardevermindering van de grond van € 106 miljoen.

Er ontstaat voor de provincie Overijssel wel een mutatie in de liquide middelen, aangezien er € 130 miljoen aan de gemeenten wordt betaald.

Datum

4 februari 2014

Documentnummer

3535999

In antwoord op vragen van de Tweede Kamerleden Fokke en De Vries heeft de minister van Infrastructuur en Milieu mede namens de minister van Binnenlandse Zaken op 27 november 2013 verklaard dat de plannen van Overijssel (en toen ook nog Gelderland) ” niet bijdragen tot een verbetering van de financiële positie van gemeenten omdat in die plannen de kosten van de afwaardering alsmede de rentelasten nog steeds volledig voor rekening van de gemeenten komen. Hierdoor verandert de financiële positie van de gemeenten niet en krijgen ze, net als wanneer ze zelf de gronden afwaarderen, te maken met een negatieve algemene reserve, die binnen de meerjarenbegroting weer positief moet zijn. Een langere periode is mogelijk (...) maar dan komt de betrokken gemeente onder preventief toezicht van de provincie. Gemeenten blijven dus ook bij preventief toezicht verantwoordelijk voor een gezonde financiële huishouding” (I&M/BSK-2013/270749)

Op een door de provincie Overijssel zelf georganiseerde expertmeeting op 27 januari jl. is door vrijwel alle aanwezige grondpositie-experts het voorstel van het grondfonds afgewezen. (Binnenlands Bestuur28-01-2014)

1.5 Opstelling andere provincies

In de media is gesuggereerd dat andere provincies geïnteresseerd zouden zijn om het voorbeeld van Overijssel te volgen. Uit een inventarisatie onder de andere provincies blijkt dat geen van de andere provincies overweegt om een Grondfonds naar het model van Overijssel in te stellen. De hierboven genoemde overwegingen lijken ook voor deze provincies hiervoor een belangrijke reden.

1.6 Conclusie

1. Voor de gemeenten is het grondfonds geen feitelijke oplossing voor hun financiële problemen als gevolg van de grondsituatie. De gemeenten zullen genooddaakt blijven om het verlies van € 106 direct te nemen ondanks de financiële regeling van de provincie Overijssel. Hiermee is feitelijk sprake van een situatie die gelijk is aan reguliere afwaardering van de grondposities.

2. Afwaardering van de grondposities gaat ten laste van de algemene reserve. Activeren van tekorten is namelijk conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) niet toegestaan. Indien een negatieve algemene reserve ontstaat moet deze binnen vier jaar worden weggewerkt. Een langere periode van maximaal 10 jaar is voor bijzondere omstandigheden onder voorwaarden mogelijk en er zal sprake zijn van preventief toezicht.

3. Gelet op de situatie in Overijssel wordt het uit de markt halen van de overprogrammering en het kansrijker maken van de resterende GREX-en

daar met deze variant mogelijk wel bereikt, maar wordt de rekening hiervan feitelijk dus gewoon betaald door de gemeenten zelf.

Datum

4 februari 2014

Documentnummer

3535999

2. Overprogrammering in Brabant

Het voorstel in Overijssel is met name gericht op het verminderen van de omvang van de overprogrammering bij de ontwikkeling van de woningbouw en bedrijventerreinen. De vraag is hoe relevant deze inzet is voor Brabant. Daarom hier een korte schets van de situatie in Brabant.

Woningbouw

Hoewel ook de financieel-economische crisis diepe sporen nalaat op de woningmarkt is er binnen de provincie Noord-Brabant nagenoeg geen sprake is van “overprogrammering” voor wat betreft de woningbouw. Uit de meest recente rapportage van de Regionale Agenda Wonen van najaar 2013 blijkt dat gemeenten in de afgelopen jaren ingrijpende maatregelen hebben getroffen om hun plancapaciteit terug te brengen. Tussen 2008 en 2013 is de plancapaciteit met maar liefst eenderde, of te wel 73.000 woningen terug gebracht. Er is sprake van een toegenomen realiteitszin bij gemeenten, waardoor de overcapaciteit aan woningbouwplannen drastisch is teruggebracht. Voor de periode 2013 t/m 2022 ligt de omvang van de totale plancapaciteit voor woningbouw inmiddels zelfs iets (5%) onder de benodigde capaciteit. Kwantitatief gesproken is er dan ook over het geheel van Brabant gesproken op dit moment geen sprake van overprogrammering in de woningbouw. Dit laat onverlet dat er op individueel gemeentelijk niveau aanmerkelijke verschillen kunnen bestaan.

Bedrijventerreinen

Ook voor wat betreft bedrijventerreinen is er ondanks de tegenvallende economische groei geen sprake van overprogrammering die noodzaakt om actief grond uit het bestand te halen. . Over de programmering zijn door de provincie met de afzonderlijke regio's afspraken gemaakt in 2011 en 2012. Via de Regionale Ruimtelijke Overleggen (RRO's) worden deze intensief gemonitord. De huidige programmeringsafspraken zijn gefaseerd tot na 2020. Qua plannen gaat het hierbij om zowel harde als zachte plancapaciteit. Daarnaast zijn niet alle gronden in eigendom van gemeenten.

3. Aanpak provincie Brabant m.b.t. grondproblematiek gemeenten

De provincie speelt op twee manieren een rol bij de grondproblematiek van gemeenten namelijk enerzijds via haar ruimtelijke ordeningstaak en anderzijds als financieel toezichthouder.

Op ruimtelijk vlak is het beleid in de afgelopen jaren erop gericht geweest om duidelijke bestuurlijke afspraken te maken over de regionale woningbouwplanning en –programmering. In Brabant is dit geborgd in de Verordening Ruimte op grond waarvan ieder jaar de regionale afspraken over gemeentelijke woningbouwprogramma's voor de komende jaren

worden herijkt en geactualiseerd. Het is vervolgens aan gemeenten om in lijn hiermee te sturen op de inzet van de eigen plannen. Doel van de regionale afstemming en afspraken is dat gemeentelijke ambities en plancapaciteit wordt ingekaderd in een realistisch woningbouwprogramma. Dit om concurrentie tussen gemeenten te voorkomen, desinvesteringen te vermijden en leegstand tegen te gaan. Zoals hierboven aangegeven heeft dit beleid in de afgelopen jaren goede resultaten opgeleverd waardoor overprogrammering in de woningbouw is teruggedrongen.

Datum

4 februari 2014

Documentnummer

3535999

Voor wat betreft de bedrijventerreinen worden afspraken gemaakt over de planning op basis van vierjaarlijkse prognoses. Medio 2014 zal een nieuwe prognose worden opgesteld, waarna de afspraken over de planning voor de komende periode opnieuw zullen worden herzien.

Uitgangspunt van de provincie is dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor hun grondexploitatie en dat het niet aan de provincie is om gemeenten financieel bij te staan als er problemen zijn die veroorzaakt worden door het gevoerde grondbeleid. Dit neemt niet weg dat de provincie steeds bereid is geweest in overleg te treden met gemeenten wanneer zich problemen voordoen. Lokale problemen zullen hierbij door de betrokken gemeenten zelf opgelost moeten worden. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een (boven)regionale opgave levert de provincie maatwerk.

Ook vanuit haar rol als financieel toezichthouder neemt zij haar verantwoordelijkheid en wordt meegedacht over mogelijke oplossingen. In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat binnen de provincie op dit moment alleen de gemeenten Nuenen en Gemert Bakel onder verscherpt toezicht staan als gevolg van de slechte financiële situatie die is veroorzaakt door het gevoerde grondbeleid.

4. Conclusies:

- I. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor hun grondexploitatie en het is niet aan de provincie om gemeenten financieel bij te staan als er problemen zijn die veroorzaakt worden door het gevoerde grondbeleid.
- II. Binnen de provincie Noord-Brabant is door een actief beleid samen met gemeenten momenteel nagenoeg geen sprake van “Overprogrammering” voor wat betreft de woningbouw en bedrijventerreinen;
- III. De constructie van een grondfonds zoals door Provincie Overijssel wordt voorgesteld past niet binnen de BBV – regels en leidt daarom niet tot de gewenste oplossing voor verbetering van de financiële positie van gemeenten;

- IV. Geen van de andere provincies is geïnteresseerd om het voorbeeld van Overijssel te volgen.
- V. Gelet op de financiële effecten van het grondfonds voor gemeenten en de minder urgente problematiek van overprogrammering in Brabant wordt geadviseerd om af te zien van de instelling van een Grondfonds naar het model van Overijssel.

Datum

4 februari 2014

Documentnummer

3535999

Consequenties

1. *Wij zien geen aanleiding om een grondfonds naar het voorbeeld van Overijssel voor Brabant te overwegen en adviseren u van eventuele voorstellen hiertoe af te zien.*

Europese en internationale zaken

Nvt

Communicatie

Nvt

Vervolg

Wij zetten ons huidige beleid met betrekking tot planning en programmering van woningbouw en bedrijventerreinen in nauwe samenspraak met gemeenten voort. Waar nodig zullen we ons in uitzonderlijke gevallen inzetten voor maatwerkoplossingen.

Bijlagen

Geen.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

Voorzitter,

Secretaris,

Auteur: W.W.M. Wagenmans, wwagenmans@brabant.nl, (06) 556 865 27
Cluster Economie en Internationalisering/Afdeling Economisch Beleid en Deelnemingen