

RAADSCOMMISSIE RUIJTE

Vergadering van de gemeenteraad van 29 oktober 2014

Portefeuillehouder : A.F. van Eersel

Behandelend ambtenaar : M.H.R.M. Wolfs-Corten

Nummer raadsvoorstel: RAD-001033

Doorkiesnummer : (0495) 575 206

Agendapunt: 9

ONDERWERP

Kennisnemen van en overnemen van conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Weert naar aanleiding van het onderzoek "Toetsing (actieve) grondbeleid en grondprijnsbeleid in de gemeente Weert".

AANLEIDING EN DOELSTELLING

De rekenkamer is een adviesorgaan van de gemeenteraad en brengt in die hoedanigheid via eindrapporten van door haar uitgevoerde onderzoeken conclusies en aanbevelingen onder de aandacht van de raad.

Op 22 augustus 2014 is het eindrapport van de rekenkamer in het onderzoek "Toetsing (actieve) grondbeleid en grondprijnsbeleid in de gemeente Weert" aangeboden aan de gemeenteraad. Bij dit eindrapport is een bestuurlijke reactie door het college van burgemeester en wethouders uitgebracht. De reactie van de rekenkamer op deze bestuurlijke reactie is opgenomen in hoofdstuk 8 van het eindrapport.

De doelstelling van dit raadsvoorstel is uw raad kennis te laten nemen van de resultaten van het onderzoek en een besluit te doen nemen over de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

PROBLEEMSTELLING

Het grondbeleid van gemeenten is een actueel onderwerp gezien de economische ontwikkelingen in Nederland. In 2012 hebben er verschillende afwaarderingen plaatsgevonden ten gevolge van de economische crisis. Voor de Rekenkamer Weert was dit mede een aanleiding om het grondbeleid en grondprijnsbeleid van de gemeente Weert te onderzoeken.

De Rekenkamer heeft een centrale vraagstelling, welke als volgt is geformuleerd:

In welke mate wordt door de gemeente Weert het (actieve) grondbeleid doeltreffend en doelmatig uitgevoerd en worden de grondprijns bij de verkopen van gronden conform het grondprijnsbeleid uitgevoerd?

OPLOSSINGSRICHTINGEN

Algemene conclusies

In het algemeen is er een positief beeld omtrent de wijze waarop in de gemeente Weert het (actieve) grondbeleid en het grondprijnsbeleid doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd. De grondprijns bij de verkopen van gronden worden conform het grondprijnsbeleid gehanteerd. In veel gevallen voldoet de gemeente aan de gestelde normen. Op een aantal punten is nog wel verbetering mogelijk.

In een aantal gevallen gaat de werkwijze van de gemeente een stap verder dan het beleid aangeeft. Een goed voorbeeld daarvan is dat het binnen de gemeente gemeengoed is om een aankoop te baseren op een door een onafhankelijk derde opgesteld taxatierapport. In het geval afgeweken wordt van de taxatie, dan ligt daar een motivatie aan ten grondslag en die wordt ook kenbaar gemaakt.

Een ander goed voorbeeld is de monitoring van de projecten. In het verleden werden de projecten toegelicht in de beleidsbegroting. Aangezien dit niet de plaats voor een toelichting van projecten was, werden vanaf 2008 de projecten beschreven in een voortgangsrapportage, welke voor de raad ter inzage lagen. Sinds circa vijf jaar wordt deze rapportage ook naar de raad gestuurd (en besproken in commissieverband). In de betreffende voortgangsrapportage wordt per project de stand van zaken besproken, de veranderingen risico's e.d. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat er meer uniformiteit mag zijn in de voortgangsrapportage. Waar het ene project uitgebreid wordt beschreven is de beschrijving van een ander project aan de korte kant.

Opgemerkt dient te worden dat de gemeente bij het grondprijzenbeleid heeft geleerd dat bepaalde methodes uit het verleden niet meer passend zijn in de huidige tijd. Waar in het verleden de gemeente nog een beperkt aantal woningbouwcategorieën had en intern marktonderzoek deed, geeft het huidige grondprijzenbeleid een beduidend gedetailleerder beeld met betrekking tot woningbouwcategorieën en de daarbij behorende prijzen. Deze grondprijzen worden inmiddels via een onafhankelijke deskundige extern getoetst.

Het feit dat er in het algemeen een positief beeld is, neemt niet weg dat er een aantal onderdelen is dat nog aandacht verdient dan wel niet conform het beleid wordt uitgevoerd. In dat kader moeten worden genoemd:

- De Woonvisie, doelstellingen t.a.v. programma's;
- De contractvorming m.b.t. projecten;
- De besluitvorming m.b.t. negatieve projecten;
- Meerjareninvesteringsprogramma.

Woonvisie

De Woonvisie geeft geen helder beeld van de door de gemeente te realiseren doelstellingen m.b.t. het woningbouwprogramma. Hetgeen in de Woonvisie is opgenomen is niet SMART geformuleerd. In de Woonvisie staan aantallen genoemd. De bedoelde aantallen zijn de planvoorraad van de gemeente, welke aantallen worden gewijzigd indien programma's binnen de planvoorraad wijzigen. SMART-doelstellingen met betrekking tot beleid gaan volgens ons om andere punten, punten die op een hoger niveau liggen. Een voorbeeld zou kunnen zijn: hoeveel procent sociale woningbouw van het totale woningbouwarsenaal, wil de gemeente Weert in de komende vijf jaar realiseren. Bovendien worden programma's door de gemeente niet bijgesteld op grond van veranderingen in de behoefte van de bevolking, maatschappelijke trends en andere beleidsdoelstellingen die samenhangen met het woonbeleid. Er is geen sprake van een top/down-benadering (dus een overkoepeld beleid) maar van een sterk vanuit de locatie gedreven programma. Hierbij komt dat de gemeente, weliswaar op basis van marktonderzoek, per project een woningbouwprogramma samenstelt, maar daarbij geen relatie legt met de gewenste doelstellingen op een hoger niveau (zoals bijvoorbeeld het percentage sociale woningbouw). In het geval de gemeente zijn volkshuisvestelijke doelstellingen met betrekking tot woningbouw vastlegt in zijn Woonvisie, dan heeft de gemeente een uitgangspunt om een en ander aan marktpartijen op te leggen en zodoende ook minder "gunstige" woningbouw te realiseren. Uiteraard dient daarbij gemeentelijk dan wel regionaal onderzoek plaats te vinden.

Contractvorming

Naast een actieve grondpolitiek is er een aantal projecten waar de gemeente te maken heeft met marktpartijen die grondposities hebben. In die gevallen heeft de gemeente (al dan niet via bouwclaimafspraken) getracht om met de betreffende marktpartijen afspraken te maken en deze in overeenkomsten vast te leggen. Uit het dossieronderzoek volgt dat de gemeente de contractvorming scherper kan benaderen:

- niet altijd zijn alle van belang zijnde onderdelen in deze contracten meegenomen;
- de grondprijzen zijn soms niet geheel volgens het vigerende grondprijzenbeleid bepaald;
- het kostenverhaal is niet geheel correct (hoewel gemotiveerd) gevolgd;
- een fasering is niet in alle gevallen meegenomen.

Hierbij wordt opgemerkt dat dit soms te maken had met de tijdsperiode waarin de onderhandelingen werden uitgevoerd en het moment van het maken van de afspraken/contract het mogelijk niet noodzakelijk werd geacht om nieuwe onderhandelingen te voeren. Een en ander neemt niet weg dat het maken van dergelijke afspraken problemen kan voorkomen.

Besluitvorming start projecten

De gemeenteraad heeft bij een van de onderzochte projecten, in afwijking van de Nota grondbeleid, geen expliciet besluit genomen bij de start van een project welke een negatief plansaldo had. Hoewel de gemeenteraad indirect wel is geïnformeerd en daarbij ook oplossingen zijn aangedragen, moet worden geconstateerd dat expliciete besluiten met dekkingsvoorstellen ontbreken.

Meerjareninvesteringsplan Ruimtelijke ontwikkelingen en Bovenwijkse voorzieningen

Op basis van het Meerjareninvesteringsplan worden de kosten van ruimtelijke ontwikkelingen en bovenwijkse voorzieningen verhaald op marktpartijen en grondeigenaren. Tijdens het feitenonderzoek is geconstateerd dat er in de openbare versie daarvan geen bedragen zijn opgenomen per investering. In de technische reactie is door de gemeente aangegeven dat de investeringen niet openbaar zijn gemaakt, maar bij de behandeling van het raadsvoorstel vertrouwelijk ter inzage zijn gelegd.

Als het Meerjareninvesteringsplan de basis vormt voor het verhaal van bepaalde kosten dient het voor marktpartijen en grondeigenaren inzichtelijk te zijn of hetgeen de gemeente wenst te verhalen op juiste wijze is bepaald met inachtneming van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Als de investeringen niet openbaar zijn, wordt deze mogelijkheid aan de betreffende marktpartij ontnomen. Dit klemmt omdat de gemeente een exploitatieplan heeft vastgesteld en in dat geval de gemeente openheid van zaken had moeten geven.

Afwaardering van de gronden

Een ander onderdeel van het rekenkameronderzoek was het onderzoek naar de afwaardering van de gronden/grondexploitaties die in 2012 heeft plaatsgevonden.

Als eerste wordt opgemerkt dat de gemeente soms de term afwaardering gebruikt terwijl er een voorziening wordt getroffen.

Ten tweede, de wijze waarop de gemeente in de diverse documenten omgaat met het afwaarderen van gronden (treffen van voorzieningen en harde afwaardering) wordt niet geheel consistent en helder geacht te zijn. Hoewel het BBV bij de BIE gronden de gemeente een keuze geeft (een afboeking of een voorziening), zou het gelet op het karakter van de afwaardering, meer voor de hand hebben gelegen om te kiezen voor een afboeking. Het gaat er immers om dat vanwege het terugdringen van het aantal woningen, de betreffende gronden niet meer gerealiseerd zullen gaan worden. In dat geval zou het voor de hand liggen om de gronden hard af te boeken (dus geen voorziening).

Ten derde dient geconcludeerd te worden dat de raad beter geïnformeerd had moeten zijn; een duidelijk scheiding van afwaardering en voorzieningen en de wijze waarop de "verliezen" zijn verwerkt.

Omtrent de afwaardering in 2012 ontbreekt een totaalbeeld voor de raad. Hoewel het raadsvoorstel van 10 april 2013 ten doel had om een omvangrijke afwaardering kenbaar te maken welke vervolgens in de jaarrekening 2012 werd verwerkt heeft het College geen helder totaal beeld gegeven in de jaarrekening 2012 van hetgeen in het geheel heeft plaatsgevonden, omdat in de jaarrekening 2012 met name aandacht wordt besteed aan het voorstel van 10 april 2013. Het is hiervoor voor de gemeenteraad niet eenduidig helder geweest wat het totale plaatje omtrent de afwaardering in 2012 is geweest. Hierbij komt dat de gemeenteraad geen detailinzicht is gegeven omtrent de afwaardering welke is behandeld in het voorstel van 10 april 2013. De gemeente geeft aan dat de staten P bij de jaarrekening 2012 ter inzage hebben gelegen, doch de informatie in dezen had bij het voorstel van 10 april ter inzage gelegen.

Hierbij zij opgemerkt dat het in enige mate bevreemdend is dat pas in de loop van 2012 wordt geconstateerd dat niet alleen de afzetverwachtingen voor 2012 en 2013, maar ook voor een aantal daarop volgende jaren, naar beneden moeten worden bijgesteld. Het feit dat in 2011 de boekwaarde van het grondbedrijf nog afneemt, brengt niet met zich mee dat er in 2011 nog niets aan de hand was. Het feit dat de boekwaarde nog afneemt zegt niets over het feit dat in 2011 afzetverwachtingen al niet achter de feiten aan liepen. De economische crisis, met name op de huizenmarkt, had reeds ruim voor die jaren haar intrede gedaan, hetgeen met zich brengt dat ook in de jaren voor 2012 geprognosticeerde aantallen niet gehaald hadden kunnen worden en afzetverwachtingen al in de gaten hadden moeten worden gehouden. Reeds in 2010 en 2011 liep de toename van de woningvoorraad aanzienlijk achter bij de ambities (zie de Woonvisie).

Aanbevelingen

De verbeterpunten komen thans als aanbevelingen aan de orde. De aanbevelingen hebben ten doel om de raad beter te kunnen laten sturen en toetsen als het gaat om grondbeleid.

1. Een marktonderzoek te laten uitvoeren naar de woningbehoefte in de gemeente als geheel voor de komende vijf tot tien jaar, waarbij de daaruit voortvloeiende programmatische eisen (al dan niet in de Woonvisie) worden vastgelegd. Daarbij kan ook een aantal scenario's bij verschillende (economische) ontwikkelingen worden geschetst.
2. De voortgangsrapportages m.b.t. de projecten in de gemeente verder te verbeteren door een meer 'uniforme' wijze van verslaglegging qua inhoud, onderdelen en details.
3. Doorgaan met monitoren van de projecten, met name ten aanzien van risico's, doch de monitoring van de risico's op te schalen en deze minimaal jaarlijks vast te leggen per project en voor de gemeente in zijn geheel.
4. Het opstellen van een checklist waarin alle van belang zijnde onderdelen van een grondexploitatie/kostenverhaal zijn opgenomen. In het kader van een exploitatieplan of het opstellen van overeenkomsten de checklist gebruiken om te bekijken of alle onderwerpen nodig en noodzakelijk zijn en het al dan niet van toepassing zijn gemotiveerd beoordelen en aangeven (richting gemeenteraad).
5. In het geval er afwijkingen zijn van het grondprijsbeleid deze gemotiveerd ter besluitvorming voorleggen aan de gemeenteraad.
6. In het geval er sprake is van een negatief startsaldo van een project deze expliciet ter besluitvorming voorleggen aan de gemeenteraad, waarbij tevens dekkingsvoorstellen worden gedaan.
7. In het geval er sprake is van financiële consequenties van een omvangrijke aard de communicatie naar de gemeenteraad verbeteren door eenduidige terminologie en uitleg daarvan alsmede indien van toepassing nadien een totaal helder beeld scheppen.

COMMUNICATIE

Het eindrapport met de bestuurlijke reactie is, gelijktijdig met het aanbieden van het eindrapport aan de gemeenteraad, op de website geplaatst van de gemeente Weert. Na de raadsbehandeling zal er een brief naar de rekenkamer uitgaan, met daarin het raadsbesluit.

EVALUATIE

Het college rapporteert periodiek aan de raad omtrent de stand van zaken van de implementatie van de overgenomen aanbevelingen.

ADVIES RAADSCOMMISSIE

- Het advies van de raadscommissie Ruimte is:
 - ◆ De commissie acht het voorstel rijp voor behandeling in de raad, als bespreekstuk. De fracties Weert Lokaal, VVD en CDA stemmen niet in met aanbeveling 1 uit het rapport.
 - ◆ Vanuit de commissie zal conform de verordening op de rekenkamer een procedureel initiatiefvoorstel geagendeerd worden voor de raadsvergadering van 29 oktober a.s.

VOORSTEL INITIATIEFNEMER

Kennismemen van en overnemen van conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Weert naar aanleiding van het onderzoek "Toetsing (actieve) grondbeleid en grondprijsbeleid in de gemeente Weert".

Bijbehorend ontwerp-raadsbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

De raadscommissie Ruimte,
De commissiegriffier,

De voorzitter,

M.H.R.M. Wolfs-Corten

P.J.R.L. Verheggen

RAADSCOMMISSIE RUIMTE

Nummer raadsvoorstel: RAD-001033

RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Weert,

gezien het voorstel van de raadscommissie Ruimte van 14 oktober 2014;

b e s l u i t :

Kennis te nemen van en over te nemen de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Weert naar aanleiding van het onderzoek "Toetsing (actieve) grondbeleid en grondprijnsbeleid in de gemeente Weert".

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 29 oktober 2014.

De griffier,

De voorzitter,

M.H.R.M. Wolfs-Corten

A.A.M.M. Heijmans