

Aan de leden van de gemeenteraden van Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo,

Hierbij bieden wij u het rapport Grondbeleid/grondexploitatie aan. In dit rapport treft u de bevindingen van onderzoek dat de rekenkamercommissie heeft laten doen naar het grondbeleid en de grondexploitatie van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo.

Waarom dit onderwerp

De Rekenkamercommissie heeft voor dit onderwerp gekozen omdat het in alle vier de BUCH-gemeenten van belang is. Het gaat daarbij zowel om de verwezenlijking van ruimtelijk- sociale plannen, alsook om de gemeentefinanciën. Financiële risico's op de grondposities kunnen aanzienlijk zijn – die les is met name hard geleerd in de jaren na de kredietcrisis, toen een aantal Nederlandse gemeenten soms behoorlijke verliezen op hun grondposities moest nemen.

Tegelijkertijd is het een onderwerp waar de gemeenteraad niet altijd goed zicht op heeft. Dat komt onder meer doordat de materie vaak een aanzienlijk technisch gehalte heeft. Ook stuurt de gemeenteraad op afstand en kan er op bepaalde stukken geheimhouding van toepassing zijn. Dit is een beeld dat zich in veel gemeenten aftekent en in de BUCH-gemeenten is het niet anders. Verschillende raadscommissies uit de BUCH-gemeenten gaven dan ook bij de rekenkamercommissie aan dat dit een onderwerp was waarnaar een onderzoek nut zou hebben.

De rekenkamercommissie heeft voorts nog meegewogen dat het grondbeleid per gemeente verschilt, zodat het ook in BUCH-verband leerzaam én nuttig is om onderling van elkaars ervaring kennis te nemen en te leren – ook van dingen die goed gaan.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in, en een oordeel te vellen over:

- de mate waarin de vier gemeenteraden in staat zijn invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het grondbeleid / de grondexploitatie;
- de mate waarin het grondbeleid/grondexploitatie financiële risico's oplevert voor de gemeente, de mate waarin die risico's in beeld zijn en de mate waarin deze risico's zijn afgedekt.
- de mate waarin informatievoorziening richting het politiek bestuur op orde is, d.w.z. doelmatig, effectief en voldoet aan de regelgeving.

Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie verricht door bureau RIGO. Dit bureau heeft een staat van dienst waar het gaat om grondbeleid. In het kader van het onderzoek zijn uit alle vier de BUCH gemeenten beleidsstukken bestudeerd die betrekking hadden op grondbeleid en grondexploitatie, alsmede begrotingen en jaarrekeningen. Daarnaast zijn 24 personen geïnterviewd,

waaronder wethouders, ambtenaren en raadsleden. Zes casus zijn onderzocht: Mooi Bergen en Merici in Bergen, Waldijk en de Dije in Uitgeest, Limmen- Zandzoom in Castricum en Zuiderloo in Heiloo. Deze verschillende casus leveren inzicht in verschillende vormen van grondbeleid: actief of faciliterend grondbeleid, of in een Publiek Private samenwerking.

De voornaamste bevindingen

De rekenkamercommissie is van mening dat de grondexploitaties in de vier BUCH-gemeenten op hoofdlijnen goed worden gemaakt en uitgevoerd. Het van jaar tot jaar gegeven beeld hieromtrent acht de rekenkamercommissie in essentie verantwoord.

Wel ziet de rekenkamercommissie op basis van de bevindingen in het uitgevoerde onderzoek, en op grond van ervaringen met het grondbeleid elders in het land, nog een aantal duidelijke verbetermogelijkheden. Voor het actualiseren van het grondbeleid en voor het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden.

Allereerst behoeft de kaderstelling verbeterd te worden. Kadern worden door de raad vastgesteld in de nota Grondbeleid. Bergen, Heiloo en Castricum hebben zo'n nota Grondbeleid maar die is in alle drie de gevallen verouderd. Minimaal eens per vier jaar zou deze nota geactualiseerd moeten worden.

Uitgeest heeft helemaal geen nota Grondbeleid. Dat maakt het voor de raad moeilijker om kadern te stellen.

Naast de nota's Grondbeleid zouden ook de nota's Grondprijzen geactualiseerd moeten worden.

Waar het gaat om de daadwerkelijke uitvoering van de plannen constateert de rekenkamercommissie dat er geen essentiële omissies zijn in de informatievoorziening aan de gemeenteraden tijdens de uitvoering van de plannen.

Maar ook op dit punt is verbetering mogelijk en wenselijk. Vooral waar het gaat om toegankelijke en begrijpelijke informatie, waarmee de voortgang van projecten duidelijk wordt geschetst, evenals eventuele keuzes of bijsturingsopties.

Eén belangrijke bron van informatie voor de raadsleden over grondzaken zijn de begroting en de jaarrekening van de gemeente. Volgens wettelijk voorschrift moeten begroting en jaarrekening een beeld geven van de grondposities en de financiële risico's die de gemeente daarop loopt, waarbij met name de verplichte paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen van belang zijn.¹ De rekenkamercommissie constateert dat de waarde van deze informatie in de jaarrekeningen wisselt. In de jaarrekening van Uitgeest ontbreekt deze informatie geheel. De rekenkamercommissie heeft over de hele linie zijn twijfels of deze informatie voor de raadsleden een rol van grote betekenis speelt.

De rekenkamercommissie is redelijk tevreden ten aanzien van de beheersing en inzichtelijkheid van de financiële risico's van de verschillende grondexploitaties. Alleen heeft de gemeente Uitgeest geen expliciete risicoanalyse.

Met geheimhouding van stukken of gegevens is door de colleges beheerst omgegaan. Toch blijft dit altijd een aandachtspunt bij grondexploitaties.

De voornaamste aanbevelingen

¹ Verplicht op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten, kortweg BBV

De eerste aanbeveling van de rekenkamercommissie luidt om in alle vier de gemeenten te komen tot een (nieuwe) nota Grondbeleid, liefst een bondige nota, waarin de doelen 'SMART' zijn geformuleerd. Hetzelfde geldt voor een nota Grondprijzen.

Om hiertoe te komen adviseert de rekenkamercommissie om een workshop met de raad te houden over de uitgangspunten voor de nieuwe Nota grondbeleid. Op deze manier kunnen raadsleden zich de materie beter eigen maken en hun rol beter uitoefenen.

Bij iedere nieuwe grondexploitatie dient de raad vroegtijdig inzicht te krijgen in welke knoppen van het grondbeleid de raad ter beschikking staan, waar sturingsmogelijkheden liggen en waar die beperkt zijn en wat mogelijke gevolgen kunnen zijn. Onderstaand heeft de rekenkamercommissie voor de raadsleden een overzicht daarvan in beeld gebracht. Door middel van het bepalen van de 'grondhouding' - zoals in Castricum en Heiloo al gebeurt -, krijgen raadsleden in een vroeg stadium een beeld van de financiële kanten van het ruimtelijk beleid. Op dat moment is er nog een keuze mogelijk tussen varianten.

Daarnaast beveelt de rekenkamercommissie aan om de voortgangsinformatie te verbeteren tijdens de voortgang van projecten, zeker op momenten dat daarin keuzes aan de orde zijn.

De informatie in Begroting en Jaarrekening in overeenstemming te brengen met het BBV. De analyse van het weerstandsvermogen en het gemeentelijk risicomanagement dient daarbij vooral in Uitgeest verder ontwikkeld te worden, zeker indien zich nu enkele grotere ruimtelijke projecten aandienen. In de jaarrekening van Uitgeest ontbreekt deze informatie in de verplichte paragrafen over het grondbeleid. Evenmin beschikt de gemeente Uitgeest over risicoanalyses van grondexploitaties.

De effecten van eerder genomen maatregelen om risico's van grondexploitaties te beheersen dienen geëvalueerd te worden, bijvoorbeeld in de vorm van een artikel 213A Gemeentewet-onderzoek. De resultaten van deze evaluatie kunnen het risicomanagement versterken.

Knoppen voor de raad op hoofdlijn

Bij de start van een grondexploitatie/bestemmingsplan is de sturing maximaal, en dat zijn de risico 's ook. Daarbij wordt invulling gegeven aan gestelde kaders van de Structuurvisie, c.q. Omgevingsvisie, Woonvisie, Economische Visie en Nota grondbeleid.

Knoppen bij start grondexploitatie
In bestemmingsplan
<i>Programma, ruimtegebruik, kwaliteit</i>
In nota grondbeleid
<i>Keuze type grondbeleid</i>
<i>Verwervingsbeleid</i>
<i>Grondprijnsbeleid</i>
In grondexploitatie
<i>Uitwerking programma, ruimtegebruik, kwaliteit</i>
<i>Ramingen en risico's</i>
<i>Parameters kosten- en opbrengsten, rente</i>
<i>Fasering kosten en opbrengsten</i>
<i>Risico's en risicomangement</i>

Gaandeweg de uitvoering nemen de sturingsmogelijkheden en risico 's af, omdat het plan/de grondexploitatie eigen kaders heeft en er meer en meer is gerealiseerd.

Knoppen tijdens de uitvoering
Programma
<i>Meer/minder en andere woningtypen, etc.</i>
<i>Grondprijsaanpassing</i>
Kwaliteit
<i>Bouw-/woonrijp maken, plankosten</i>
<i>Ruimtegebruik</i>
Fasering
<i>Snellere uitgifte (met lagere prijzen)</i>
<i>Wachten met investeren</i>
Risico's en risicomangement

De bestuurlijke reactie van de colleges van burgemeester en wethouder van de vier gemeenten is opgenomen in het rapport. Wij wensen u wijsheid bij de behandeling van ons eerste rekenkamerrapport. Mocht u over dit rapport vragen hebben dan beantwoorden wij die vanzelfsprekend graag.

10 september 2017.

De Rekenkamercommissie van de BUCH-gemeenten,

Judith de Groot (voorzitter)

Joke Jong

Sjoerd Keulen