
Onderzoek grondbeleid

Plan van Aanpak

Maart 2010



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw dr. Klaartje Peters

De heer Mathijs G.M.M.W. Mennen RA (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

Secretaris:

Mevrouw drs. Resy Delnoy

Secretariaat:

Correspondentieadres: Wilhelminasingel 44-M, 6221 BK Maastricht

Telefoon: 043-325 6075 / 06 1563 7938

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



1 Inleiding

1.1 Grondbeleid

Het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid vormt een belangrijk beleidskader waarlangs de gemeente verschillende bestuurlijke doelen wil bereiken op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het gaat hierbij om de aanwending van gemeentelijk onroerend goed om uitvoering te geven aan verschillende maatschappelijke beleidsdoelstellingen zoals volkshuisvesting, economie, recreatie, toerisme en natuur.

De uitvoering van het grondbeleid is opgedragen aan het Ontwikkelingsbedrijf Maastricht (OBM) langs twee hoofdlijnen:

- Bouwgrondexploitatie: het grondbeleid richt zich hierbij op de markt waar grond wordt gekocht, ontwikkeld, geëxploiteerd en verkocht op bedrijfseconomische basis.
- Vastgoedexploitatie en beheer: dit omvat het aankopen, verkopen, (tijdelijk) verhuren, herontwikkelen en in gebruik geven van zowel bebouwd onroerend goed en grond, eveneens op bedrijfseconomische basis.

Bedrijfseconomische basis wil hierbij zeggen dat primair marktconform wordt geopereerd; dan wel –als dit niet het meest geëigend is- op kostendekkende basis. Als ook het principe van kostendekking niet toepasbaar is, kan in bepaalde situaties aanvulling met subsidies aan de orde zijn vanuit de algemene middelen (en verder al dan niet afkomstig van de desbetreffende beleidssector).

Bouwgrond“productie” omvat de omzetting van ruwe bouwgrond naar bouwrijpe grond. Hieraan zijn grote kansen maar ook grote risico's verbonden omdat het gaat om veelal grote bedragen en een proces van transformatie dat zich over meerdere (soms tientallen) jaren uitstrekt.

In dit onderzoek wordt verder ingezoomd op de bouwgrondexploitatie.

1.2 Het gemeentelijk Grondbeleid

De gemeente Maastricht wil zich –zo blijkt uit de nota “Verwervings- en taxatieprotocol 2009” van april 2009- actief opstellen in het maatschappelijke krachtenveld en eist daarbij een initiërende en regisserende rol op. Ze wil daarbij¹ op voet van gelijkheid met belanghebbenden (grondeigenaren, ontwikkelaars/bouwers, corporaties) in onderhandeling treden en samenwerken. De beschikbare gemeentelijke grondbeleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet zijn:

- Actief grondbeleid
- De Wet voorkeursrecht gemeenten
- Bestemmingsplannen

¹ Aldus de nota “Verwervings- en taxatieprotocol 2009 Gemeente Maastricht” april 2009.



- Sluiten van samenwerkings- en/of exploitatieovereenkomsten
- De onteigeningswet
- Baatbelasting en
- (sinds het in werking treden van de nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening) het vaststellen van een exploitatieplan.

Met bouwgrondexploitatie (projecten) wordt zo bijgedragen aan het realiseren van maatschappelijke effecten zoals die bij de andere beleidsonderdelen zijn opgenomen. Het belang van een goed grondbeleid kan daarbij nauwelijks worden overschat.

1.3 Herijking woningprogramma en financiële gevolgen

Vanzelfsprekend hangt het grondbeleid niet in de lucht; sterker het is een instrument / hulpmiddel om andere beleidsdoelen te bereiken. De totstandkoming van grondbeleid en de uitvoering daarvan is gebaseerd op visies en uitgangspunten ontleend aan andere gemeentelijke visies en plannen. De samenhang van breed gemeentelijk beleid naar smaller grondbeleid kan als volgt worden geduid.

In schema kan dit als volgt worden weergegeven:

- De strategische lange termijnvisie op de gewenste stedelijke ontwikkeling is opgenomen in de **Stadsvisie 2030**. In mei 2008 is de geactualiseerde Stadsvisie vastgesteld waarin de onderling samenhangende kernbeelden van Maastricht (Kennisstad, cultuurstad en woonstad) zijn beschreven.
→
- De ruimtelijke vertaling van de Stadsvisie voor de middellange termijn (10 jaar) wordt uitgewerkt in de **Structuurvisie**→
- Hieruit afgeleid wordt het woonbeleid voor de verschillende doelgroepen binnen de strategische ruimtelijke kaders vastgesteld in de **Woonvisie**→
- Vervolgens worden de ruimtelijke ontwikkeling en het woonbeleid uitgewerkt in concrete plannen met woningtypen, aantallen, fasering en (globale) prijzen in een zgn. **Woningbouwprogrammering**.→
- Tenslotte worden **prestatieafspraken** met marktpartijen gemaakt over de uitvoering van het woningprogramma.

In 2008 is een geactualiseerde stadsvisie 2030 vastgesteld. Begin 2008 is gestart met overleg met marktpartijen om binnen dat kader te komen tot een nieuwe woningbouwprogrammering. Voorjaar 2009 is (ambtelijk) gestart met een nieuwe structuurvisie. Dat heeft geleid tot de ruimtelijke ontwikkelingsvisie 2010 – 2020. In 2009 is het proces om te komen tot een nieuwe woonvisie eveneens gestart.

De uitvoering van de Visie Stadsontwikkeling 2010 – 2020 vergt onder andere van de gemeente zware financiële inspanningen. Het gaat daarbij niet alleen om de investeringskosten van de locaties, maar ook om kosten die het gevolg zijn van planaanpassingen (bijv. extra rentekosten a.g.v. vertragingen, lagere opbrengsten a.g.v. verdunning of a.g.v. toegenomen risico's). De kredietcrisis vergroot m.a.w. de financiële uitdaging door vraagtival, uitstel van investeringen en krimp van overheidsfinanciën. De gemeente Maastricht meldt dat uit analyses blijkt dat dit neerkomt op een verlies van in totaal € 60 – 80 mln. Dit bedrag is overigens niet alleen a.g.v. herijking woningbouw maar ook a.g.v. verwachte lagere uitgifte bedrijfsterreinen.



Op 15 december 2009 is het woonprogramma 2010 – 2019 door de Raad van Maastricht vastgesteld². Het programma is een uitwerking van de in 2008 geactualiseerde Stadsvisie (voor de relatie tussen beide zie paragraaf 2.3). Kern van het programma is een –mede als gevolg van demografisch ontwikkelingen– neerwaarts bijstellen van ontwikkelingen, met name v.w.b. Belvédère, Lanakerveld en Geusselt. Voor de grote projecten zijn de uitgangspunten, taakstellingen aannames door de gemeente onderzocht op

- Algemeen risico
- Bouwgrondexploitatie
- Geïnvesteed vermogen i.r.t. wijziging in exploitatie
- Afstemming (des)investeringen.

De becijferingen van deze neerwaartse bijstelling leiden tot een voorziene tegenvaller van (in totaal) tussen de € 60 en 80 mln.

2 Vraagstelling

In dit onderzoek komen drie hoofdvragen aan de orde:

1. Op welke manier geeft Maastricht uitvoering aan het grondbeleid?
2. Op welke wijze wordt de raad betrokken bij de kaderstelling en controle op de uitvoering van het grondbeleid?
3. Wanneer en op welke wijze worden de projecten binnen het grondbeleid herijkt en geëvalueerd? Daarbij zal concreet worden ingezoomd op de herijking van het woningprogramma in 2009.

Deze onderzoeksvragen kunnen op onderdelen nog nader worden gedetailleerd gedurende het onderzoek, maar in ieder geval komen daarbij de volgende vragen aan de orde.

1. Wat zijn de door de Raad vastgestelde kaders voor het grondbeleid?
2. Op welke manier wordt uitvoering gegeven aan het grondbeleid? Welke middelen zijn daarvoor beschikbaar en op welke manier worden projecten uitgegeven en gefinancierd?
3. Op welke manier vindt verevening plaats binnen het OBM en binnen projecten?
4. Worden projecten periodiek herijkt? Op welke manier worden de resultaten van de herijking doorgerekend?
5. Hoe is de herijking van het woningprogramma 2010 -2020 tot stand gekomen en verwerkt in de meerjarenraming? Waarom is het woningprogramma in 2009 herijkt en op welke manier heeft dit geleid tot een financiële vertaling van € 60 – 80- mln.
6. Op welke manier wordt de raad in staat gesteld de controlerende functie met betrekking tot de uitvoering van het grondbeleid uit te oefenen?

² Evident, maar voor de zekerheid toch vermeldenswaard is dat het woonprogramma uiteraard alleen gaat over wonen.



3. Aanpak

Gestart wordt met een algehele oriëntatie op grondbeleid en de instrumenten die gemeenten ter beschikking staan om uitvoering te geven aan grondbeleid. Daarna zullen met de meest betrokken medewerkers van de gemeente Maastricht oriënterende gesprekken worden gevoerd om zo (globaal) inzicht te krijgen in

- de formele aspecten van het grondbeleid (kaders, wettelijke bepalingen, P en C cyclus)
- de financiële middelen die in het grondbedrijf omgaan.

Aan de hand daarvan zullen documenten worden opgevraagd en berekeningen worden bestudeerd met als doel dieper inzicht te verwerven in

- de manier waarop projecten tot stand komen; de criteria wanneer deze in het OBM worden opgenomen en de productie plaats vindt en wordt gevolgd
- berekeningen worden uitgevoerd, projecten worden gevolgd en projecten (periodiek worden herijkt)
- de totstandkoming en herijking van het woningbouwprogramma
- de manier waarop de Raad kaders stelt voor de uitvoering van het OBM en de manier waarop de Raad in staat wordt gesteld zijn kaderstellende rol te vervullen.

De eerste bevindingen zullen worden teruggekoppeld met de betrokken medewerkers en het management met als doel vast te stellen op welke onderdelen een nadere verdieping nodig is om te komen tot beantwoording van de onderzoeksvragen.

4. Planning van het onderzoek

Het onderzoek wordt fasegewijs uitgevoerd waarbij de volgende planning wordt aangehouden

Fase	Planning gereed	Dagen onderzoeksteam
1. Voorbereiding (PvA + bespreking gemeentesecretaris)	Medio maart 2010	2
2. - Oriënterende interviews en Dossieronderzoek - Eerste nota van bevindingen (+ terugkoppeling)	Medio mei 2010	10 3
3. Verdiepingsonderzoek (m.n. woningbouwprogramma)	Medio juni 2010	5
4. Opstellen definitieve nota van bevindingen	Medio juli	4
5. Opstellen Eindrapport aanbidding	Medio september	1
Totaal	februari t/m september 2010:	25 dagen