

Rekenkamerrapport

Zicht op de bodem!

Een onderzoek inzake het gemeentelijk grondbeleid, alsmede de uitvoering en de verantwoording ervan.

November 2009

Rapport in opdracht van de rekenkamercommissie gemeente Kerkrade

Onderzoeksteam:

Projectleider : dr S. Duindam

Onderzoekers: drs W. Satijn en mw N. Demas

Inhoud	Pag.
Samenvatting.	4
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	6
1.2 De gemeente Kerkrade in vogelvlucht.	6
2. Aanpak van het onderzoek.	7
2.1 Uitbesteding onderzoek.	7
2.2 Onderzoeksvragen.	7
2.3 Uitgevoerd onderzoekswerk.	8
2.4 Het normenkader voor dit onderzoek.	9
3. Grondbeleid in planning en controlcyclus: voorbereiding, vaststelling, uitvoering en verantwoording.	10
3.1 Kaderstelling door raad en verantwoording aan raad.	10
3.2 Vaststelling door het college en ambtelijke voorbereiding.	11
4. Inhoud grondbeleid gemeente Kerkrade.	12
4.1 Besluit begroting en verantwoording (BBV).	12
4.2 Inhoud grondbeleid in begroting en jaarrekening.	12
4.3 Overig grondbeleid.	13
5. Grondexploitaties algemeen.	15
5.1 Grondexploitaties in Kerkrade.	15
5.2 Vaststelling, beheer en administratie van grondexploitaties.	16
5.3 Risicobeheersing	17
5.3.1 Algemene inleiding en normenkader	17
5.3.2 Financieel economische risico's in Kerkrade	20
5.3.3 Risico woningbouwcorporaties	21
5.3.4 Overige risico's grondbeleid Kerkrade	22
5.4 Verdien capaciteit OBK.	22
6. Drie grondexploitaties nader bezien.	24
6.1 Centrumplan;	24
6.2 Akerstraat- Carboonstraat;	26
6.3 Bedrijventerrein Beitel - Locht.	28
7. Beheer gemeentelijk grondbezit.	30
7.1 Totaaloverzicht grondbezit.	30
7.2 Administratie van het gemeentelijk grondbezit.	31
8. Interviews bestuur.	33
9. Bevindingen: Beantwoording onderzoeksvragen 1 tm 9.	34
10. Aanbevelingen.	37
Zienswijze college	39
Nawoord rekenkamercommissie	41
Samenstelling leden rekenkamercommissie	43

Samenvatting.

Inleiding.

In het voorjaar van 2009 heeft de Rekenkamercommissie Kerkrade besloten om te onderzoeken op welke wijze het grondbeleid van de gemeente Kerkrade geformuleerd is, tot stand komt en op welke wijze invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het grondbeleid.

De doelstelling van het onderzoek is de gemeenteraad inzicht te verschaffen in het gemeentelijk grondbeleid, alsmede de uitvoering en verantwoording ervan. De resultaten van het onderzoek kunnen worden benut bij de sturing en beheersing van het grondbeleid en de daarmee samenhangende grondexploitaties.

De rekenkamercommissie Kerkrade heeft besloten om de uitvoering van het onderzoek uit te besteden. Na een onderhandse aanbesteding op basis van een daartoe door haar opgesteld bestek heeft de commissie de opdracht voor het uitvoeren van het onderzoek toegewezen aan een onderzoeksteam van de Rekenkamercommissies Parkstad Limburg. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is in hoofdzaak gebruik gemaakt van deskresearch. Daarnaast is een aantal interviews gehouden met bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders op het gebied van het grondbeleid.

Bevindingen en conclusies.

Een belangrijk deel van de onderzoeksvragen heeft betrekking op het proces van sturing en beheersing van het grondbeleid.

In de jaarbegroting en jaarrekening van de gemeente Kerkrade is een paragraaf grondbeleid opgenomen. Deze biedt naar het oordeel van de commissie aan de raad in beginsel voldoende mogelijkheden om vooraf kaders te stellen en achteraf de uitvoering te controleren. Door de hoge moeilijkheidsgraad van de materie komt de raad echter in de praktijk mogelijk onvoldoende aan kaderstelling toe.

De paragrafen grondbeleid voldoen aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (B.B.V.).

Het college geeft uitvoering aan het door de raad vastgestelde beleid door het jaarlijks vaststellen van de Grondnota en van de Beheersvoorschriften voor het Ontwikkelings Bedrijf Kerkrade. Daarnaast moeten grondexploitaties door het college worden vastgesteld.

Door de ambtelijke organisatie (het OBK) wordt viermaal per jaar aan het college verantwoording afgelegd over de realisatie van het beleid: in de begroting, de jaarrekening, de grondnota en de tussentijdse rapportage.

De overige onderzoeksvragen hebben betrekking op het grondbeleid van Kerkrade in de praktijk, en met name de grondexploitaties. Hiertoe is een drietal belangrijke voorbeeldgrondexploitaties onderzocht, te weten: Centrumplan, Akerstraat/Carboonstraat en De Locht.

Bij de in 2009 lopende grondexploitaties (24) vindt over het algemeen een goede risico beheersing plaats. Door de lage totale boekwaarde van de grondexploitaties (investeringen minus gerealiseerde inkomsten) aan het begin van dit jaar is voor de gemeente nauwelijks sprake van renterisico. De overige risico's zijn bij de meeste grondexploitaties goed in kaart gebracht en overzienbaar.

Door de slechte algemeen economische situatie en de ongunstige ontwikkelingen op de woningmarkt is wel bij een aantal projecten vertraging opgetreden, hetgeen uiteraard ook leidt tot vertraging bij de hiermee te genereren inkomsten voor de gemeente.

Daarnaast neemt los van de huidige conjuncturele teruggang ook de structurele verdien capaciteit van het OBK af; dit door de langetermijn ontwikkeling van de woningmarkt in de gehele regio Parkstad (minder nieuwbouw, meer vervanging en sloop) en door gebrek aan gunstige ontwikkelingslocaties.

In de begroting en de jaarrekening van Kerkrade wordt het grondbeleid vooral gezien vanuit ontwikkeling en grondexploitatie. Dit is in financieel opzicht het belangrijkste en meest risicovolle onderdeel van het grondbeleid. Maar gemeentelijk grondbeleid is breder. Dit gemeentelijk beleid ten aanzien van ondermeer het in eigendom hebben of houden van grond voor de diverse gemeentelijke doeleinden, de toepassing van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, en dergelijke is in de gemeente Kerkrade niet expliciet geformuleerd.

Dit kan leiden tot een ad hoc benadering van de materie, waaraan geen duidelijke visie op lange termijn ten grondslag ligt.

Bij beheer en administratie van het gemeentelijk grondbezit lijkt voorts sprake te zijn van achterstallig onderhoud.

Aanbevelingen.

Uitgaande van de bevindingen en conclusies bij dit onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Kerkrade doet de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen.

Deze hebben allereerst betrekking op mogelijke verbeteringen van het bestuurlijke proces; ondermeer wordt aanbevolen een afzonderlijke behandeling van de jaarlijkse grondnota en de voortgangsrapportage van grote projecten zoals het Centrumplan in de verantwoordelijke vakcommissie van de raad.

Met betrekking tot de inhoud van het grondbeleid wordt aanbevolen om het grondbeleid breder te formuleren, dan alleen de grondexploitaties, en voorts om een strategie te ontwikkelen voor het opvangen van de gevolgen van de teruglopende verdien capaciteit van het OBK.

Tenslotte wordt aanbevolen om het achterstallig onderhoud bij beheer en administratie van het gemeentelijk grondbezit op te heffen.

1. **Inleiding.**

1.1 *Aanleiding voor het onderzoek.*

In het voorjaar van 2009 heeft de Rekenkamercommissie Kerkrade besloten om te onderzoeken op welke wijze het grondbeleid van de gemeente Kerkrade geformuleerd is, tot stand komt en op welke wijze invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het grondbeleid.

Het grondbeleid is een afgeleide van het ruimtelijk beleid, ondersteunend zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur. Aan het grondbeleid en de daarmee samenhangende grondexploitaties zijn grote financiële risico's verbonden. De gemeente Kerkrade wordt in de komende jaren geconfronteerd met een verdere daling van de omvang van de bevolking en het aantal huishoudens. Als gevolg hiervan neemt het belang van een adequaat grondbeleid verder toe. Het maatschappelijk en bestuurlijk belang van het grondbeleid is derhalve groot.

De doelstelling van het onderzoek is de gemeenteraad inzicht te verschaffen in het gemeentelijk grondbeleid, alsmede de uitvoering en verantwoording ervan. De resultaten van het onderzoek kunnen worden benut bij de sturing en beheersing van het grondbeleid en de daarmee samenhangende grondexploitaties.

1.2 *De gemeente Kerkrade in vogelvlucht.*

Kerkrade is een stad met rond 48.000 inwoners in het zuidoosten van de provincie Limburg; het is qua inwonersaantal de zesde stad van Limburg. De historie van Kerkrade gaat terug naar de Middeleeuwen.

In het begin van de twintigste eeuw was Kerkrade de belangrijkste plaats van de oostelijke mijnstreek. In Limburg waren alleen Maastricht, Roermond en Venlo groter.

Meer dan de helft van de Kerkraadse beroepsbevolking werkte in 1900 al in de mijnen. Tot ver in de jaren 60 bleef Kerkrade economisch afhankelijk van één bedrijfstak: de mijnbouwindustrie. Toen de mijnen hun poorten sloten viel ook voor veel toeleveringsbedrijven in de industriële sector en voor veel ondernemingen op het gebied van dienstverlening het doek. Kerkrade werd voor het eerst geconfronteerd met grote werkloosheid en er kwam een einde aan de groei van de gemeente.

Kijken we naar de toekomst, dan zien we dat Kerkrade nu al te maken heeft met een afnemende bevolkingsomvang. Had de gemeente in 1990 nog meer dan 53.000 inwoners, in 2005 telde Kerkrade 49.323 inwoners. Anno 2009 heeft de gemeente Kerkrade nog ruim 48.000 inwoners.

Kerncijfers Kerkrade.

-	aantal inwoners	48.076
-	aantal woningen	23.382
-	totale oppervlakte	2.217 ha
-	wegen	219 km.

2. Aanpak van het onderzoek.

2.1 Uitbesteding onderzoek.

De rekenkamercommissie Kerkrade heeft besloten om de uitvoering van het onderzoek uit te besteden en heeft hiertoe in april 2009 een aantal bedrijven en organisaties uitgenodigd voor een onderhandse aanbesteding op basis van een daartoe door haar opgesteld bestek.

In juni heeft de Rekenkamercommissie Kerkrade de opdracht voor het uitvoeren van het onderzoek toegewezen aan een onderzoeksteam van de Rekenkamercommissies Parkstad Limburg op basis van de door hen daartoe ingediende offerte.

De Rekenkamercommissies Parkstad Limburg is een samenwerkingsverband, waaraan zeven rekenkamercommissies deelnemen, te weten die van Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Schinnen, Voerendaal en de WGR+ Parkstad. De onderzoekers van de Rekenkamercommissies Parkstad Limburg hebben eerder onderzoek verricht voor de Rekenkamercommissie Kerkrade in het kader van de Verbonden Partijen in Kerkrade, alsmede de uitvoering van de WMO. In haar onderzoek naar het Pact van Parkstad, en Ondernemerschap en Ondernemingscultuur worden diverse aspecten van de uitvoering van beleid in Kerkrade door de Rekenkamercommissies Parkstad Limburg nader meegenomen, naast de algemene onderzoeken die gericht zijn op de effectiviteit en efficiëntie van het uitgevoerde beleid in Parkstad Limburg verband.

2.2 Onderzoeksvragen.

In haar aanbestedingsdocument heeft de Rekenkamercommissie Kerkrade een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen zijn door het onderzoeksteam in samenwerking met de Rekenkamercommissie Kerkrade nader aangevuld. De onderstaande vragen bevatten dan ook de kern van de probleemstelling in dit rekenkameronderzoek:

1. In welke documenten en op welke wijze is het grondbeleid geformuleerd en tot stand gekomen?
2. Hoe vervult de raad zijn kaderstellende taak (toetsen of de raad voldoende greep op c.q. voldoende beleidskader heeft)?
3. Hoe geeft het college, op basis van de kaderstelling, uitvoering aan het grondbeleid?

4. Op welke wijze vindt verantwoording door de ambtelijke organisatie, i.c. het Ontwikkelingsbedrijf Kerkrade (OBK), aan het college plaats?
5. Op welke wijze verantwoordt het college zich op zijn beurt aan de raad. Is daarbij sprake van een goede beheersing van de financiële risico's (en hoe verhoudt zich de reservepositie ten opzichte van de financiële risico's)?
6. Voldoet de planning en controlcyclus aan de wettelijke bepalingen zoals deze zijn neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) ?
7. Hoe is het grondexploitatieproces daadwerkelijk georganiseerd, met betrekking tot beleid en doelen, procesverloop en planresultaten. Dit voor drie belangrijke voorbeeldgrondexploitaties, te weten: Centrumplan, Akerstraat/Carboonstraat en De Locht.
8. Zijn per exploitatie de risico's helder in kaart gebracht, en wordt daarbij onderscheid gemaakt naar de diverse soorten risico's.
9. Is er beleid ten aanzien van het gehele gemeentelijke grondbezit geformuleerd ? Zijn de doelen met betrekking tot het in eigendom hebben dan wel houden en het beheer duidelijk vastgelegd?

2.3 *Uitgevoerd onderzoekswerk.*

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is in hoofdzaak gebruik gemaakt van deskresearch. Daarnaast is een aantal interviews gehouden met bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders op het gebied van het grondbeleid. In totaal waren hierbij 3 bestuurders (wethouders/raadsleden) en 3 ambtelijke medewerkers van de gemeente betrokken.

Bij de deskresearch zijn de volgende documenten en stukken bestudeerd:

- najaarsnota 2008, jaarrekening 2008, begroting 2009 en voorjaarsnota 2009;
- hoofdstukken "grondbeleid" uit de begrotingen en jaarrekening over de jaren 2008, 2009 en ontwerp 2010;
- de grondnota's 2008 en 2009 en de tussentijdse rapportage van het Ontwikkelings Bedrijf Kerkrade (OBK) aan het college;
- grondexploitaties van de drie door de rekenkamercommissie geselecteerde projecten, te weten Centrumplan, Akerstraat/Carboonstraat en Bedrijventerrein De Locht;
- Verslag van bevindingen van D&T bij controle jaarrekening 2008;
- Besluit begroting en verantwoording (BBV);
- Grondexploitatiewet;
- Dossier grondbeleid gemeenten (VROM).

2.4. Het normenkader voor dit onderzoek

Ieder rekenkameronderzoek is gebaseerd op een aantal normen, aan de hand waarvan een oordeel gegeven kan worden over de mate van effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van de verschillende activiteiten die zich in het kader van de uitvoering van gemeentelijk beleid of een gemeentelijk project, voordoen of hebben voorgedaan. Vaak worden deze normen afgeleid van bestaand wetenschappelijk onderzoek dat in het kader van het thema van het onderzoek reeds is gedaan, de wet, of ervaringen bij anderen gemeenten, die kunnen dienen als best-practise ('evidence based').

Een dergelijk normenkader dient als onderbouwing van conclusies en aanbevelingen in een rapport. Het bijzondere van rekenkameronderzoek is wel, dat voor ieder onderzoek de context weer verschillend is, en dat bepaalde waarnemingen in één bepaalde situatie, niet per definitie ook in een andere situatie zouden moeten leiden tot een zelfde conclusie en/of aanbeveling. Een goed normenkader draagt in ieder geval altijd bij aan de robuustheid van bevindingen, conclusies en aanbevelingen, omdat gelijke zaken ook op een gelijke wijze beoordeeld kunnen worden. Vergelijkbare gedragskenmerken van spelers in het publieke domein kunnen door een dergelijk normenkader ook op een vergelijkbare wijze verklaard worden als in twee of meer verschillende contexten dezelfde situaties en gedragingen zich voordoen. Op deze wijze leidt het stellen van een normenkader en het vergelijken van actuele gedragingen in een bepaalde situatie zelfs tot de ontwikkeling van een stukje wetenschappelijke theorievorming omtrent het verrichten van bepaalde activiteiten in een gemeente met een bepaalde grootte.

Voor dit rekenkameronderzoek inzake het grondbeleid in Kerkrade wordt het normenkader gebaseerd op de vereisten met betrekking tot verschillende documenten en onderdelen, zoals deze in het Besluit Begroting en Verantwoording zijn weergegeven. Hiermee kan de Rekenkamercommissie Kerkrade zich een beeld vormen van de kwaliteit en volledigheid waarmee het grondbeleid in Kerkrade tot stand komt, en op welke wijze over de uitvoering aan het college van B&W en de gemeenteraad van Kerkrade wordt gerapporteerd. De ervaring van het onderzoeksteam met dergelijke onderzoeken en de vergelijking van de weergave van het grondbeleid in Kerkrade met dat in andere gemeenten, geeft bovendien invulling aan verschillende waardeoordelen inzake de kwaliteit van het gevoerde beleid.

Het normenkader met betrekking tot de juiste inschatting van de verschillende risico's in het grondbeleid in de gemeente Kerkrade wordt vormgegeven aan de hand van een overzicht van algemene risico's inzake grondzaken uit de wetenschappelijke literatuur en best practices bij andere gemeenten.

Bij iedere paragraaf in dit onderzoeksrapport zal de nadere invulling van het normenkader worden weergegeven.

3. Grondbeleid in planning en controlcyclus.: voorbereiding, vaststelling, uitvoering en verantwoording.

3.1 Kaderstelling door raad en verantwoording aan raad.

In de begroting en de jaarrekening van de gemeente Kerkrade is conform de BBV een hoofdstuk grondbeleid opgenomen. Hiermee wordt de raad tweemaal per jaar uitvoerig geïnformeerd over de beleidsvoornemens voor het komende jaar (in zomer/najaar) en de realisatie in het afgelopen jaar (in voorjaar/zomer).

In het hoofdstuk grondbeleid wordt ingegaan op het woningbouwprogramma, de ontwikkeling van bedrijventerreinen, de majeure investeringen in de openbare ruimte en de gevolgen daarvan voor het gemeentelijke grondbeleid.

Tevens wordt ingegaan op de voortgang bij de lopende grondexploitaties en de financiële gevolgen daarvan. Voor dit financieel risicovolle deel vindt ook telkens bijstelling plaats van de ramingen voor de komende jaren op basis van de realisatie tot op dat moment, de algemeen economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de woningmarkt. Dit laatste zowel gezien per afzonderlijke grondexploitatie als getotaliseerd in de ontwikkeling van de Reserve Grondexploitaties OBK.

In verband met deze risico's van grondzaken, waarover meer in paragraaf 5 van dit onderzoeksrapport, wordt ook uitdrukkelijk stilgestaan bij de beleidsuitgangspunten met betrekking tot de hiervoor noodzakelijke reservepositie.

In het hoofdstuk grondbeleid wordt daarnaast ingegaan op de ruimtelijke aspecten van het grondbeleid en de ontwikkeling van bestemmingsplannen. Tenslotte wordt ook aandacht besteed aan het gemeentelijk prijsbeleid met betrekking tot grond en aan het beheer van het grondbezit.

Naar de mening van de Rekenkamercommissie Kerkrade wordt met de huidige inhoud van de hoofdstukken grondbeleid van de begroting en de jaarrekening op hoofdlijnen een goede wijze invulling gegeven aan hetgeen sinds 2003 in het kader van de BBV is voorgeschreven. Daarmee wordt aan de raad – wederom op hoofdlijnen – voldoende mogelijkheid geboden voor het invullen van haar kaderstellende en controlerende taak.

De presentatie van de resultaten van de periodieke actualisering van de ramingen aan college en raad wordt door de Rekenkamercommissie Kerkrade vatbaar geacht voor enige verbetering.

De gevolgen van de noodzakelijke bijstellingen kunnen namelijk inzichtelijker worden gemaakt door in tabelvorm (dus niet alleen in tekst) de bijgestelde ramingen te zetten naast de voorafgaande raming(en) en daarbij duidelijk te laten zien hoe de lager geraamde inkomsten vertaald worden in lagere ramingen van de uitgaven. Dit op totaalniveau voor het OBK, vergelijkbaar met de tabel inzake het verloop van de reserve OBK. Zo wordt de tekst niet alleen voor de raadsleden beter toegankelijk.

Hierdoor wordt de noodzaak van eventuele keuzen voor het bestuur en de oorzaken ervan meer inzichtelijk gemaakt.

In de voorjaarsnota en de najaarsnota is geen afzonderlijk hoofdstuk inzake het grondbeleid opgenomen. Informatie over het grondbeleid is in die nota's slechts globaal te vinden in de risicoparagraaf en enkele hoofdlijnen bij het beleidsveld "Bouwen en Wonen". De tussentijdse informatie aan de raad is hiermee naar de mening van de Rekenkamercommissie Kerkrade summier te noemen.

3.2 Vaststelling door het college en ambtelijke voorbereiding.

In de grondnota wordt in het eerste kwartaal van elk jaar het voor dat jaar geldende grondbeleid door het College van B&W vastgesteld. Deze grondnota heeft op hoofdlijnen dezelfde inhoud als de hoofdstukken inzake het grondbeleid in de begroting en de jaarrekening, maar deze wordt in de grondnota in meer detail uitgewerkt.

In de grondnota wordt uitvoerig ingegaan op de ontwikkelingsprogramma's voor woningbouw en voor bedrijfsterreinen inclusief de afstemming ervan in regionaal verband.

Voorts wordt in de grondnota uitvoerig ingegaan op de financiële doelstellingen van het OBK. Per afzonderlijke grondexploitatie wordt ingegaan op de inhoudelijke voortgang ervan en de ontwikkeling van de verwachte winsten c.q. verliezen.

Tenslotte wordt meer uitvoerig ingegaan op een aantal onderdelen van het grondbeleid met juridische raakvlakken, zoals bestemmingsplannen, onteigening, Wet Voorkeursrecht Gemeenten, etc..

In het midden van het jaar wordt het College van B&W in een nota inzake het verloop van de reserve grondexploitaties OBK nogmaals geïnformeerd over de voortgang bij de lopende grondexploitaties en de financiële gevolgen daarvan. Bij deze gelegenheid vindt bijstelling plaats van de ramingen voor het lopende en de komende jaren op basis van de realisatie tot op dat moment, en de meest actuele algemeen economische ontwikkeling en ontwikkeling van de woningmarkt. Dit laatste zowel bezien per afzonderlijke grondexploitatie als getotaliseerd in de ontwikkeling van de reserve grondexploitaties OBK. Waar nodig worden voorstellen geformuleerd voor bijstelling van het eerder vastgestelde (financiële) beleid.

De ambtelijke voorbereiding van de grondnota en de halfjaarlijkse actualisatie berust bij het OBK. Een en ander is vastgelegd in de beheersvoorschriften voor het OBK, die jaarlijks opnieuw worden geactualiseerd en vastgesteld. Deze beheersvoorschriften bevatten ook regels voor aan- en verkoop van gronden, voor het beheer van reserves en voorzieningen en voor het beheer van grondexploitaties.

De grondnota is bestemd voor het college van B&W , maar bevat ook voor de gemeenteraad van Kerkrade zeer relevante tussentijdse informatie. De grondnota wordt echter niet aan de gemeenteraad toegezonden. De nota is openbaar, maar wordt overigens tot op heden ook niet door raadsleden opgevraagd. De grondnota wordt wel incidenteel opgevraagd door projectontwikkelaars e.d. .

4. Inhoud grondbeleid gemeente Kerkrade.

4.1 Besluit begroting en verantwoording (BBV).

In het Besluit begroting en verantwoording wordt voorgeschreven dat iedere gemeente een grondbeleid expliciet moet vaststellen. Een paragraaf inzake het grondbeleid vormt een verplicht onderdeel van de begroting en de jaarrekening. Artikel 16 van het BBV regelt de inhoud van deze paragraaf.

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat tenminste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Artikel 16 BBV dient voor dit onderzoek dan ook als norm met betrekking tot de volledigheid en kwaliteit van het grondbeleid in de gemeente Kerkrade.

4.2 Inhoud grondbeleid in begroting en jaarrekening in de gemeente Kerkrade.

In de paragraaf inzake grondbeleid in de begroting 2009 en de jaarrekening 2008 van de gemeente Kerkrade wordt op goede wijze voldaan aan de minimum eisen zoals neergelegd in artikel 16 van het BBV en wel om de volgende redenen

- a. De paragraaf bevat een duidelijke visie op het grondbeleid, waarbij een relatie wordt gelegd tussen de ruimtelijke taakstelling, het grondbeleid en de financiële gevolgen. Er wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het ontwikkelingsprogramma voor woningbouw, waarbij een relatie wordt gelegd naar de in regionaal verband vastgestelde woonvisie 2006-2010 en het daarop gebaseerde door het Parkstadbestuur vastgestelde woningbouwprogramma 2006 - 2010. Hiermee wordt uitdrukkelijk ingespeeld op de gevolgen van de bevolkingskrimp, de daling van het aantal huishoudens in Kerkrade, en de vergrijzing van de bevolking voor de behoeften op de woningmarkt.

Voorts wordt aandacht besteed aan het ontwikkelingsprogramma voor bedrijventerreinen, aan herstructurering van winkelcentra en aan deelvisies voor de ontwikkeling van wijken

b. De wijze van uitvoering van het grondbeleid door het Ontwikkelingsbedrijf Kerkrade (OBK) wordt beschreven, waarbij ondermeer ook aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden tot het verhalen van (bovenwijkse) kosten op externe partijen, aan de gevolgen van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en aan de wijze van prijsvorming voor te verkopen gronden.

c. De paragraaf grondbeleid bevat een duidelijke en actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie. Daarin wordt het meerjarig verwachte totale resultaat vertaald naar het verloop van de reserve grondexploitatie OBK, waarbij tevens een verband wordt gelegd met de meerjarig geplande bijdragen uit die reserve aan majeure investeringen en aan Wijk ontwikkelings projecten. De prognose van de te verwachten resultaten wordt mede op advies van de accountant bij de jaarrekening 2008 periodiek (vier maal per jaar) geactualiseerd.

d. De meerjarig geraamde winstnemingen worden per lopende grondexploitatie onderbouwd op basis van de actuele voortgang bij de uitvoering ervan en de ontwikkeling van de relevante marktsituatie.

e. In de paragraaf grondbeleid worden de beleidsuitgangspunten met betrekking tot de reserves voor grondzaken goed beschreven. Tevens wordt ingegaan op de actuele risico's; ondermeer het marktrisico, zowel tengevolge van de algemene economische ontwikkeling als specifiek bezien per grondexploitatie; daarnaast wordt ook aandacht besteed aan een juridisch risico bij kostenverhaal tengevolge van de nieuwe Wro en aan planschaderisico.

4.3 Overig grondbeleid.

In de begroting en de jaarrekening van Kerkrade wordt het grondbeleid vooral bezien vanuit ontwikkeling en grondexploitatie. Dit is zeker in financieel opzicht het belangrijkste en meest risicovolle onderdeel van het grondbeleid. Om deze reden vormt dit onderdeel van het grondbeleid ook het voorwerp van de minimumeisen in het kader van de BBV.

Maar gemeentelijk grondbeleid is breder.

Zo voert de gemeente in algemene zin een beleid ten aanzien van het zelf in eigendom hebben of houden van gronden voor de diverse gemeentelijke doeleinden. Bijvoorbeeld bij natuurgebieden en bossen doet zich de vraag voor, of de gemeente deze zelf in eigendom moet hebben dan wel dat afstoting aan organisaties zoals Natuurmonumenten, Limburgs Landschap

of Staatbosbeheer de voorkeur verdient. Voor deze gebieden kan dezelfde vraag ook gesteld worden met betrekking tot het beheer ervan.

Voor kleine restkavels, bijvoorbeeld kleinschalig groen, kan beleid worden gevoerd gericht op het afstoten ervan aan particulieren.

Voorts worden voor gemeentelijk grondeigendom, dat – al dan niet tijdelijk – niet wordt gebruikt voor ontwikkelingsdoeleinden of een openbare functie, regels gehanteerd voor ingebruikgeving, verpachting, etcetera.

Een volgend belangrijk onderdeel van het grondbeleid vormt het prijsbeleid. Niet alleen voor gronden in ontwikkelingsgebieden maar ook voor het verkopen van kleine restkavels.

Een derde belangrijk onderdeel van het grondbeleid vormt het beleid met betrekking tot de wijze van grondverwerving en de toepassing van de daarbij beschikbare juridische middelen, zoals de Wet Voorkeursrecht Gemeenten of onteigening.

Een deel van het hierboven genoemde grondbeleid, zoals bijvoorbeeld dat met betrekking tot verkopen van kleine restkavels en ingebruikgeving ligt dicht bij de grens tussen beleid en uitvoering. Het behoeft daardoor geen voorwerp te vormen van jaarlijkse bestuurlijke afweging. Wel is periodiek bestuurlijke toetsing noodzakelijk of en in hoeverre de gehanteerde regels passen binnen de beleidsdoelen van het bestuur.

Een belangrijk deel van het hier genoemde grondbeleid wordt in de gemeente Kerkrade weliswaar niet beschreven in de paragrafen grondbeleid in de begroting en de jaarrekening, maar wel in de jaarlijkse Grondnota, die door het college wordt vastgesteld.

In de “Grondnota 2009” wordt ondermeer vermeld dat de regels voor het verkopen van kleinschalig groen zijn vastgesteld in 2005, en de regels voor ingebruikgeving en pacht laatstelijk in 2008. Deze tarieven voor ingebruikgevingen worden met ingang van 1 januari 2010 verhoogd.

Een gemeentelijk beleid met betrekking tot het in eigendom hebben en houden van grond is niet expliciet geformuleerd. Voor natuurgebieden lijkt dit nu ad hoc aan de orde te komen bij het zoeken naar financieringsmogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen in het gebied rond Rolduc.

5. Grondexploitaties algemeen.

5.1 Grondexploitaties in de gemeente Kerkrade.

In een grondexploitatie worden de inkomsten en uitgaven, die gemeoid zijn met een duidelijk afgebakend ruimtelijk ontwikkelingsproject, afzonderlijk geadmistreerd. Een afzonderlijke administratie is gewenst om per project gedurende de gehele looptijd ervan een duidelijk overzicht te houden over de geraamde en de gerealiseerde inkomsten en uitgaven. Daarnaast zou het integraal opnemen van deze projecten in de gewone administratie van de lopende gemeentelijk inkomsten en uitgaven die administratie onnodig compliceren.

Zo loopt bijvoorbeeld de grondexploitatie voor industrieterrein Beitel – Locht vanaf het jaar 1993 en is nog niet afgerond; niet alle kavels in dit gebied zijn verkocht en ingericht.

Bij de begroting en de jaarrekening van de gemeente moet het verloop van de boekwaarde van de lopende grondexploitaties worden verantwoord in een van de bijlagen, te weten de staat P. In staat P bij de jaarrekening 2008 van de gemeente Kerkrade komen 26 lopende grondexploitaties voor.

Twee van deze exploitaties zijn in de loop van 2008 afgesloten, waardoor de boekwaarde ervan aan het einde van het jaar op nul staat. Van de 24 grondexploitaties die in 2009 doorlopen zijn of worden er in de loop van dit jaar nog 5 geheel afgerond.

Hiertegenover zijn in 2009 twee nieuwe grondexploitaties in voorbereiding - voor Maria Gorettistraat en voor Van de Muhlenlaan - maar deze zijn nog niet door het college vastgesteld.

De lopende grondexploitaties van de gemeente Kerkrade hebben betrekking op een totaal grondoppervlak van bijna 119 hectare; hiervan was bij aanvang van de exploitaties ruim 95 ha. eigendom van de gemeente en 23 ha. eigendom van derden.

Van de in grondexploitaties ingebrachte gemeentegronden is in 2009 nog 38 hectare in eigendom van de gemeente. Hiervan is bijna 12 ha. nog te verkopen. Van de overige 26 hectare is 24 ha. bestemd voor groenvoorzieningen (groencompensatie Holzkuil) en 2 ha. nog te bestemmen.

Van de in 2009 lopende grondexploitaties zijn er:

- in voorbereidingsfase	9
- in uitvoeringsfase	5
- in uitvoering en in verkoop	5
- in afronding	5

Bij een aantal grondexploitaties is sprake van vertragingen bij voorbereiding, uitvoering, en/of verkoop. Deze vinden voor het grootste

deel hun oorzaak in zakelijke overwegingen en voor een klein deel in publiekrechtelijke redenen (bezwaarschriften, onteigening, e.d.).

De zakelijke overwegingen hebben deels betrekking op de ontwikkeling van de woningmarkt op lange termijn in het kader de bevolkingskrimp en de regionale afspraken ter zake; dit betreft een zestal grondexploitaties; voor drie hiervan wordt bezien of de oorspronkelijke bestemming woningbouw kan worden gewijzigd.

Bij een viertal grondexploitaties treedt vertraging op bij de verkoop door de korte termijn ontwikkeling van de woningmarkt als gevolg van de economische crisis.

5.2 Vaststelling, beheer en administratie van grondexploitaties.

Voor grote projecten met ingrijpende ruimtelijke en beleidsmatige gevolgen, of waarvoor de inzet van subsidies en/of reserves noodzakelijk is, wordt vooraf een voorstel aan de gemeenteraad voorgelegd, met een beschrijving van de doelstellingen en de daarvoor noodzakelijke middelen. Pas na de goedkeuring daarvan door de raad wordt een grondexploitatie uitgewerkt en door het college vastgesteld. Kleinere projecten die passen binnen het in de begroting vastgestelde ruimtelijke beleid, zoals bijvoorbeeld het woningbouwprogramma, behoeven niet vooraf aan de raad te worden voorgelegd ter goedkeuring. Hiervoor wordt direct een grondexploitatie uitgewerkt en door het college vastgesteld.

De regels voor het vaststellen van grondexploitaties, het beheer ervan en de daarbij toegepaste methoden zijn vastgelegd in de “Beheersvoorschriften Ontwikkelingsbedrijf Kerkrade”. Deze worden jaarlijks geactualiseerd en door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld.

In de beheersvoorschriften is expliciet vastgelegd, dat gronden eerst in exploitatie kunnen worden genomen, nadat door het college daarvoor een grondexploitatie is vastgesteld.

De beheersvoorschriften bevatten voorts regels voor ondermeer:

- a. de bevoegdheden bij het beheer van grondexploitaties;
- b. de wijze van administratie ervan;
- c. aan- en verkopen van gronden;
- d. de grondslagen voor waardering en prijsbepaling;
- e. de voorwaarden voor het nemen van winsten en verliezen;
- f. het beheer en de administratie van reserves en voorzieningen van het ontwikkelingsbedrijf;
- g. de te verhalen kosten en bijdragen van derden in “bovenwijkse voorzieningen”.

De “Beheersvoorschriften Ontwikkelingsbedrijf Kerkrade 2009” zien er naar de mening van de Rekenkamercommissie Kerkrade op hoofdlijnen goed uit en zijn voldoende gedetailleerd. In de regels voor het nemen van winsten en verliezen per grondexploitatie is voorzien in een bewuste en redelijke afweging van risico's op basis van zo actueel mogelijke gegevens. De regels met betrekking tot de te innen bijdragen van derden in “bovenwijkse

voorzieningen" behoeven in verband met de nieuwe grondexploitatiewet nog aanpassing en/of uitbreiding voor grondexploitaties waarvoor na 1 juli 2008 een overeenkomst met een externe partij is gesloten. De in dit verband noodzakelijke gemeentelijke structuurvisie zal naar verwachting eind 2009 in concept gereed zijn. Dit onderwerp komt ook terug in de begroting voor 2010.

5.3 Risicobeheersing.

5.3.1. Algemene inleiding en normenkader

De geschiedenis in vele gemeenten in Nederland heeft laten zien dat een actieve politiek met betrekking tot de exploitatie van gemeentelijke gronden ten behoeve van woningbouwprojecten en bedrijventerreinen voor gemeenten in Nederland zeer rendabel kan zijn. Echter bij actieve grondpolitiek, publiekprivate samenwerking bij het ontwikkelen van woning- en bedrijfslocatie, en meer traditionele vormen om de gemeentelijke grond te exploiteren dient nadrukkelijk ook rekening te worden gehouden met de gebruikelijke risico's welke gepaard gaan met het ontwikkelen en exploiteren van vastgoed. Het is van belang dat de verschillende verantwoordelijke partijen in een gemeente zich bewust zijn van deze risico's teneinde de verschillende projecten en programma's goed te kunnen beoordelen. Hieronder zal worden ingegaan op de risicofactoren verbonden aan actief of passief grond- en woningbouwbeleid. Vervolgens zullen we dit nader uitwerken voor de gemeente Kerkrade

Marktrisico

Marktrisico is een belangrijke factor in de waardeontwikkeling van vastgoed, waaronder grond en de realisatie van projecten waarbij gemeentelijke gronden betrokken zijn. Het marktrisico van de vastgoedmarkt wordt anno 2009 beïnvloed door twee belangrijke factoren, waarvan de forse tijdelijke economische neergang, als gevolg van de kredietcrisis er één is, en specifiek voor Zuid-Limburg de daling van het bevolkingsaantal en het aantal huishoudens een tweede.

De huidige economische recessie wordt niet alleen gekenmerkt door lagere economische bedrijvigheid, maar vooral ook door het op een grootschalige wijze interen op bestaande voorraden. Zowel in de industrie, als bij de ontwikkeling van vastgoed en gronden is er een belangrijke tendens bestaande voorraden eerst te verminderen tot een aanvaardbaar niveau, passend bij de voorziene toekomstige omzet. Tevens wordt voor velen het inzicht in de economische ontwikkeling duidelijk: bomen groeien niet meer tot in de hemel. Trendmatige ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van de bevolking in Zuid-Limburg, leiden daadwerkelijk tot een verminderde vraag naar huisvesting van huishoudens. Eerdere onderzoeken van de Rekenkamercommissies Parkstad Limburg laten zien dat er met name sprake is van een sterke ontgroening en een vermindering van gezinnen met kinderen.

In een situatie van demografische krimp, inclusief de krimp van het aantal huishoudens in Kerkrade is het voor de inschatting van risico's bij woningprojecten van groot belang dat de nieuwe woningen ook gevuld zullen kunnen worden. Anders dreigt een grootschalige leegstand of waardeverlies van de bestaande woningvoorraad, omdat woningen tegen veel lagere prijzen verkocht dienen te worden, dan gebruikelijk. De pijn zal in zo'n situatie vooral gevoeld worden door de huidige huiseigenaren, waarvan de hypotheek nog dezelfde is gebleven, doch het onderpand daarvoor is in waarde gedaald.

Gezien de economische en demografische ontwikkeling in 2009 en verder dienen de marktrisico's van woningbouwontwikkeling en de daarmee samenhangende grondexploitatie in Kerkrade in algemene zin dan ook als tamelijk hoog te worden ingeschat.

Locatie- en doelgroep risico

De beleggingsleer laat zien dat een goed gespreide portefeuille relatief het minste risico met zich meebrengt. In een stabiele markt is het dan ook wenselijk op meerdere plaatsen in de gemeente Kerkrade een voorraad aan gronden te hebben, zodat deze gebruikt kan worden voor specifieke gemeentelijke doeleinden. Aangezien de verkoop van woningen in makelaarstermen vooral een kwestie van "locatie locatie, locatie (de slogan van de makelaars)" is, kan een weinig gespreide portefeuille in beschikbare gronden een additioneel risico zijn.

Bovendien dient er een bepaald evenwicht te zijn in de wensen van de doelgroepen in het woningbouwbeleid en het aanbod van nieuwe woningen. Uit de Regionale Woonvisie voor Parkstad Limburg komt nog een groei van het aantal huishoudens naar voren bij de oudere leeftijdsgroepen, doch zeker niet meer bij gezinnen met kinderen.

Rente- en inflatierisico

De aankoop van verschillende gronden voor woningbouwlocaties kan met vreemd vermogen gefinancierd zijn. Zolang de rentelasten lager zijn dan de baten van de gefinancierde gronden (bijvoorbeeld de waardeverhoging van de grond) is er sprake van een zogenaamde positieve hefboom die tot een hoger rendement voor de gemeente kan leiden. Doch in tijden van economische terugval, mede ondersteund door een stijgende rente, bijvoorbeeld als gevolg van een stijgende inflatie, als gevolg van diverse vormen van monetaire verruiming, of als gevolg van stijgende liquiditeitspremies door een tekort aan kapitaal (kredietcrisis), kunnen de renterisico's zich vertalen in hogere lasten voor de gemeentelijke begroting. Op dit moment is zowel de rente, als de inflatie vrij laag, als gevolg van de laagconjunctuur. Op zich lijkt dit geen probleem, doch het is ook een signaal dat renterisico's alleen maar groter kunnen worden. De geschiedenis van de economische conjunctuur laat zien dat marktrisico's en renterisico's in het algemeen tegen elkaar in werken. Grote uitzondering waren de jaren 1970, een periode van stagflatie, waarin zowel de inflatie, de nominale rente, als de economische teruggang hand in hand gingen, en

vooral de vermogensbasis van vele personen, bedrijven, instellingen en overheden sterk uitholde.

Tegenpartij of faillissementsrisico

Het risico bestaat dat een partij waarmee de gemeente Kerkrade samenwerkt zijn verplichtingen niet meer kan nakomen, bijvoorbeeld bij projecten en/of werken die in concessie zijn gegeven bij een projectontwikkelaar, en waarbij zaken als de aanleg van wegen, riolering en andere openbare werken niet meer gerealiseerd kunnen worden. Ook andere samenwerkingsvormen in een publiekprivate samenwerking kunnen op dit moment in een bijzonder perspectief komen te staan door de economische ontwikkeling in het laatste jaar. Het faillissement van het woningbouwproject Hommert UP in Schinnen is een praktisch voorbeeld van hoe dit risico zich daadwerkelijk kan manifesteren.

Publiekprivate samenwerking is een belangrijke ontwikkelingsvorm bij de realisatie van woningbouwprojecten, doch de risicoverdeling die oorspronkelijk was afgesproken in tijden van hoogconjunctuur, kan nu geheel anders uitvallen, doordat algemene marktrisico's contractuele afspraken op een zodanige ernstige wijze dreigen te verstoren, dat contracten niet meer nagekomen kunnen worden, of marktpartijen failliet gaan. De overheid blijft in een dergelijk geval over met de politieke risico's en haar rest veelal niets anders dan de schade voor eigen rekening en risico te herstellen, en eventuele verliezen ten aanzien van bovenwijkse voorzieningen, parkeerfondsen en andere kosten voor lief te nemen.

Met name de diepte van de economische recessie en de snelheid waar zij zich wist te manifesteren zet vele veronderstelde risico's in een zodanig daglicht dat er sprake kan zijn van systeemfalen. Het is dan ook zaak goed te kijken naar alle PPS-constructies in de gemeente Kerkrade, of deze samenwerkingsverbanden ook deze risico's kennen, waarbij het niet alleen gaat om bankgaranties of verzekeringen, maar ook andere risico's die door de snelheid van de recessie kunnen leiden tot insolventie bij de contractpartners. Daar waar deze risico's groot en manifest worden is een actieve rol van de gemeente Kerkrade gewenst. Niet alleen om dan maar zelf te zorgen voor de realisatie van projecten, maar ook om tegenpartijrisico's te spreiden en/of te verminderen, zodat er geen sprake meer kan zijn van systeemfalen bij specifieke gekoppelde projecten. Vergelijk de participatie van de Nederlandse staat in een aantal banken, om aldaar het systeemrisico te verminderen. Op lokale schaal is dit wellicht mogelijk bij diverse vormen van PPS. Ook waar het rol van woningcorporaties in de gemeente Kerkrade betreft

Politiek risico

Een laatste onzekere factor bij de exploitatie van gronden is de invloed van de politiek en regelgeving. De lokale wensen van een College van B&W en de gemeenteraad, alsmede diverse vormen van inspraak, bezwaar en NIMBY-gedrag hebben hun invloed op de exploitatiebaarheid van gronden. Daarbij wijst het NIMBY-gedrag (Not In My BackYard) op die situatie dat

de individuele personen weliswaar een algemene ontwikkeling wenselijk achten, als het maar niet op henzelf van invloed is. Overigens geldt dit meer in dicht bevolkte gebieden dan in dunner bevolkte gebieden. Echter, dit politieke risico van burgers en politici dient niet onderschat te worden. Veelal zijn hogere rentelasten op reeds gedane investeringen en hogere afschrijvingen van deze investeringen de reële exponenten van dit politiek risico.

Weerstandsvormogen

Zoals een goed risicomanagement betaamt is er op de balans van de gemeente Kerkrade een reserve grondbeleid opgenomen om de diverse risico's van het grondbeleid ook daadwerkelijk te kunnen opvangen als dit noodzakelijk is. Gezien de algemene economische en demografische ontwikkeling vraagt de Rekenkamercommissie Kerkrade zich af of de weerspiegeling van deze reserve grondbeleid op dit moment ook de juiste is. Immers, indicatoren in rekenmodellen voor een reserve grondbeleid zijn mede opgesteld op basis van ervaringen in eerdere jaren, zonder zware economische teruggang, en de weerspiegelingen van (lichte) bevolkingskrimp in rekenmodellen voor de overheid hebben bijna zeker nog niet het licht gezien.

5.3.2. Financieel economische risico's in Kerkrade

De financieel economische risico's bij ontwikkelingsprojecten hebben zowel betrekking op de geraamde uitgaven als op de te realiseren inkomsten. De ramingen in de grondexploitaties worden thans vier maal per jaar geactualiseerd: voor college en raad bij gelegenheid van de begroting en de jaarrekening en voor het college aan het begin van het jaar in de Grondnota en halverwege het jaar in een tussentijdse rapportage.

Bij die gelegenheden vindt telkens bijstelling plaats van de ramingen voor de komende jaren op basis van de realisatie tot op dat moment, de algemeen economische ontwikkeling en de verwachtingen in verband met de ontwikkeling van de woningmarkt. Dit laatste zowel bezien per afzonderlijke grondexploitatie als getotaliseerd in de ontwikkeling van de Reserve Grondexploitaties OBK. In verband met deze risico's van grondzaken wordt voorts uitdrukkelijk stilgestaan bij de hiervoor noodzakelijke reservepositie.

In de beheersvoorschriften voor het OBK zijn tenslotte regels opgenomen voor het nemen van winsten en verliezen per grondexploitatie waarbij is voorzien in een bewuste en redelijke afweging van risico's op basis van zo actueel mogelijke gegevens. Deze regels passen binnen algemeen geldende regels voor goed koopmanschap.

Eenmaal per jaar worden voor de jaarrekening in overleg tussen OBK en de afdeling financiën alle lopende grondexploitaties besproken. Hierbij wordt per afzonderlijke grondexploitatie de risicosituatie uitdrukkelijk beoordeeld.

Het thema beheersing van risico's bij de grondexploitaties werd bij het beoordelen van de jaarrekening 2008 door de accountant belangrijk genoeg geacht voor afzonderlijke aanbevelingen, te weten:

- Inventariseer periodiek de risico's voor de projecten van uw gemeente en bepaal het risicoprofiel met betrekking tot samenwerking en financiering en actualiseer frequenter de grondexploitatieberekening;
- Maak periodiek reële doorrekeningen van het financiële eindresultaat indien er vertragingen in oplevering of verkoop te verwachten zijn;
- Ontwikkel indien noodzakelijk een nieuwe strategie, met daarin ook de gevolgen als u geen actie onderneemt.

Uit het onderhavige onderzoek komt naar voren dat aan de eerste twee aanbevelingen in belangrijk mate wordt voldaan. Alleen het risicoprofiel met betrekking tot samenwerking en de situatie bij de partners daarin verdient meer expliciete aandacht.

De derde aanbeveling - het ontwikkelen van een nieuwe strategie - verdient ook naar de mening van de Rekenkamercommissie Kerkrade zeker aanbeveling. Zulks ook in breder verband gezien tegen de achtergrond van de afnemende "verdien capaciteit" van het OBK voor het bekostigen van reguliere lopende uitgaven van de gemeente.

5.3.3. Risico woningbouwcorporaties (tegenpartij risico).

Een risico dat weliswaar niet direct het voorwerp vormt van dit onderzoek, maar er via ruimtelijke ontwikkelingen en woningbouwbeleid wel indirect verband mee houdt, heeft betrekking op de ontwikkelingen bij de woningbouwcorporaties.

Op de balans van de gemeente Kerkrade staan door de gemeente gewaarborgde geldleningen aan woningbouwcorporaties voor een totaal bedrag van 238 miljoen euro.

Tot op heden werden deze gewaarborgde leningen bij gemeenten niet als een echt materieel risico beschouwd, aangezien financiële problemen in deze sfeer steeds landelijk werden opgelost via het "Waarborgfonds".

Door de verzelfstandiging van de woningcorporaties in de jaren 90 van de vorige eeuw, en de meer marktgerichte wijze van de uitvoering van gemeenschapstaken door deze woningscorporaties, roept de ontwikkeling van de sector in de praktijk inmiddels echter tot meer aandacht.

In de afgelopen jaren komt door de economische recessie en de kredietcrisis steeds meer naar boven dat de beleids- en bedrijfsvoering bij de woningcorporaties op veel plaatsen zeker niet vlekkeloos verlopen.

Ontwikkelingen die steeds zichtbaarder worden, omdat woningcorporaties niet meer kunnen leunen op oneindige kredietstromen, die mede beschikbaar zijn door een steeds maar stijgende waarde van het onderpand aan huizenbezit. Ondanks het feit dat de gemiddelde marktwaarde van sociale huurwoningen rond de € 165.000 gelegen is, en slechts een gemiddelde boekwaarde van € 33.000. Zo blijkt uit onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, zoals onlangs (september 2009) gepubliceerd in Economisch Statistische Berichten

Financiële problemen zoals recentelijk in Rotterdam en Maastricht zullen naar verwachting nog wel in belangrijke mate via het waarborgfonds

worden opgelost, maar ook dat fonds is niet onuitputtelijk. Te verwachten valt, dat in de komende jaren bij meer woningcorporaties financiële problemen naar voren zullen komen. Hoe dan vervolgens landelijk bezien in deze tijd van grote bezuinigingen het spel bij het verdelen van dit soort pijn zal aflopen is moeilijk te voorspellen.

Het risico is zeker niet denkbeeldig, dat het rijk zal proberen om een deel van dit soort(systeem) problemen door te schuiven naar de gemeenten. In dat geval wordt het risico van deze gewaarborgde geldleningen ineens veel minder theoretisch van aard.

In dit stadium verdient het aanbeveling om vanuit de gemeente meer aandacht te besteden, dan tot op heden gebruikelijk was, aan de gang van zaken bij het besturen van de woningcorporaties waarvan geldleningen zijn gewaarborgd en het toezicht daarop.

Doordat in regionaal verband geen sprake meer is van groei op de woningmarkt, maar integendeel van krimp, kunnen ook door exogene oorzaken – dus niet de eigen bedrijfsvoering – eerder financiële problemen bij woningcorporaties optreden.

Met het bestuurlijk overleg met ondermeer VROM over het opvangen van de gevolgen van de bevolkingskrimp is inmiddels vanuit regio en gemeente een goede start gemaakt. Het verdient aanbeveling om deze problematiek nu bij het rijk hoog op de politieke agenda te houden.

5.3.4. Overige risico's met betrekking tot het grondbeleid in Kerkrade.

Planschaderisico's worden regelmatig bewaakt. Hieraan wordt aandacht besteed in bovengenoemde periodieke informatie voor de raad en het college. Uit die informatie komt naar voren, dat op dit moment 14 zaken over planschade nog niet zijn afgewikkeld. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsplannen wordt vooraf een analyse opgesteld van het mogelijke risico van planschadeclaims.

Van risico's door de ontwikkeling van de rentevoet is bij de thans lopende grondexploitaties in de gemeente Kerkrade nauwelijks sprake.

De totale boekwaarde van de grondexploitaties is op dit moment negatief waardoor in de praktijk per saldo sprake is van een rente opbrengst.

Dit risico kan in de komende jaren binnen het Centrumplan wel een rol gaan spelen.

Risico's met betrekking tot de ontwikkeling van de rente, de grondwaarde, locatie- en doelgroepisico's en de algemene marktsituatie worden betrokken bij het periodiek actualiseren van de grondexploitaties.

5.4 Ontwikkeling van de "verdiencapaciteit" van het OBK.

In de afgelopen jaren zijn door het Ontwikkelingsbedrijf Kerkrade in de grondexploitaties grote financiële resultaten gerealiseerd. Deze konden worden ingezet voor het bijdragen in het ontwikkelen van minder rendabele locaties binnen de stad, voor het financieren van wijk

ontwikkelingsprojecten en voor het afdekken van een deel van de lopende uitgaven (bijvoorbeeld 3^e wijkmanager).

In deze "verdien capaciteit" van het OBK zal in de komende jaren helaas belangrijke veranderingen voor komen.

In tabel 1 zijn de voor de komende jaren verwachte resultaten van het OBK weergegeven volgens de opeenvolgende ramingen vanaf begin 2008.

Tabel 1	Opeenvolgende ramingen van de verwachte resultaten van het OBK				
	Grondnota 2008	Hfst grondbeleid in begrot. 2009	Grondnota 2009	Nota verloop reserve OBK 17-6-2009	Hfst grondbeleid in begrot. 2010
Obk-resultaat in					
2008	2.246	1.365	945	945	945
2009	2.023	2.210	1.045	1.196	1.196
2010	1.061	1.664	1.364	596	596
2011	600	800	1.253	1.139	1.139
2012			700	956	956
2013				645	645
Totaal verwacht resultaat					
2008 tm 2011	5.930	6.039	4.607	3.876	3.876
* Bedragen in € 1000					

Uit deze cijfers komt naar voren, dat de voor de komende jaren te verwachten resultaten van het OBK in de afgelopen periode belangrijk kleiner zijn geworden als gevolg van de noodzakelijke bijstellingen van eerdere ramingen.

Het totaal te behalen resultaat in de periode van 2008 tot en met 2011 werd in het begin van 2008 nog geraamd op 5,9 miljoen euro, tegenover 3,9 mln. euro thans in de ontwerpbegroting voor het jaar 2010.

Dit is het gevolg van de noodzakelijke bijstelling van de ramingen op grond van zowel de werkelijke realisatie tot op heden, als de minder positieve verwachtingen door de ontwikkeling van de economie en de woningmarkt.

Deze minder positieve verwachting heeft niet alleen een conjuncturele oorzaak - de crisis - maar is in belangrijke mate ook structureel van aard.

De conjuncturele factor in de lagere ramingen komt tot uiting in vertragingen bij de in de diverse grondexploitaties te realiseren inkomsten en zal naar verwachting, afgezien van hogere rentekosten en mogelijk lagere prijzen, voor een deel worden gecompenseerd.

De structurele component in de minder gunstige verwachting ligt besloten in krimp van de woningmarkt en een ander soort te ontwikkelen locaties. Het eerste als gevolg van de gewijzigde inzichten over bevolkingskrimp, de daarmee samenhangende ontwikkeling van de woningmarkt en de afspraken die daarover in regionaal verband zijn gemaakt.

Daarnaast neemt het aantal mogelijk te ontwikkelen locaties met winstcapaciteit af.

De noodzaak voor vernieuwing en sloop op bestaande woningbouwlocaties en voor revitalisering van bedrijfsterreinen neemt daartegenover toe, terwijl bij dit soort projecten de winstcapaciteit laag is en veeleer sprake is van een omgekeerde verdien capaciteit: er moet gemeenschapsgeld bij.

Uit de paragraaf grondbeleid in ontwerpbegroting voor 2010 komt naar voren, dat de voor de komende jaren verwachte resultaten van het OBK in belangrijke mate moeten worden ingezet ter afdekking van de gemeentelijke bijdrage in het Centrumplan, voor WOP- bijdragen en voor het afdekken van een lopende uitgaven (3^e wijkmanager).

De ruimte voor dit soort financiering zal naar verwachting de komende jaren verder afnemen.

Een strategie om deze negatieve ontwikkeling te stuiten of te compenseren lijkt binnen de gemeente nog niet voor handen. Het ontwikkelen daarvan verdient derhalve hoge prioriteit, alhoewel dit naar de mening van de Rekenkamercommissie Kerkrade geen eenvoudige uitdaging vormt. Bij deze strategie kan ondermeer gedacht worden aan het gericht zoeken naar op langere termijn beschikbare ruimte voor winstgevende nieuwe ontwikkelingslocaties (in het kader van de op te stellen structuurvisie). Daarnaast kan het op korte termijn bezien aanbeveling verdienen om in deze tijd van economische teruggang voor de nog bestaande mogelijk winstgevende locaties niet te snel een andere bestemming te zoeken.

In bijlage 1 zijn de ramingen van de voor de komende jaren verwachte ontwikkeling van de reserve OBK meer in detail weergegeven.

6. Drie grondexploitaties nader bezien.

6.1 Centrumplan.

De grondexploitatie voor het Centrumplan heeft betrekking op een totale grondoppervlakte van 20.215 m² midden in het centrum van Kerkrade. Hiervan is 13.000 m² eigendom van de gemeente en de rest van de private partner.

Doel.

Doel van het plan is de herontwikkeling van het centrumgebied op basis van een door de raad goedgekeurd stedenbouwkundig plan met programmatische invulling. Voor het realiseren van het plan is in 2008 na een lange voorbereidingsperiode een overeenkomst gesloten met een projectontwikkelaar.

In het plan is voorzien in uitbreiding van het vloeroppervlak voor detailhandel en commerciële dienstverlening met ruim 8000 m², realisering van 53 appartementen, de bouw van een hotelaccommodatie met zalencentrum en een ondergrondse parkeergarage met 284 parkeerplaatsen.

Niet in het plan opgenomen zijn de verbouwing van het Parkstad Limburg Theater en het realiseren van het Theaterplein.

Om te kunnen voorzien in de in het stedenbouwkundig plan beschreven hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit is voorzien in een "kwaliteitsfonds" waarin door de private partner 3 miljoen euro wordt gestort.

Over de besteding van deze middelen beslissen gemeente en partner gezamenlijk.

Financiën.

Met de realisering van het centrumplan is voor de gemeente een eigen investering gemoeid van 11,5 miljoen euro.

Hiervan heeft 8 mln. euro betrekking op de bouw van de parkeergarage en is 1 mln. euro bestemd als bijdrage in het realiseren van het Theaterplein.

De gemeentelijke investeringen worden afgedekt uit:

- verkoop grond	4,9 mln.
- verkoop parkeergarage	2,8 mln.
- bijdragen uit reserve OBK	3,2 mln.
- subsidies en bijdragen	0,6 mln.

Van de bijdragen uit de reserve OBK moet nog 1,8 mln. euro in de komende jaren worden gegenereerd.

De private partner van de gemeente investeert, naast de uitgaven voor het reeds eerder verworven onroerend goed, ruim 20 miljoen euro aan bouwkosten.

In de grondexploitatie voor het centrumplan zijn de tot en met het jaar 2009 verantwoorde uitgaven en inkomsten ongeveer in evenwicht; beide belopen ruim 1,6 mln. euro.

De grote eigen uitgaven voor de gemeente zijn voorzien bij de bouw van de parkeergarage in 2011, de grote geraamde inkomsten voor grondverkoop moeten een jaar eerder gerealiseerd worden.

Risico's.

Doordat in het jaar 2009 de gerealiseerde uitgaven en inkomsten ongeveer gelijk zijn is de boekwaarde van het project klein, zodat er nog geen sprake is van een renterisico (zie ook paragraaf 5.3. voor een nadere toelichting op de renterisico's in het algemeen).

De ontwikkeling van de algemeen economische situatie en die van de woningmarkt kunnen van invloed zijn op de economische haalbaarheid van grote onderdelen van het plan, de voortgang in de tijd en ook op de situatie bij de private partner. Tegen deze achtergrond is het van groot belang om het realiseren van eigen gemeentelijke investeringen en inkomsten goed te bewaken en deze waar mogelijk gelijke tred te laten houden.

Bij de voor het centrumplan aangegane overeenkomst met de partner ligt mogelijk een risico besloten in de afspraken over de prijs voor de door de

gemeente aan partner te verkopen grond in relatie tot de bouwkosten voor de parkeergarage. De partner heeft door deze afspraak een direct belang bij zo laag mogelijke bouwkosten. De partner zal de bouw in naam van en voor rekening en risico van de gemeente aanbesteden. Dit behoeft aandacht in het kader van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Voortgangsrapportage.

Planning en beheersing van het project vindt plaats door het OBK. De daarvoor benodigde verantwoordingsinformatie wordt verzameld in de grondexploitatie en het projectdossier.

Gezien de omvang van het project en de ingrijpende ruimtelijke gevolgen voor het hart van de gemeente verdient het aanbeveling om tenminste eenmaal per jaar de raad in een afzonderlijke voortgangsrapportage te informeren over de inhoudelijke en financiële voortgang van het centrumplan.

6.2 Akerstraat-Carboonstraat.

De grondexploitatie Akerstraat- Carboonstraat heeft betrekking op een plangebied met een oppervlakte van ruim 32.000 m², waarvan 23.000 m² voor openbare voorzieningen en bijna 9000 m² uitgeefbaar voor bebouwing. De grond is of wordt verworven door de gemeente en daarna deels doorverkocht aan een private partner.

Doel en voorgeschiedenis.

Met de voorbereidingen voor het project Akerstraat-Carboonstraat is een aanvang gemaakt in het jaar 2000; aan het einde van dat jaar is een eerste voorstel aan de raad voorgelegd ter besluitvorming.

Overleg met private partners en stedenbouwkundige uitwerking heeft in mei 2003 geresulteerd in een overeenkomst van de gemeente Kerkrade met een private partner voor de herontwikkeling van het winkelgebied Akerstraat-Carboonstraat op basis van een daartoe opgesteld stedenbouwkundig plan.

In dit stedenbouwkundig plan was voorzien in de bouw van 129 appartementen, een negental woningen en maximaal 7.350 m² bruto vloer oppervlakte voor detailhandel, horeca en dienstverlening. In de overeenkomst is voorzien in een totale gemeentelijke bijdrage van € 1.353.000.

De private partner van de gemeente in dit project is een samenwerkingsverband van een grote woningcorporatie, een grote projectontwikkelaar en een grote bouwonderneming. Deze heeft uiteindelijk de overeenkomst niet ondertekend.

Bij de nadere uitwerking van het project bleken het oorspronkelijke stedenbouwkundig plan en de exploitatieopzet niet haalbaar. Daarom is in zomer 2005 een gewijzigde projectontwikkelingsovereenkomst "Herontwikkeling Akerstraat-Carboonstraat e.o." ter goedkeuring aan de raad voorgelegd. Het bijbehorende stedenbouwkundig plan en de exploitatieopzet zijn aangepast.

Daarbij is het plangebied verkleind door ondermeer het perceel Zegel buiten de exploitatieopzet te laten, terwijl daarnaast het gewijzigde plan leidde tot een hoger exploitatietekort.

Hierdoor steeg de gemeentelijke bijdrage in het plan tot € 1.528.000.

De door de private partner in het project te realiseren investeringen belopen een bedrag van circa 15,3 miljoen euro.

In het nieuwe plan is voorzien in een hoogwaardig wijkwinkelcentrum bestaande uit drie supermarkten, diverse dagwinkels en overige centrumvoorzieningen, in totaal 5000 m2 bruto vloeroppervlak. Daarnaast is voorzien in de bouw van circa 72 appartementen, waarvoor ca. 2100 m2 bvo en 18 woningen worden gesloopt, en wordt de openbare ruimte in het plangebied opnieuw ingericht.

De start van de bouwwerkzaamheden was voorzien voor najaar 2006 en er werd voor het project gerekend met een doorlooptijd van 4 jaren.

Met de bouwwerkzaamheden is in 2008 een aanvang gemaakt.

Inmiddels zijn 57 appartementen en 4700 m2 bvo. voor commerciële ruimten opgeleverd; de overige appartementen, de commerciële ruimtes en de inrichting van de openbare ruimte worden naar verwachting in 2010 afgerond.

Financiën.

De gemeentelijke grondexploitatie voor dit project loopt vanaf het jaar 2001 tot en met 2010 (naar verwachting).

Het grootste deel van de gemeentelijke uitgaven en inkomsten is inmiddels gerealiseerd.

Tot en met het jaar 2008 is aan de uitgaven verantwoord een bedrag van 2,7 mln. euro; hiervan is 1,3 mln. euro besteed aan verwerving van onroerend goed, en bijna 1 mln. euro aan de bijdrage aan de private partner.

Aan inkomsten is tot en met 2008 gerealiseerd een bedrag van 3,7 mln. euro; hiervan is 2 mln. euro afkomstig van de private partner (verkoop grond, bijdragen WOP en gemeentelijke plankosten); ruim 1,7 mln. euro is afkomstig uit eigen gemeentelijke middelen zoals reserve OBK, ISV subsidies en overheveling naar andere exploitatie (pand Zegel).

Voor de jaren 2009 en 2010 is nog geraamd een bedrag van 2,4 mln. euro aan uitgaven; hiervan is 1,4 mln. bestemd voor verwerving van onroerend goed en 0,8 mln. euro als bijdrage aan de private partner.

Voor die periode is aan inkomsten geraamd een bedrag van 1,5 mln. euro, grotendeels uit bijdragen van de partner voor verkoop van grond, plankosten e.d..

Daarna resulteert naar verwachting uit het gehele project een batig saldo van bijna € 128.000 .

Dit positieve beeld van het project is enigermate vertekend doordat in 2006 aan de inkomstenkant is verantwoord de overheveling van het perceel Zegel naar een afzonderlijke grondexploitatie (nr. 55) voor een bedrag van € 403.000.

Bij deze afzonderlijke exploitatie is nadien in 2008 een deel van de kosten afgedekt door ISV- subsidie en het resterende boekverlies van € 370.000 afgedekt ten laste van de reserve OBK.

Hiermee rekening houdend is de uiteindelijk gerealiseerde gemeentelijke netto bijdrage in het project € 275.000 hoger dan aanvankelijk in 2005 geraamd.

Risico's.

Doordat de tot en met 2008 gerealiseerde uitgaven lager liggen dan de inkomsten is de boekwaarde van het project op dit moment negatief, zodat er geen sprake is van een renterisico.

De ontwikkeling van de algemeen economische situatie en die van de woningmarkt kunnen van invloed zijn op de verkoop of verhuur van de appartementen en commerciële ruimten.

Dit risico ligt geheel bij de private partner.

Voortgangsrapportage.

Planning en beheersing van het project vindt plaats door het OBK. De daarvoor benodigde verantwoordingsinformatie wordt verzameld in de grondexploitatie en het projectdossier.

6.3 Bedrijventerrein Beitel – Locht.

De grondexploitatie Beitel- Locht heeft betrekking op een plangebied met een oppervlakte van 39 hectare, waarvan voorzien als bouwterrein 29 ha. en voor openbare voorzieningen 10 ha.

De grond in het plangebied was geheel eigendom van de gemeente.

Doel en voorgeschiedenis.

Het eerste raadsbesluit over de ontwikkeling van het bedrijventerrein Beitel – Locht is genomen in 1993.

Doel was het ontwikkelen van een gebied voor grootschalige detailhandel en dienstverlening. In de loop van het project is het uitgeefbare deel van de grond verhoogd van 29 hectare tot 34,5 hectare.

Deze groei is veroorzaakt doordat het bebouwbare deel van het gebied is uitgebreid met de percelen voor de Megabioscoop (2,3 ha.) en Intratuin (1,3 ha.).

Daarnaast is een aantal percelen (o.a. zichtlocaties) vergroot. Deze uitbreiding van de uitgeefbare grond is ten koste gegaan van oorspronkelijk beoogde groenvoorzieningen.

Aan het einde van 2009 resteert van de totaal uitgeefbare oppervlakte van 34,5 hectare nog 4 hectare als te verkopen.

De oorspronkelijke doelstelling uit 1993 is daarmee dus eigenlijk al gerealiseerd.

Het beoogde tempo van de invulling in de tijd is in de afgelopen jaren niet altijd gerealiseerd. Dit vooral door de langdurige discussie in regionaal

verband over de verdeling van een aantal grootschalige voorzieningen zoals de Megabioscoop en de AH- XL. Deze discussie is inmiddels afgerond, de grond voor de Megabioscoop is overgedragen en de vestiging van AH-XL kan verder worden voorbereid.

Financiën.

In de oorspronkelijke grondexploitatie van 1993 werd uitgegaan van een bedrag aan uitgaven en aan inkomsten van 18,5 miljoen gulden, ofwel 8,4 miljoen euro. Binnen de geraamde uitgaven waren belangrijke posten de grondverwerving (0,9 mln.), rentekosten (1,5 mln.) en de kosten van bouwrijp maken (5,5 mln.). De belangrijkste post bij de geraamde inkomsten vormde met 7,8 mln. euro de te realiseren opbrengst uit grondverkoop.

Een kleine complicatie bij het beoordelen van de gerealiseerde resultaten vormt een wijziging in de methode waarop de gemeentelijke "winst" wordt verantwoord. In de grondexploitatie uit 1993 werd de te behalen winst nog aan de uitgavenkant verantwoord als bijdrage in het Fonds stadsuitleg voor een bedrag van € 523.000.

Daardoor waren de geraamde uitgaven gelijk aan de inkomsten. In later jaren maakt men in de grondexploitaties eerst het resultaat "onder de streep" zichtbaar als winst, en verantwoordt daarna eventuele bijdragen aan de reserve grondexploitatie OBK als winstbestemming.

Kijken we naar de tot en met 2008 gerealiseerde uitgaven dan belopen deze 9,8 miljoen euro. Daarmee liggen de uitgaven – na correctie voor bovengenoemde ander wijze van winstverantwoording – 1,9 mln. euro hoger dan in 1993 geraamd. Het verschil zit voor de helft in hogere rentekosten en voor het overige in hogere kosten van bouwrijp maken en van beheer. De kosten van grondverwerving liggen iets lager dan in 1993 geraamd. De eind 2008 gerealiseerde inkomsten bedragen bijna 12,5 mln. euro, en liggen daarmee 4,1 mln. euro hoger dan in 1993 geraamd.

Het oorspronkelijk geraamde batig saldo van de grondexploitatie Beitel - Locht bedroeg volgens huidige wijze van verantwoorden € 523.000 . Er zijn voor een bedrag van € 4,1 mln meer inkomsten gerealiseerd. en voor een bedrag van € 1,9 mln. meer uitgaven verricht. Daarmee komt het positieve financiële resultaat van dit project voor de gemeente Kerkrade tot en met het jaar 2008 per saldo uit op 2,7 miljoen euro. Hiervan is inmiddels in de afgelopen jaren als winstbestemming toegevoegd aan de reserve grondexploitatie OBK een bedrag van bijna 1,9 miljoen euro.

Voor het jaar 2009 en de jaren daarna worden thans nog uitgaven geraamd voor een totaalbedrag van 1,8 mln. euro en aan inkomsten een bedrag van 3,5 mln. euro.

Risico's.

Doordat de tot en met 2008 gerealiseerde uitgaven lager liggen dan de inkomsten is de boekwaarde van het project op dit moment negatief, zodat er geen sprake is van een renterisico.

De ontwikkeling van de algemeen economische situatie kan van invloed zijn op het tempo van verkoop van het resterende bedrijfsterrein.

Voortgangsrapportage.

Zie boven.

7. Beheer gemeentelijk grondbezit.

7.1 Totaaloverzicht grondbezit.

In het kader van dit onderzoek is het college schriftelijk verzocht om een totaaloverzicht van het gemeentelijk grondbezit, onderverdeeld naar bestemming.

Ook bij herhaalde navraag kon geen sluitend totaaloverzicht worden geleverd; informatie over een deel van de bestemmingen werd wel geleverd en voor het overige werd verwezen naar gegevens van het CBS.

Voor dit onderzoek zijn gegevens over het gemeentelijk grondbezit derhalve ontleend aan een andere bron, het regionale geografische informatiesysteem Argus waaraan alle gemeenten in Parkstad deelnemen. Basis voor de hier gepresenteerde cijfers vormen de kadastrale gegevens in dat informatiesysteem.

In tabel 2 is weergegeven het grondbezit van de gemeente Kerkrade naar bestemming.

Op basis van kadastrale gegevens		
Bestemming	Oppervlakte in hectare	Aantal percelen
Recreatie, sport	59,0	26
Plantsoen, tuin	46,9	175
Natuurgebied	107,7	47
Grasland	130,3	57
Akkerbouw	24,4	49
Wegen	371,1	806
Parkeren	9,4	24
Water	5,7	12
Industrieterrein	21,2	6
Bouwterrein	17,1	39
Bijzondere objecten	27,2	22
Overige	8,6	108
Totaal	828,6	1.371

De gegevens die in het kadaster worden verzameld dienen zoals bekend primair juridische doelen, het vastleggen van precieze grenzen en van eigendom en andere rechten met betrekking tot de grond.

Tegen deze achtergrond is de informatie per grondperceel over gebruik en bestemming ervan niet de meest belangrijke en wordt mogelijk niet altijd goed onderhouden. Om deze reden kunnen de hier gepresenteerde gegevens enige afwijking vertonen met de werkelijke bestemming van percelen op dit moment.

De gegevens over de groep plantsoen, natuurgebied grasland en akkerbouw stemmen goed overeen met de door de gemeente aangeleverde deelgegevens; beide circa 309 hectare.

Bij het grondoppervlak bestemd voor wegen treedt daarentegen een groot verschil op; volgens opgave gemeente 256 ha. en volgens bovenstaande gegevens 371 ha.

De cijfers van gemeente en die ontleend aan het kadaster behoeven derhalve nadere analyse en afstemming, waarna opschoning van onjuiste informatie in het kadaster ook in het belang van de gemeente is.

In bijlage 2 is een meer gedetailleerd overzicht opgenomen van de aan het kadaster ontleende gegevens, met daarbij ook gronden in erfpacht en gronden waarop de gemeente recht van opstal heeft.

7.2 Administratie van het gemeentelijk grondbezit.

De gemeente Kerkrade heeft bijna 830 hectare grond in eigendom.

Een gemeenschappelijk bezit van de inwoners dat een goed beheer verdient. Aan het onderhouden van dit soort administraties wordt binnen gemeenten soms over vele jaren weinig prioriteit toegekend, hetgeen kan leiden tot het ontstaan van "achterstallig onderhoud".

Door de reacties van de gemeente in eerste termijn op verzoeken om gegevens rijst het vermoeden dat hiervan ook in Kerkrade sprake is. Bij grondeigendom kan dit achterstallig onderhoud ondermeer leiden tot het in eigendom hebben en houden van percelen zonder duidelijke gemeentelijke functie, die voor verkoop in aanmerking zouden kunnen komen. Daarnaast kunnen door een te lang tijdsverloop mogelijk ook juridische problemen ontstaan met betrekking tot eigendoms- en/of beheerssituaties.

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is naar voren gekomen dat dit laatste in Kerkrade geen louter theoretisch probleem betreft: binnen een van de grondexploitaties bleek recentelijk door verjaring de eigendom van een gemeentelijk perceel te zijn overgegaan naar een derde.

Ook bij de administratie van ingebruikgevingen en pachtzaken is sprake van achterstallig onderhoud; in de grondnota's van de jaren 2008 en 2007 staat dezelfde tekst over een benodigde eenmalige update van die administratie; van voortgang daarbij lijkt in die jaren derhalve weinig sprake.

Met het bijhouden van de administratie van het gemeentelijk grondbezit hoeft niet veel werk te zijn gemoeid, aangezien op jaarbasis het aantal mutaties in dit bestand van bijna 1400 percelen relatief beperkt zal zijn. Met het eenmalig opheffen van achterstallig onderhoud is uiteraard meer werk gemoeid.

Bij die gelegenheid moeten ook verschillen met de gegevens in het kadaster worden geanalyseerd en moeten eventuele juridische geschillen over eigendoms- en gebruiksrechten worden vastgelegd. Tevens kan geïnventariseerd worden welke kleine kavels in aanmerking kunnen komen voor verkoop.

Van de 1371 percelen grond die de gemeente in eigendom heeft zijn er ruim 800 in gebruik voor wegen e.d. In het overige grondbezit zijn er 80 percelen met een grondoppervlakte van minder dan 100 m² en bijna 50 percelen met een oppervlakte tussen 100 en 200 m².

8. Interviews bestuur.

Uit de gehouden interviews komt naar voren, dat de gemeenteraad grondbeleid in het algemeen als een moeilijke materie beschouwt. De informatievoorziening over het grondbeleid is in beginsel voldoende; de paragrafen grondbeleid in de begroting en de jaarrekening worden gekwalificeerd als voldoende begrijpelijk, inzichtelijk en volledig. Door de moeilijkheidsgraad van de materie vindt er echter in de praktijk in de gemeenteraad weinig discussie over plaats; er wordt weinig geprobeerd bij te sturen.

Dit laatste wordt mogelijk mede veroorzaakt door de thans bestaande portefeuilleverdeling en daarmee samenhangende verdeling van onderwerpen over de verschillende raadscommissies.

Naar de mening van de Rekenkamercommissie Kerkrade kunnen stukken over grondbeleid en over het OBK mogelijk beter behandeld worden in de commissie die zich bezig houdt met economische zaken en ruimtelijke ordening dan in de commissie financiën.

Met betrekking tot het inzicht in en het begrip van de risico's die samenhangen met grote grondexploitaties, zoals bijvoorbeeld het centrumplan, bestaat wel bij de gemeenteraad voldoende inzicht, maar over de wijze waarop 'een en ander wordt doorvertaald naar het beleid bestaan verschillen van inzicht tussen coalitie en oppositie.

De inhoudelijke kennis bij de geïnterviewde raadsleden op het gebied van grondbeleid – bijvoorbeeld over de oppervlakte van de gemeente en het gemeentelijk eigendom daarin – verschilt nogal.

De geïnterviewde wethouder gaf aan de stukken over het voorgenomen en gerealiseerde grondbeleid in de begroting, de jaarrekening, de grondnota en de tussentijdse rapportage positief te waarderen op de aspecten actualiteit en duidelijkheid.

Hij acht de stukken van ruim voldoende kwaliteit voor sturing door het college.

Ook de frequentie van de schriftelijke informatie (4 maal per jaar) wordt als voldoende beschouwd naast het reguliere wekelijkse werkoverleg.

9. Bevindingen: Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 9.

9.1 *In welke documenten en op welke wijze is het grondbeleid geformuleerd en tot stand gekomen?*

Antwoord:

In de paragraaf grondbeleid van de jaarbegroting die wordt vastgesteld door de gemeenteraad, in de jaarlijkse grondnota vastgesteld door het college en in de aan die stukken ten grondslag liggende beleidsnota's en grondexploitaties.

9.2 *Hoe vervult de raad zijn kaderstellende taak ?*

Antwoord :

De stukken op basis waarvan de raad haar besluitvorming baseert bieden voldoende mogelijkheden om kaders te stellen en voldoen aan de eisen van het B.B.V. .

Door de hoge moeilijkheidsgraad van de materie komt de raad in de praktijk mogelijk onvoldoende aan kaderstelling toe; bij de behandeling van de jaarbegroting in de raad is hiervoor ook weinig tijd voorhanden. Verbetering hiervan zou mogelijk zijn door het afzonderlijk behandelen van de jaarlijkse Grondnota in de raadscommissie voor economische zaken en ruimtelijke ordening.

9.3 *Hoe geeft het college, op basis van de kaderstelling, uitvoering aan het grondbeleid?*

Antwoord:

Door het jaarlijks vaststellen van de Grondnota en van de Beheersvoorschriften voor het Ontwikkelings Bedrijf Kerkrade. Daarnaast moeten grondexploitaties door het college worden vastgesteld. Tenslotte vindt regulier werkoverleg plaats.

9.4 *Op welke wijze vindt verantwoording door de ambtelijke organisatie, i.c. het Ontwikkelingsbedrijf Kerkrade (OBK), aan het college plaats?*

Antwoord:

Periodieke verantwoording over de realisatie van het beleid vindt vier maal per jaar plaats: in de begroting, de jaarrekening, de grondnota en de tussentijdse rapportage aan het college. Daarnaast vindt uiteraard periodiek voortgangsoverleg plaats.

9.5 *Op welke wijze verantwoordt het college zich op zijn beurt aan de raad. Is daarbij sprake van een goede beheersing van de financiële risico's (en hoe verhoudt zich de reservepositie ten opzichte van de financiële risico's)?*

Antwoord:

Over het grondbeleid wordt door het college tweemaal per jaar redelijk uitvoerig verantwoording afgelegd aan de raad in de paragrafen grondbeleid in de begroting en in de jaarrekening. De tussentijdse verantwoording in de voorjaarsnota en de najaarsnota over het onderwerp grondbeleid is summier.

De beheersing van risico's vindt plaats door vier maal per jaar alle grondexploitaties te toetsen aan de meest actuele ontwikkelingen en verwachtingen en waar nodig bij te stellen. Dit wordt door de rekenkamercommissie voldoende geacht.

De stand van de algemene reserve van het OBK bedraagt 1,25 miljoen euro; dit wordt als redelijk aangemerkt in verhouding tot de risico's.

9.6 *Voldoet de planning en controlcyclus aan de wettelijke bepalingen zoals deze zijn neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) ?*

Antwoord :

Aan de bepalingen neergelegd in het besluit begroting en verantwoording (BBV) wordt ruimschoots voldaan.

9.7 *Hoe is het grondexploitatieproces daadwerkelijk georganiseerd, met betrekking tot beleid en doelen, procesverloop en planresultaten. Dit voor drie belangrijke voorbeeldgrondexploitaties, te weten: Centrumplan, Akerstraat/Carboonstraat en De Locht.*

Antwoord :

De wijze van inrichting en uitvoering van de grondexploitaties door het OBK wordt positief beoordeeld. Beleid, doelen en resultaten worden helder in beeld gebracht. Bij een langer tijdsverloop van een project verdient het aanbeveling om, na tussentijdse bijstellingen van de plannen, de relatie met de oorspronkelijke doelstellingen wel duidelijk te blijven presenteren.

9.8 *Zijn per exploitatie de risico's helder in kaart gebracht, en wordt daarbij onderscheid gemaakt naar de diverse soorten risico's.*

Antwoord :

In de periodieke beoordeling (vier maal per jaar) worden door het OBK per grondexploitatie de risico's beoordeeld op basis van de realisatie en de meest actuele ontwikkelingen en verwachtingen van dat moment. Eenmaal per jaar gebeurt dit gezamenlijk met de afdeling financieel beleid en controlling. Bij het beschrijven van de risico's wordt impliciet onderscheid gemaakt tussen de diverse soorten risico's; dit zou meer expliciet kunnen gebeuren.

9.9 *Is beleid ten aanzien van het gehele gemeentelijke grondbezit geformuleerd? Zijn de doelen met betrekking tot het in eigendom hebben dan wel houden en het beheer duidelijk vastgelegd?*

Antwoord :

Een gemeentelijk beleid ten aanzien van het in eigendom hebben of houden van grond voor diverse doeleinden is niet expliciet geformuleerd. Dit kan leiden tot een ad hoc benadering van de materie, waaraan geen duidelijke visie op lange termijn ten grondslag ligt.

Bij beheer en administratie van het gemeentelijk grondbezit lijkt sprake te zijn van achterstallig onderhoud.

Hierdoor ontbreekt een goed totaaloverzicht van het gemeentelijk grondbezit; daarnaast bestaat geen duidelijk beeld van juridische risico's met betrekking tot eigendoms- en gebruiksrechten die mogelijk op korte termijn aanpak behoeven..

10. Aanbevelingen.

10.1 Algemeen grondbeleid.

- a. Formuleer een gemeentelijk beleid ten aanzien van het in eigendom hebben en houden van gronden voor diverse doeleinden.
Schenk hierbij ondermeer aandacht aan de mogelijkheden voor het afstoten van natuurgebieden en van kleine kavels.

10.2 Planning en control cyclus.

- a. Verbeter de betrokkenheid van en kaderstelling door de raad bij het grondbeleid door de jaarlijks Grondnota te behandelen in de raadscommissie voor economische zaken en ruimtelijke ordening.
- b. Verbeter in de verantwoordingsinformatie over de ontwikkeling van de reserve OBK en van de ruimte voor majeure investeringen het inzicht in de gevolgen van noodzakelijke bijstellingen van ramingen door de nieuwe resultaten te presenteren naast die van de voorafgaande raming(en).
- c. Voor grote ontwikkelingsprojecten met ingrijpende stedelijke gevolgen (zoals het centrumplan en vergelijkbare PPS-constructies) verdient het aanbeveling om jaarlijks een afzonderlijke voortgangsrapportage te behandelen in de raadscommissie voor economische zaken en ruimtelijke ordening.

10.3. Ontwikkelingsprojecten en grondexploitaties.

- a. Ontwikkel een strategie voor het zoveel mogelijk op peil houden van de verdien capaciteit van het OBK in de komende jaren. Voorzover dit in onvoldoende mate mogelijk blijkt dienen elders binnen de begroting middelen te worden gezocht voor dekking van de structurele uitgaven die nu nog uit OBK – opbrengsten worden afgedekt.
- b. In het centrumplan verdient het geldende gemeentelijke aanbestedingsbeleid uitdrukkelijk aandacht bij de voorziene bouw van de parkeergarage.
- c. In verband met het gemeentelijk risico bij de gewaarborgde leningen van woningbouwcorporaties verdienen besturing en toezicht bij de corporaties nadrukkelijk gemeentelijke aandacht.

10.4. Beheer en administratie van gemeentelijk grondbezit.

- a. Draag zorg voor het eenmalig wegwerken van het achterstallig onderhoud in de administratie van het gemeentelijk grondbezit en houd deze daarna actueel.
Los hierbij ook verschillen op met de gegevens in het kadaster
- b. Maak de administratie van de ingebruikgevingen up to date en breng mogelijke juridische geschillen over eigendoms- en gebruiksrechten in kaart.

