

Van : Burgemeester en Wethouders
Aan : De Rekenkamercommissie/De Gemeenteraad
Datum : 14 januari 2014
Info : Bert Spies b.spies@dalfsen.nl toestel: 232
Betreft : **Reactie B&W op: Onderzoek naar de (financiële) beheersing van de grondexploitaties van de gemeente Dalfsen/onderzoeksrapport E&M consultants van december 2013**

Inleiding

Op 17 december 2013 ontvingen wij van de Rekenkamercommissie het onderzoeksrapport inzake grondexploitaties Dalfsen. Ons college is gevraagd uiterlijk 16 januari 2014 een reactie te geven. Hiervan maken wij graag gebruik en wij verzoeken u onze reactie te betrekken bij het aanbieden van het onderzoeksrapport aan de Gemeenteraad.

De Gemeenteraad besloot op 20 juni 2013 een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de stand van grondexploitaties in de gemeente Dalfsen. Volgens het raadsbesluit richt het onderzoek zich op:

- De financiële risico's van de grondexploitaties
- Het realiteitsgehalte van de parameters
- De vraag naar gronden in Dalfsen en de financiële vertaling hiervan in de exploitaties
- De aansturing van het grondbedrijf.

Volgens het raadsbesluit zou de onderzoekscommissie in de maand januari 2014 rapporteren en zou het college in februari op de bevindingen kunnen reageren. Dit is anders geworden.

Ons is gevraagd nu al op het onderzoek te reageren. We weten op dit moment niet in hoeverre de Rekenkamercommissie nog nader aan de gemeenteraad adviseert.

Als dit het geval is willen wij hier graag nader over geïnformeerd worden.

E&M consultants heeft ons (ambtelijk) de gelegenheid gegeven om op de concept bevindingen te reageren voor zover het gaat om feitelijke onjuistheden. Na overleg met wethouder Goldsteen is deze reactie op 4 december 2013 gegeven. E&M heeft vervolgens aangegeven wat er met de reacties is gedaan. Dit document treft u als **bijlage1** bij deze reactie aan.

Wij constateren dat vanuit E&M en de organisatie op een constructieve manier is samengewerkt bij de totstandkoming van het onderzoeksrapport.

Leeswijzer

Hieronder geven wij onze inhoudelijke reactie.

Eerst gaan wij in op de rapportage zelf, eerst in algemene zin en daarna op bepaalde onderdelen van de belangrijke bevindingen en aanbevelingen.

Daarna plaatsen wij een aantal kanttekeningen. Wij doen dit om aan te geven dat wij de afgelopen 10-15 jaar steeds geopereerd hebben binnen de door de gemeenteraad aangegeven kaders en op basis van de toen geldende inzichten en omstandigheden. Dat die inzichten heel anders zijn dan die van dit moment lijkt ons volstrekt duidelijk.

Algemeen

Het rapport geeft een duidelijk beeld en komt ook met duidelijke bevindingen en aanbevelingen.

Het geeft ons een goede basis tot verdere optimalisering/verbetering van onze grondexploitaties en de daarbij horende bedrijfsvoering.

Een eerste aanzet hebben wij al gegeven via de paragraaf grondbeleid in de begroting 2014-2017.

Deze geeft de gemeenteraad inzicht in beleid, het toezicht op de grondexploitaties, belangrijke parameters voor de grondexploitatie, risicomanagement, mogelijke risico's en maatregelen en ontwikkelingen.

Wij zien het rapport ook als een belangrijke bouwsteen voor de verdere verbetering van onze planning- en control instrumenten.

Wij hebben van onze accountant maar ook van de gemeenteraad gehoord dat er al flinke stappen gezet zijn. Ook wat betreft de grondexploitaties zullen wij nog meer concrete vervolgstappen zetten.

Wij zullen na definitieve besluitvorming door de gemeenteraad met verdere voorstellen hierover komen. Dat dit zowel financiële als personele consequenties kan hebben sluiten wij niet uit. Wij zullen dit ook betrekken bij onze organisatieverandering.

Bevindingen, aanbevelingen normenkader E&M consultants

Managementsamenvatting is een goede basis voor een concreet actieplan

In de managementsamenvatting op blz 2/3 is een aantal belangrijke bevindingen en aanbevelingen genoemd.

Hierover zullen wij na besluitvorming door de gemeenteraad via een actieplan met nadere voorstellen komen. Bijlage 1 van het rapport van E&M is hiervoor een goede basis.

Wij vinden dat de werkgroep Planning & Control van de gemeenteraad hier ook een rol in moet krijgen.

Met onze accountant PWC is inmiddels afgesproken dat zij hierbij worden betrokken.

Wij plaatsen wel een aantal kanttekeningen bij de bevindingen/aanbevelingen (blz. 4 t/m 6).

Wij gaan de bevindingen 1 t/m 3 uitwerken

De bevindingen 1 t/m 3 zullen wij verder uitwerken en op basis van die uitwerking met concrete voorstellen komen in de vorm van een actieplan inclusief planning/fasering. Wij zullen dit voorleggen aan de (nieuwe) gemeenteraad.

Wij hebben een andere beeld bij de term planoptimisme genoemd in bevinding 4

Wat betreft het onder 4 genoemde planoptimisme denken wij anders. Op basis van het marktonderzoek naar bouwgrond (een voornemen uit de begroting 2014) is nog steeds sprake van een concrete behoefte waarin moet worden voorzien. In de kanttekeningen gaan wij hier verder op in.

Op het marktonderzoek op zich en hoe de vraag naar gronden verder financieel vertaald gaat worden in de grondexploitaties zullen wij in ons voorstel over de herziening van de grondexploitaties (april 2014) terug komen.

In relatie tot planoptimisme wordt met name De Grift 3 genoemd.

Een belangrijke aanleiding voor ontwikkeling van De Grift3 was voor een aanzienlijk deel ook het behouden van een groot transportbedrijf en dus werkgelegenheid in Nieuwleusen. Dit bedrijf heeft tot nu toe helaas afgezien van aankoop van grond. Voor ontwikkeling van de Grift3 en andere uitbreidingsgebieden is ook sprake van andere beleidsmatige overwegingen/kaders.

Op basis van omstandigheden, beleid, proceduretijd, verwervingsmogelijkheden (primair via de minnelijke weg) en behoefte van destijds zijn gronden aangekocht.

In de Missie/Visie gemeente Dalfsen 2020 zijn accenten gelegd in de toekomstige ontwikkeling van de kernen. Bedrijvigheid moet zich met name richten op de kernen Lemelerveld en Nieuwleusen.

Dit uitgangspunt is ook ruimtelijk vertaald in de structuurvisie voor de kernen (vastgesteld door de raad in 2010). Het grondbeleid en de verwerving van gronden is daar de laatste jaren ook op afgestemd.

Inmiddels is de afgelopen jaren ook een nog voorzichtiger grondbeleid gevoerd. Gronden die in de structuurvisie als uitbreidingslocaties zijn aangegeven zijn met meer terughoudendheid aangekocht. Er is in sommige gevallen zelfs van koop afgezien en gronden die wij op de lange termijn in ieder geval niet meer nodig hebben verkopen wij.

Gelet op deze omstandigheden kan ons nu geen planoptimisme worden verweten. Er zijn destijds doelbewuste keuzes gemaakt met instemming ook van de gemeenteraad.

Wij zullen wel nadrukkelijk kijken naar de fasering (looptijd) en de consequenties daarvan voor de exploitaties, zoals De Grift3, bij actualisering van de grondexploitaties.

Tot slot vinden wij dat ook gewaakt moet worden voor toekomstig pessimisme. De economische situatie zal niet meer worden zoals die was maar zal ook niet blijven zoals die op dit moment is. Landelijk zijn de geluiden al weer wat positiever.

Wij betwijfelen de toegevoegde waarde van de in bevinding 5 genoemde nota van uitgangspunten

De onder 5 genoemde uitgangspunten worden deels benoemd in de begroting (kostenstijging, opbrengstenstijging en rentepercentage). Hiermee wordt altijd rekening gehouden.

De meer beleidsmatige uitgangspunten zoals aantallen en fasering geven wij aan in de bestemmingsplannen zelf. Dit is voor ons het door de raad geschetste beleidskader waaraan we ons bij de concrete grondexploitatie moeten houden en welke ook bij de jaarlijkse herziening worden betrokken. Het afzonderlijk laten vaststellen via bijvoorbeeld een nota (raad of college?) lijkt ons geen toegevoegde waarde te hebben.

Grondbeleid is immers geen doel op zich maar een middel om onder andere ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. In onze structuurvisies en bestemmingsplannen legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. Zie hiervoor ook de VNG brochure "Handreiking grondbeleid voor raadsleden" van de VNG. Deze hebben wij onlangs ter informatie via het RIS naar de gemeenteraad gestuurd.

Wij stellen voor de uitgangspunten in de paragraaf grondbeleid te benoemen. De uitgangspunten worden dan ook jaarlijks binnen de lopende begrotingscyclus vastgesteld.

De aanbevelingen zien wij in combinatie met de bevindingen en bijlage 1 van het rapport

Over de belangrijke aanbevelingen merken wij het volgende op.

De aanbevelingen liggen in het verlengde van de bevindingen en zullen wij ook in het verlengde van onze opmerkingen hierboven oppakken uiteraard met inachtneming van definitieve besluitvorming door de raad over het onderzoek van uw Rekenkamercommissie.

Aanvullend merken wij nog het volgende op.

Er wordt onder 2 geadviseerd een Meerjaren Prognose Gebiedsontwikkeling (MPG) op te stellen.

Dit instrument kennen wij niet. We zullen kijken of en zo ja wanneer we dit instrument kunnen inzetten.

Wij zullen hierover ook advies vragen bij gemeenten die gebruik maken van een MPG.

Wellicht dat wij ons/de gemeenteraad hierover kunnen laten adviseren door de Vereniging van Grondbedrijven en onze accountant.

In bijlage 1 van het rapport van E&M zijn het normenkader, bevindingen en aanbevelingen per norm opgenomen.

Bevindingen en aanbevelingen zijn hier verder doorvertaald.

Zoals gezegd is de bijlage een prima basis voor verdere optimalisatie van de grondexploitaties, te formuleren acties en het koppelen van een planning daaraan.

Uiteraard laten wij daar waar wordt voldaan aan de norm (groene score) dit verder buiten beschouwing.

Wij zullen bij de uitwerking van de bevindingen/aanbevelingen ook betrekken de "Handreiking grondbeleid voor raadsleden" van de VNG.

Conclusies

- De rapportage geeft een goed kader voor verdere optimalisatie van de inrichting en bedrijfsvoering voor de grondexploitaties
- Wij vinden het wel jammer dat het onderzoek niet in een bredere maatschappelijke, bestuurlijke en financieel economische context is geplaatst (conclusie op basis van onze kanttekeningen)
- Wij zullen de (nieuwe) gemeenteraad een actieplan met planning voorleggen (basis bijlage 1 van het rapport)
- De werkgroep planning en control van de gemeenteraad en onze accountant PWC zullen wij hier bij betrekken
- Wij zullen bij andere gemeenten en de Vereniging van Grondbedrijven advies vragen over het eventueel invoeren van een Meerjaren Prognose Gebiedsontwikkeling (is MPG het juiste instrument voor Daltsen?).

Kanttelingen college

De onderzoeksperiode is beperkt en het rapport vinden wij nogal technisch van aard

Het onderzoek gaat over de periode 2009-2013. Helaas is niet verder teruggekeken zodat onvoldoende in beeld is gebracht hoe de grondexploitaties zich over een langere periode hebben ontwikkeld. Wij vinden het onderzoek nogal technisch van aard. Het is jammer dat het onderzoek niet in een bredere maatschappelijke, bestuurlijke en financieel economische context is geplaatst.

Wij doelen hierbij met name op de manier waarop wij de afgelopen jaren vorm hebben gegeven aan het grondbeleid maar ook aan de daarbij behaalde financiële en maatschappelijke resultaten.

Hieronder geven wij u een beeld van de resultaten van de grondexploitaties over de periode 2004-2012.

Toename

Algemene reserve grondbedrijf	14.670.152	rente en winstnemingen
Reserve bovenwijkse voorzieningen	7.788.836	rente en stortingen
Reserve kunst en cultuur	224.489	
Reserve maatschappelijke duurzaamheid	31.642	
Reserve milieu	375.000	
Totaal	23.090.119	

De onttrekkingen uit de algemene reserve hebben betrekking op:

Zie ook **bijlage 2**

Afwaardering Eshuis/Waterfront	3.720.000
Afwaardering overige gronden en niet in exploitatie genomen gronden	9.384.000
Verliezen	236.000
Totaal	13.340.000

Per saldo een toename van

9.750.000

Hiermee zijn bijvoorbeeld de aanleg van de fietspaden langs de Jagtlusterallee en de Dommelerdijk gefinancierd. De financiering van de Verbindingsweg tussen Westerbouwlanden-Noord en de Jagtlusterallee, kwam voor een groot gedeelte uit dit bedrag.

Ook zal met dit bedrag de herinrichting van het Kroonplein en het buitenterrein van de Trefkoele kunnen worden aangelegd.

Voor de N 348 is bovendien nog € 2.000.000 beschikbaar.

Bij het afsluiten (2012/2013) van de reserve bovenwijkse voorzieningen is € 2.600.000, overgeboekt naar de algemene reserve vrij besteedbaar.

De overige gronden zijn afgewaardeerd naar € 4,-- of € 0,00. Bij verkoop van deze gronden en woningen, zal hier waarschijnlijk winst op worden gemaakt.

Het onderzoek vindt plaats in een periode dat sprake is van crisis.

Het onderzoek van uw Rekenkamer vindt plaats in een periode waarin we juist te maken hebben met de economische crisis maar ook in een periode waarin sprake is van gewijzigde inzichten en gewijzigde marktomstandigheden rondom grondexploitaties.

Landelijk, provinciaal maar ook van de gemeenteraad hebben grondexploitaties onder druk van de economische crisis de afgelopen tijd veel aandacht gekregen. Wij vinden de situatie zoals die in met name grote gemeenten is niet vergelijkbaar met die van de gemeente Dalfsen. Daar hebben de gevolgen van de economische crisis op de grondexploitaties vooral ook invloed gehad op de reguliere begroting. Voor onze gemeente hebben wij de negatieve gevolgen nog steeds kunnen opvangen binnen de grondexploitaties zelf.

Wij hebben de afgelopen (lange) periode een actieve grondpolitiek gevoerd op basis van door de gemeenteraad vastgesteld grondbeleid. Het college heeft altijd binnen die kaders geopereerd met een op behoefte gericht grondbeleid en grondaankopen. Natuurlijk zijn de afgelopen jaren ook gronden gekocht om als ruilobject te kunnen gebruiken bij de uitkoop/verplaatsing van vooral agrarische bedrijven.

Om als college snel en slagvaardig op de grondmarkt te kunnen opereren is door de gemeenteraad via het investeringsplan vanuit de grondexploitaties elk jaar € 2.000.000 beschikbaar gesteld. Er is tot voor kort ook nog gebruik gemaakt van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

De gemeenteraad heeft ook altijd aangegeven dat er voldoende grond beschikbaar moet zijn voor woningbouw en industrie en dat er geen groot tijdsverloop mag zijn tussen de opeenvolgende plannen. Bij grondverwervingmogelijkheden heeft het college steeds rekening gehouden met deze nadrukkelijke wens vanuit de gemeenteraad.

Jaarlijks hebben wij voorstellen gedaan aan de gemeenteraad om de grondexploitaties te herzien/te actualiseren.

Het college heeft de gemeenteraad de afgelopen tijd zowel formeel als informeel bijgepraat over grondexploitaties op de volgende wijze:

- Eind 2012 is een analyse gemaakt van onze grondexploitaties en te nemen maatregelen; hierover is aan college en raad gerapporteerd
- Er is een aantal technische sessies met de raad geweest over onze grondexploitaties; daarbij is de situatie in beeld gebracht en zijn de eventuele maatregelen besproken
- Op basis hiervan is de paragraaf grondbeleid bij begroting/rekening aangepast en verduidelijkt
- In het voorstel aan de raad in april 2013 over de herziene grondexploitaties is aangegeven welke maatregelen zijn genomen en dat deze ook zijn besproken met de accountant.
- Bij de rekening 2012 is op verzoek vanuit de gemeenteraad achtergrondinformatie gegeven over de grondexploitaties
- De paragraaf grondbeleid in de begroting 2014 is verder uitgebreid/aangevuld

Ook wordt aan de gemeenteraad regelmatig gerapporteerd over de gevolgen van de economische crisis in brede zin via de notitie: "Gevolgen economische ontwikkelingen". Daarin wordt ook aandacht besteed aan grondexploitaties en grondverkoop voor woningbouw en industrie.

College en gemeenteraad zetten bij de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties hoog in op ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Dit is van invloed op de grondexploitaties.

Recent marktonderzoek geeft een positiever beeld dan zou worden verwacht

Er wordt op dit moment nog steeds bouwgrond verkocht.

Van de uitgifte november/december 2013 zijn in totaal 17 kavels verkocht (nog te leveren) en 5 kavels in optie gegeven.

In de paragraaf grondbeleid in de begroting 2014 is aangegeven dat in 2013 marktonderzoek wordt gedaan naar de vraag naar gronden. De resultaten voor woningbouw zijn zeer recent bekend geworden. Aan de afronding van de rapportage over de vraag naar bedrijfsgrond wordt op dit moment nog gewerkt. De uitkomsten moeten we nog verder analyseren en zullen we betrekken bij de jaarrekening 2013 en/of herziening van de grondexploitaties (april).

Wij trekken al wel de voorzichtige conclusie dat het marktonderzoek wat betreft vraag naar bouwgrond een positiever beeld geeft dan op dit moment zou worden verwacht.

Daarbij valt ons ook op dat op basis van CBS cijfers de relatieve groei van de woningvoorraad in Dalfsen gedurende de crisis op de woningmarkt een derde sterker is dan provinciaal en landelijk.

Zijn de voor het onderzoek gebruikte (externe) documenten een goede basis voor Dalfsen? (2.1 blz 32).

E&M consultants heeft onder andere gebruik gemaakt van het handboek Grondbeleid van Deloitte en de raadsenquête "Grip op Grond" van de gemeente Enschede zomer 2012.

Deloitte is vele jaren onze accountant geweest. Het verbaast ons dan ook in hoge mate dat van die kant wat grondexploitaties betreft op basis van het eigen handboek geen opmerkingen zijn gemaakt over onze grondexploitaties. Wij hebben van die kant ook nooit adviezen gehad tot aanpassing van de in onze gemeente gehanteerde werkwijze/systematiek.

Of een verwijzing naar de gemeente Enschede terecht is betwijfelen wij. Dit is een grote gemeente en niet duidelijk is gemaakt welke vorm van grondpolitiek daar is/wordt ingezet.

Dalfsen, 14 januari 2014

Burgemeester en wethouders van Dalfsen.