

Goochelen met budgetten Vinex-wijken

Meer dan een half miljoen nieuwe woningen bouwde Nederland de laatste tien jaar in Vinex-wijken. Dit jaar naderen veel projecten hun voltooiing. Het slot van een tweeluik: gemeenten maken de balans op. Controle op besteding van het geld is gering.

door Jelle Brandsma

Groene weilanden worden steeds vaker stad. Volgens de afspraken met het rijk moesten gemeenten de afgelopen tien jaar 635 duizend nieuwe woningen bouwen in zogeheten Vinex-wijken. Deze nieuwe stadsbuurten zijn bijna allemaal klaar, van Leidse Rijn bij Utrecht tot Carnisselande bij Rotterdam. Dit jaar wordt het bouwprogramma officieel afgesloten en kan de balans worden opgemaakt. Duidelijk wordt niet alleen of mensen er prettig wonen, maar ook of de bouw handig is georganiseerd en hoe gemeenschapsgeld is besteed.

Uit onderzoeken van accountants en gemeentelijke rekenkamers blijkt dat de besteding van de miljarden euro's in de woningbouw duister is. Controle op het geld ontbreekt. Ambtenaren voegen meevalers vaak zonder overleg toe aan hun budget. Ook worden tegenvallers of blunders bij projecten veelvuldig toegedekt door creatief boekhouden en soms is er sprake van belangenverstrengeling tussen gemeente en projectontwikkelaars en aannemers.

„Het tast de verantwoordelijkheid aan van het gemeentebestuur”, zegt Robert Mul, directeur van de rekenkamers in Rotterdam en Barendrecht. „De burger weet niet meer of het grondbedrijf efficiënt werkt en of geld goed wordt besteed als meevalers met tegenvallers worden gecompenseerd en als daarin geen inzicht bestaat. Het is niet aan een grondbedrijf om te bepalen wat er met de opbrengst van nieuwbouwwoningen gebeurt. Dat is aan de ge-

meenteraad: wil men er mooier straatmeubilair van kopen of wil men de opbrengst besteden aan onderwijs in de stad.”

Mul is ook voorzitter van de nog betrekkelijk jonge Nederlandse vereniging van gemeentelijke rekenkamers en beschikt zo over een landelijk beeld. „Sinds 2001 is er een reeks rapporten verschenen om steeds dezelfde reden: grondexploitatie is een complexe materie en het is ondoorzichtig voor de gemeenteraad. Opvallend is dat eind jaren negentig het kabinet gemeenten verzocht om een samenhangend grondbeleid en de ontwikkeling van een visie. In veel gemeenten is dat er niet of pas kort geleden van gekomen. Voorbeelden daarvan zijn Utrecht, Nijmegen, Groningen en Barendrecht.” In deze regio's zijn tienduizenden huizen gebouwd.

Mul vat samen: „Het financieel beheer is ondoorzichtig, dossiers zijn onvolledig, slechte archivering leidt ertoe dat risico's onvoldoende duidelijk zijn, vooral bij de overdracht aan een nieuwe ambtenaar of bestuurder. Verder wordt er conservatief geraamd. De kosten worden te hoog ingeschat en de opbrengsten te laag. Dat leidt ertoe dat een ambtenaar of wethouder het nooit verkeerd kan doen. Voorzichtig rammen is verstandig, maar conservatief rammen is strategie. Conservatief rammen is ook handig in de onderhandelingen. Bijvoorbeeld met de rijks-overheid over subsidie en met de projectontwikkelaar over de verdeling van de kosten.”

In het rapport 'De bodem schatten' uit 2001 van de rekenkamer van Rotterdam wordt geschat hoe moeilijk het is om het geld dat omgaat bij de grondexploitatie in beeld te krijgen: „Het is een black box.” In Rotterdam werden acht nieuwbouwprojecten onderzocht. Samen kosten die wijken (onder meer Kop van Zuid, Prinsenveld, Nesseland en kantorenterrein Brainpark) in de begroting 18 miljard gulden en ze zouden 300 miljoen winst opleveren.

Volgens de rekenkamer was de winstprognose bewust 110 miljoen te laag ingeschat om ruimte te maken voor tegenvallers.

De rekenkamer van Nijmegen onderzocht de geldstromen bij de bouw van de wijken Marienburg en Waalsprong. Met op termijn 12 duizend woningen is vooral Waalsprong een belangrijke locatie voor

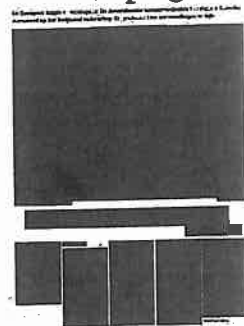
Nijmegen. Een beeld van de inkomsten en uitgaven bij de nieuwbouw kwam volgens de rekenkamer moeizaam tot stand doordat de administratie onvolledig was. De wijk staat er maar wie welke besluiten nam is in veel gevallen een raadsel, zo staat in 'Onderzoek rechtmatigheid case grondexploitatie'. „In bijna alle gevallen ontbreken ondertekende stukken. Om de rechtmatigheid te kunnen vaststellen zijn die stukken essentieel”, staat in het verslag.

Vooraf het project Marienburg was moeilijk in kaart te brengen omdat het dossier niet is bijgehouden. De rekenkamer schrijft: „Ter illustratie willen wij noemen dat er voor het project Marienburg kasten vol stukken zijn die tot op heden niet gearchieveerd zijn. Ons werd aangegeven dat gestopt is met het archiveren van de stukken omdat het budget hiervoor op was.”

De rekenkamer oordeelt ook vernietigend over de ambtenaren van Nijmegen: „Bij de ambtelijke adviezen die wij hebben gezien viel het ons op dat deze vaak gekleurd zijn. Het bestuur krijgt geen alternatieven te zien en kan vrijwel niet anders dan de voorgestelde richting van het ambtelijk advies volgen.” Zo valt bijvoorbeeld de keuze op een projectontwikkelaar. Die wordt in het advies opgehemeld, terwijl voor- en nadelen van andere bedrijven niet worden genoemd.

De rekenkamer ontdekte verder dat belangen van de overheid en aannemers en projectontwikkelaars verstrengeld raakten. De specialist in juridische kwesties trad zowel op voor de gemeente Nijmegen als voor de bouwbedrijven. De wethouder van Nijmegen was commissaris bij een betrokken firma. Het rapport: „Verder verhuizen oud-ambtenaren naar verbonden partijen en worden ambtenaren gedetacheerd bij en teruggenomen van de GEM Waal-

de Verdieping



sprong. Hierdoor is er niet zozeer een dubbele-petten-probleem maar kan wel een loyaliteitsvraagstuk ontstaan."

De rekenkamer waarschuwt voor de vorming van een gezamenlijk bedrijf van de gemeente met een aannemer en een projectontwikkelaar met als doel samen huizen te bouwen en de risico's te delen. Bij een dergelijke publiek-private-samenwerking (PPS) moet helder zijn wie voor welk deel verantwoordelijk is. En het gevaar bestaat dat zo'n bedrijf, ondanks de deelname van de overheid, een eigen koers vaart en democratische controle aan de laars lapt. „Wij stellen vast dat zodra een PPS-overeenkomst is gesloten en er een samenwerkingsorgaan is opgericht, deze organen autonoom gaan opereren wat van invloed is op de democratische controle."

Welke risico's Nijmegen liep bij de bouw van Mariënborg en de Waalsprong was niet helder, menen de onderzoekers. In een nawoord verwerpt het stadsbestuur van Nijmegen dit laatste verwijt. Over een aantal andere problemen bij de grondexploitatie in Nijmegen stelt het college van burgemeester en wethouders dat wordt gewerkt aan verbetering.

„Om de tien jaar is de black box van het grondbedrijf weer een hit. Dat verbaast me niet", zegt Friso de Zeeuw, directeur bij Bouwfonds MAB en ex-wethouder. Als projectontwikkelaar ziet hij dagelijks hoe gemeenten handelen. Hij schetst het dilemma: „Het grondbedrijf is toch een vreemde eend in de bijt. Als onderneming binnen de gemeente vereist het goed koopmanschap. Het grondbedrijf moet onderhandelen met aannemers en projectontwikkelaars. Dan gaat het over zaken die je niet eerst even gezellig in de gemeenteraad kunt bespreken. Bij onderhandelingen is transparantie de dood in de pot."

„Maar in plaats van informatie vertrouwelijk aan de raad geven doen ze het helemaal niet", meent Mul. „Op die manier heeft de raad er weinig greep op. Het is complex en mistig. Men moet veel helderder worden in de verantwoording en in de transparantie. Die mist rond grondexploitatie wordt bewust gecreëerd."

Hoogleraar Systeeminnovatie Ruimtelijke Ontwikkeling aan de TU Delft, Hugo Priemus, verklaart: „Bij de grondexploitatie is de gemeente een marktpartij. Als je tegenover de gemeenteraad te open bent over je financiële planning, zit je snel tegenover het bedrijfsleven in een achterstandssituatie. Je kunt wel de gemeenteraad vertrouwelijk informeren, maar dat is link want er zijn vaak familiebanden en andere relaties met aannemers. Dan is er

weer een broer van een zwager van een gemeenteraadslid die bij een bouwbedrijf of ontwikkelaar werkt."

Gemeenten vinden grondexploitatie lastig, ondervindt Jan van Rijckevorsel, adviseur op dit terrein bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG): „Grondexploitatie is een heel moeilijk vak. Je moet op lange termijn taxeren wat je kosten en opbrengsten zijn en wat huizen op de markt kunnen opbrengen. Het kiezen van het juiste moment om een project te starten speelt ook een rol. Dat is niet eenvoudig en het verbaast mij niet dat de planning van gemeenten soms misloopt en dat gemeenteraden regelmatig het overzicht verliezen."

Vaak wordt door gemeentelijke grondbedrijven niet gemeld dat er winst is gemaakt. Afspraak is meestal dat winsten bij de gemeentekas moeten worden ingeleverd. Projectleiders verzuimen dit om met het geld flaters op andere terreinen te compenseren. Zo hoeven ze daar geen verlies te laten zien en meestal is er geen haan die er naar kraait. Bovendien leveren winsten die niet worden ingeleverd een project rente op. Dit is in feite een verhoging van het budget voor de bouw van de wijk door ambtenaren en zonder democratisch besluit.

De rekenkamer van Groningen bijvoorbeeld stuitte op dit probleem bij de bouw van de wijken Kranenburg en De Meeuwen. Winst of verlies van meer dan 45 duizend euro moet worden gemeld, maar dat gebeurde vrijwel nooit. Ook een afwijking van een miljoen euro werd niet gerapporteerd. Volgens het stadsbestuur van Groningen was dit „een administratieve handeling zonder gevolgen". Maar de rekenkamer vindt het „lichtzinnig". „Het onderzoek toont aan dat veel zaken beter kunnen. Het gaat hierbij jaarlijks om vele miljoenen belastinggeld", schrijft voorzitter David de Jong van de rekenkamercommissie in Groningen.

„De Zeeuw heeft kritiek op de gebrekkige informatie over wat gemeenten doen met winsten op de grondexploitatie. „Ik vind het verkeerd dat extra baten worden besteed aan de algemene dienst. De winst van een grondbedrijf hoort de ruimtelijke kwaliteit van de stad te versterken. Maar als een gemeente besluit iets anders met de opbrengst te doen kan dat, het is legaal."

Bij het gebrek aan democratische controle speelde de economische voorspoed van de afgelopen tien jaar een belangrijke rol, denkt Priemus: „De democratische controle is heel gering. Dat leidde de afgelopen vijftien jaar niet tot ernstige problemen omdat het economisch goed

ging in Nederland. Bij het gemiddelde raadslid ontbreekt het aan kennis om grondexploitatie en bouwplannen te doorgronden. Alternatieven worden vaak niet op een rij gezet. Dat is te gek voor woorden. Het gaat bij deze woningbouw om de inzet van gemeenschapsgeld, om een publiek belang. Raadsleden zouden een basisscholing moeten hebben om dit te verbeteren. Dat geldt overigens ook voor veel wethouders. We moeten nu lessen trekken uit de afgelopen vijftien jaar woningbouw."

Van Rijckevorsel vindt gemeenten veel transparanter dan projectontwikkelaars. „De gemeenten gaan jaarlijks in op het reilen en zeilen van hun grondbedrijf. De verslagen daarvan zijn openbaar."

De Zeeuw meent daarentegen dat gemeenten niet al te veel interesse tonen voor openheid over de kosten en baten van het grondbedrijf. Als er een positief saldo is, zijn politici snel tevreden: „Men zegt al snel: het gaat toch goed? Ambtenaren vinden het vaak ook niet echt in het belang van de gemeente om cijfers op tafel te leggen. Geen pottenkijkers is wel makkelijk. Het is vaak prettig om wat achter de klok te houden. De administratie moet goed zijn en de kosten moeten worden beheerst. Daar ontbreekt het nogal eens aan bij gemeenten. Accuraat werken met financiële gegevens is in het algemeen geen sterk punt bij gemeenten. Met een druk op de knop heb je bij een bedrijf vaak onmiddellijk alle informatie die je wilt. Zo is de cultuur en werkwijze van een gemeente niet."

Jelle Brandsma

Aflevering 1 van deze tweedelige serie stond in de krant van 16 juni. Volgende week in de economierubriek de reacties van Nijmegen, Rotterdam en Groningen.

'Ambtenaren vinden het vaak niet in het belang van de gemeente om cijfers op tafel te leggen. Geen pottenkijkers is wel makkelijk'