



Rekenkamercommissie gemeente Bloemendaal

***Evaluatieonderzoek
Fonds Sociale Woningbouw***

November 2015

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1 Inleiding	3
2. De opzet en kaders van dit onderzoek	3
3. Bevindingen.....	4
3.1 Relevante ontwikkelingen	4
3.2 Bevindingen t.a.v. de realisatie van de aanbeveling	7
4. Conclusies en aanbevelingen.....	8
4.1 Conclusies.....	8
4.2 Aanbevelingen	8
5. Reactie college en nawoord	9
6. Bronnen	11

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie Bloemendaal evalueert al haar onderzoeken om na te gaan in hoeverre aanbevelingen zijn opgevolgd. In 2006 heeft de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar het Fonds Sociale Woningbouw. De oorsprong van dit Fonds was de financiële reserve van het gemeentelijk woningbedrijf dat bij de verzelfstandiging (tegen de wens van het ministerie) in bezit was gebleven van de gemeente. Toen in 2005 gelden uit dit Fonds voor andere dan volkshuisvestingsdoeleinden werden aangewend leidde dat tot discussie in de raad en werd de Rekenkamercommissie gevraagd onderzoek te doen naar het gebruik van dit Fonds. In het rapport van 2006 werd de aanleiding voor het onderzoek als volgt omschreven:

"Aanleiding voor het onderzoek zijn de onduidelijke rol en functie van het Fonds Sociale Woningbouw, de discussie die daarover is ontstaan bij de bespreking van de Meerjarenbegroting 2005-2008 en het raadsbesluit om het Fonds een rol te laten spelen bij de dekking van de tekorten in de Meerjarenbegroting"

Het rapport uit 2006 mondt uit in een enkele aanbeveling:

"Aanbevolen wordt om eerst discussie te voeren over nut en noodzaak van het Fonds. Indien de conclusie van deze discussie positief is en het Fonds gevoed blijft worden met een deel van de opbrengst van de verkoop van gemeentelijk onroerend goed zoals nu het geval is, is aansluitend technische uitwerking gewenst in een subsidieverordening met daarin een heldere omschrijving van de doelstellingen van het Fonds en heldere criteria waaraan een project moet voldoen om voor een bijdrage uit het Fonds in aanmerking te komen."

2. De opzet en kaders van dit onderzoek

Doel- en probleemstelling

Dit evaluatieonderzoek beperkt zich tot de vraag in hoeverre de aanbevelingen in het rapport zijn opgevolgd en welke veranderingen zich hebben voorgedaan al dan niet naar aanleiding van het opvolgen van deze aanbevelingen.

Afbakening onderzoek

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juni tot september 2015.

Onderzoeksuitvoering

Voor dit onderzoek analyseerde de rekenkamercommissie documenten en voerde gesprekken. In hoofdstuk 6 worden de bronnen nader toegelicht.

3. Bevindingen

3.1 Relevante ontwikkelingen

Beleidsregeling Gemeentelijke Reserve Sociale Woningbouw 2007

Als vervolg op het rekenkameronderzoek besluit de gemeenteraad in 2006 het Fonds Sociale Woningbouw om te vormen in Gemeentelijke Reserve Sociale Woningbouw. In maart 2007 wordt in de raad de "Beleidsregeling Gemeentelijke Reserve Sociale Woningbouw 2007" vastgesteld. In dit besluit wordt het volgende vermeld:

De reserve is een vervolg op het Fonds sociale woningbouw, dat bij raadsbesluit van 16 december 2004 is verdeeld over de projecten PZ-terrein (nieuwbouw 90 woningen, totaal €2.042.010) en Wietze Noormanlaan/Brederodelaan (sloop en nieuwbouw 28 woningen, totaal €635.292).

Collegeprogramma 2006 - 2010

Het Fonds Sociale Woningbouw zal op peil gebracht worden. Voor de subsidieverstrekking wordt, conform de aanbeveling van de Rekenkamer, een regeling opgesteld. Het college is een voorstander van het uitgebreider gebruik van het fonds.

Onderzoek Rekenkamer Fonds Sociale Woningbouw

Het rapport uit 2006 richt zich op de privatisering van het Gemeentelijke Woningbedrijf en de wijze waarop het geld uit het Fonds is besteed. Geadviseerd wordt een discussie te voeren over nut en noodzaak van het Fonds. Bij instandhouding van het Fonds is een uitwerking in een subsidieverordening gewenst, met een omschrijving van doelstellingen van het Fonds en criteria om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het Fonds.

Inkomsten in reserve

De reserve wordt gevuld door 25 % van de opbrengsten uit de verkoop van gemeentelijke onroerende zaken (verkoopwaarde na aftrek van kosten) te storten in de reserve. Dit op basis van noodzakelijke reservering (Amendement Voorjaarsnota 2006, raad 15-06-06). De opbrengsten uit verkoop kunnen per jaar verschillen, afhankelijk van de omvang van de verkochte onroerende zaken.

Uitgaven uit reserve

De basis voor het verstrekken van een subsidie uit de reserve is neergelegd in de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2005. De beleidsregels zijn aanvullend op deze verordening. Het verstrekken van subsidie uit de reserve zijn eenmalige subsidies. Voor de uitgifte wordt geen maximumbedrag aan de te verlenen subsidie verbonden, omdat de hoogte van de subsidie af zal hangen van de aanvraag, zoals het aantal te realiseren woningen. De subsidie kan pas verleend

worden nadat de raad is geïnformeerd en de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen daarover kenbaar te maken.

Doelstelling van de reserve

De kernactiviteit van de reserve is de realisering en instandhouding van sociale huurwoningen en/of sociale koopwoningen. Tevens wordt aangesloten op het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) waarin toegelaten instellingen (woningcorporaties) geacht worden zich ook in te zetten voor de leefbaarheid in de buurten en wijken waar haar woningen zijn gelegen. Hiermee wordt bevorderd dat de corporaties invloed kunnen uitoefenen op de woonomgeving en daarmee de verhuurbaarheid en waarde van hun bezit. In het verlengde daarvan wordt de doelstelling van de reserve verruimd voor inzet in de woonomgevingverbetering ter bevordering van de leefbaarheid rond de woningen en in de wijk.”

De rekenkamer stelt vast dat het Fonds Sociale Woningbouw is veranderd in een Gemeentelijke Reserve Sociale Woningbouw en dat de bijdragen uit deze Reserve niet op grond van een Verordening zullen worden verstrekt maar op basis van een Regeling, waarbij de doelstellingen van de Reserve ruim zijn omschreven en er geen sprake is van strak geformuleerde criteria. Bijdragen uit de reserve worden door het college verstrekt als eenmalige subsidie op basis van de Algemene Subsidieverordening nadat de raad hierover is geïnformeerd en daarover zijn wensen en bedenkingen heeft kunnen kenbaar maken. (althans zo staat het geformuleerd in deze regeling, in de praktijk blijkt de raad soms wel om een besluit gevraagd te worden (Deken Zondaglaan) en de andere keer wordt de Raad gevraagd in te stemmen met het besluit van het college (Marinehospitaal terrein).) In de navolgende jaren wordt niet veel onttrokken aan de reserve die wordt gevoed door een deel van de verkoop van gemeentelijk onroerend goed.

2012: Woonvisie vastgesteld

In 2012 wordt de Woonvisie vastgesteld. De Woonvisie is het document waarin de visie van de gemeente is vastgelegd voor de periode van vier jaar op basis waarvan de gemeente sturing geeft en afspraken maakt met partijen. Er is twee jaar gewerkt aan het opstellen van de woonvisie. Met de woonvisie neemt de gemeente de regierol op zich voor het lokaal woonbeleid, waarbij gemeente woningcorporaties en marktpartijen een gelijkwaardige positie bekleden. Op basis van de woonvisie kan de gemeente prestatieafspraken maken met andere partijen. In de woonvisie van de gemeente Bloemendaal is het stimuleren van doorstroming de centrale doelstelling, daarnaast wordt een aantal nevendoelestellingen geformuleerd. In de Woonvisie worden acht kernpunten genoemd die moeten leiden tot de realisatie van de doelstellingen. In de woonvisie is ook vastgelegd op welke wijze B&W uitvoering gaan geven aan de beleidsvoornemens van de Woonvisie. Dit zal worden vastgelegd in een aantal beleidsdocumenten:

- Regionaal actieprogramma Zuid-Kennemerland/IJmond
- Verordening “Vereveningsfonds Sociale Woningbouw”
- Afronden prestatieafspraken
- Herzien regionale huisvestingsverordening

Voor de realisatie van het beleid van de Woonvisie zijn vooral de Verordening "Vereveningsfonds Sociale Woningbouw" en de prestatieafspraken belangrijke instrumenten.

Verordening vereveningsfonds sociale woningbouw

In de Woonvisie wordt aangekondigd dat de Verordening Vereveningsfonds Sociale Woningbouw in de loop van 2012 aan de raad voor besluitvorming zal worden voorgelegd: "*Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de Bloemendaalse rekenkamer uit 2006 om een subsidieverordening op te stellen met heldere criteria waaraan een woningbouwproject moet voldoen om voor een bijdrage in aanmerking te komen*". De rekenkamercommissie stelt vast dat de verordening tot op heden nog niet ter besluitvorming aan de raad is voorgelegd. Wel is in december 2012 de "Verordening Sociale Woningbouw 2013" ter goedkeuring aan de raad voorgelegd. In deze verordening is vastgelegd dat in elk bouwplan in principe een derde deel sociale woningbouw moet worden gerealiseerd. Als aan deze verplichting niet wordt voldaan moet dat worden gecompenseerd door een storting van €30.000 per (ontbrekende) woning in het Vereveningsfonds Sociale Woningbouw. Hierdoor worden naast de afdracht bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed extra middelen gestort in het Fonds bij het niet realiseren van het benodigde percentage sociale woningbouw. In de verordening is niet vastgelegd op welke wijze de gelden uit het Vereveningsfonds zullen worden aangewend en welke regels hiervoor gelden. Hiervoor wordt nog steeds de Beleidsregeling Gemeentelijke Reserve Sociale Woningbouw Bloemendaal uit 2007 gehanteerd waarin de doelstellingen algemeen zijn omschreven, waarvoor geen heldere criteria voor subsidie zijn vastgelegd en waarop de raad weinig invloed heeft ("de raad wordt geïnformeerd"). Er is nu dus wel sprake van een Verordening die over de inkomsten van de reserve gaat maar geen die over de uitgaven gaat.

Saldo Reserve Sociale Woningbouw

Op 1 januari 2014 bedroeg het saldo van de Reserve Sociale Woningbouw €2.109.010. Op 23 januari 2014 wordt uit die reserve €600.000 onttrokken voor investeringen in startersleningen, duurzaamheid en in het levensloopbestendig maken van corporatiewoningen. Op 27 mei 2014 wordt €122.856 aan de reserve toegevoegd waarmee het saldo van de reserve per 1 oktober 2014 €1.631.866 bedraagt.

Vervolgens wordt ook in 2014 door Pre Wonen een aanvraag gedaan voor een bijdrage van €600.000 in de kosten voor de realisatie van sociale huurwoningen op het Marinehospitaal terrein. Het college is voornemens deze aanvraag voor het grootste deel (€589.186) te verlenen en bespreekt dit voorstel met de raad die daarop, overeenkomstig de Regeling 2007, zijn wensen en bedenkingen kenbaar kan maken. Saillant detail bij deze voorgestelde onttrekking aan de reserve is dat ongeveer een zelfde bedrag al in 2004 was onttrokken aan het toenmalige Fonds Sociale Woningbouw dat bestemd was voor de bouw van sociale woningbouw op het Marinehospitaal terrein en was toegevoegd aan de algemene reserve om het vervolgens in te zetten voor extra afschrijving op investeringen. Het argument dat destijds werd gebruikt om deze onttrekking te legitimeren was dat de gemeente door de verkoop van de grond aan de bouwer tegen een (te) lage grondprijs de grondkosten in feite had gesubsidieerd, waarbij de bouwer de verplichting op zich nam om de sociale woningbouw in het plan voor een redelijke prijs te realiseren. Deze onttrekking was destijds

aanleiding voor een heftige discussie in de raad, die weer aanleiding was voor het rekenkameronderzoek in 2006.

Nu werd voorgesteld om het zelfde bedrag nogmaals aan de reserve te onttrekken ten behoeve van het zelfde project. Een deel van de raad was daarom van mening dat de onttrekking niet uit de Reserve Sociale Woningbouw maar aan de algemene reserve moest worden onttrokken. De betrokken wethouders hebben dit laatste ontraden met als argument dat de eerdere afspraak met de bouwer over de grondprijs vervallen was na nieuwe onderhandelingen over de grondprijs als gevolg van het inzakken van de koopwoningmarkt.

Het college neemt ondanks de bedenkingen van de raad het besluit de bijdrage voor het Marinehospitaalterrein uit de Reserve Sociale Woningbouw beschikbaar te stellen en niet uit de Flexibele Algemene Reserve. Dit terwijl onttrekking aan de Flexibele Algemene Reserve voor de hand zou liggen op grond van de eerdere onttrekking uit de Reserve Sociale Woningbouw in 2004. Het college kiest hiervoor om te voorkomen dat de gemeentelijke norm dat de Flexibele Algemene Reserve 3% van het begrotingstotaal dient te bedragen in gevaar komt: *"Daarnaast resulteert een onttrekking in een ongewenste claim op de vrije financiële ruimte van de gemeente."*

In het Collegeprogramma 2014-2018 van 27 mei 2014 is het voornemen vastgelegd om €1.000.000 aan de Reserve Sociale Woningbouw te onttrekken ten behoeve van een afboeking op investeringen maatschappelijk nut en is aangekondigd dat de Verordening Vereveningsfonds Sociale Woningbouw (met daarin de criteria waarop subsidie uit het fonds verstrekt wordt) in 2015 aan de raad zal worden voorgelegd. In de begroting van 2015 staat daarover:

"De kapitaallasten van de in het verleden geactiveerde investeringen met maatschappelijk nut vallen vrij doordat 1 miljoen euro wordt ingezet uit de bestemmingsreserve sociale woningbouw."

Op 30 april 2015 stelt de raad de grondexploitatiebegroting Marinehospitaalterrein 2015 vast. Dit raadsbesluit is niet openbaar omdat hiervoor door het college geheimhouding is opgelegd. Volgens de toelichting bij het raadsbesluit zullen de bijbehorende financiële consequenties worden verwerkt in de jaarrekening 2014 en de wijziging begroting 2015.

3.2 Bevindingen t.a.v. de realisatie van de aanbeveling

In het rekenkamerrapport uit 2006 is maar 1 enkele aanbeveling gedaan:

"Aanbevolen wordt om eerst discussie te voeren over nut en noodzaak van het Fonds. Indien de conclusie van deze discussie positief is en het Fonds gevoed blijft worden met een deel van de opbrengst van de verkoop van gemeentelijk onroerend goed zoals nu het geval is, is aansluitend technische uitwerking gewenst in een subsidieverordening met daarin een heldere omschrijving van de doelstellingen van het Fonds en heldere criteria waaraan een project moet voldoen om voor een bijdrage uit het Fonds in aanmerking te komen."

Naar aanleiding van het rekenkamerrapport is in 2006 discussie gevoerd. Dit leidde tot de omvorming van het Fonds Sociale Woningbouw tot de Reserve Sociale Woningbouw waarbij in 2007 de Beleidsregels Sociale Woningbouw Bloemendaal 2007 door de raad zijn vastgesteld. In de Woonvisie 2012 is aangekondigd dat in de loop van 2012 uitvoering gegeven zou worden aan de aanbeveling van het rekenkamerrapport om een subsidieverordening op te stellen met heldere criteria waaraan een woningbouwproject moet voldoen om voor een bijdrage in aanmerking te komen. Daarmee werd impliciet aangegeven dat de Beleidsregels uit 2007 niet als zodanig beschouwd werden. De Verordening Vereveningsfonds Sociale Woningbouw die in 2012 aan de raad zou worden voorgelegd en ook als zodanig in de Prestatieafspraken is opgenomen is tot op heden (september 2015) niet aan de raad voorgelegd.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De rekenkamercommissie concludeert dat aan de aanbeveling slechts ten dele uitvoering is gegeven. Er heeft discussie plaatsgevonden over nut en noodzaak van het Fonds. De aanbeveling om een verordening op te stellen wordt niet opgevolgd, wel wordt een Regeling vastgesteld. In 2012 wordt in de Woonvisie alsnog de noodzaak vastgesteld en het voornemen uitgesproken van een verordening. Het ontbreken van die verordening heeft wederom geleid tot discutabele onttrekkingen aan het Fonds c.q. de Reserve die ook moeilijk te rijmen zijn met wat in de regeling de kernactiviteit van de Reserve genoemd wordt: *"De kernactiviteit van de reserve is de realisering en instandhouding van sociale huurwoningen en/of sociale koopwoningen."* Er is tot op heden geen subsidieverordening opgesteld met daarin een heldere omschrijving van de doelstellingen en heldere criteria voor toekenning.

4.2 Aanbevelingen

Omdat de aanbeveling van de rekenkamercommissie uit 2006 slechts ten dele is uitgevoerd, blijft de aanbeveling in ongewijzigde vorm van kracht:

"Aanbevolen wordt om eerst discussie te voeren over nut en noodzaak van het Fonds. Indien de conclusie van deze discussie positief is en het Fonds gevoed blijft worden met een deel van de opbrengst van de verkoop van gemeentelijk onroerend goed zoals nu het geval is, is aansluitend technische uitwerking gewenst in een subsidieverordening met daarin een heldere omschrijving van de doelstellingen van het Fonds en heldere criteria waaraan een project moet voldoen om voor een bijdrage uit het Fonds in aanmerking te komen."

5. Reactie college en nawoord

Reactie college

Het college heeft op 3 november 2015 gereageerd op het rapport. De reactie van het college is integraal overgenomen en luidt als volgt:

"Ons college deelt uw bevinding dat het beter zou zijn geweest dat de raad eerder een verordening 'vereveningsfonds sociale woningbouw' zou hebben vastgesteld om zo concreter te maken waarvoor het fonds al dan niet ingezet mag worden. Ons college wil zo spoedig mogelijk met nadere regelgeving komen.

In uw conclusie stelt u dat het ontbreken van een verordening wederom geleid zou hebben tot discutabele onttrekkingen aan het fonds. Als u daarmee bedoelt dat door het ontbreken van concrete handvatten in een verordening je van mening kunt verschillen of de onttrekking aan het fonds gewenst is, dan is ons college het met u eens. Voor de onttrekkingen aan het fonds was steeds de raad betrokken en zijn de onttrekkingen door raadsbesluiten geautoriseerd. Van discutabel in de zin dat dit 'onvoldoende met de gemeenteraad is afgestemd' is dus geen sprake. En ook al was de verordening wel aanwezig geweest, de gemeenteraad is vrij om een eigen afweging te maken.

Verder stelt u de onttrekkingen aan het fonds aan de orde ten behoeve van de ontwikkeling van het Marinehospitaal terrein/Vijverpark. Daarbij wekt u de indruk dat twee maal subsidie verleend zou zijn voor realisatie van sociale woningbouw. Daar is echter geen sprake van. In het oorspronkelijke plan was sprake van binnenplanse verevening waarbij 'winst op het commerciële segment' zou worden gebruikt voor de 'onrendabele top' van sociale huurwoningen. Omdat dit plan door de slechte marktomstandigheden niet door kon gaan, is in 2014 door de gemeenteraad besloten om voor een alternatief plan voor Marinehospitaal terrein/Vijverpark bijna € 600.000 beschikbaar te stellen voor realisatie van sociale woningbouw."

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie constateert dat het college de hoofdconclusie van dit onderzoek deelt. Het college maakt enigszins bezwaar dat in het rapport gesproken wordt van een discutabele onttrekking. Deze onttrekking is in het rapport discutabel genoemd, niet omdat deze onvoldoende met de raad was gecommuniceerd, maar omdat deze onttrekking op gespannen voet staat met het eigen vastgestelde beleid in de *Beleidsregeling reserve sociale woningbouw* die is vastgesteld in maart 2007, waarin staat: "De kernactiviteit van de reserve is de realisering en instandhouding van sociale huurwoningen en/of sociale koopwoningen".

Het college heeft onterecht de indruk dat de rekenkamercommissie constateert dat twee maal subsidie verleend is voor sociale woningbouw op het Marinehospitaal terrein. Dat is niet het geval.

Wel heeft de rekenkamercommissie vastgesteld dat twee maal geld onttrokken is aan het Fonds dat gelabeld was voor sociale woningbouw op het Marinehospitaalterrein. De eerste maal is dit geld toegevoegd aan de algemene middelen en heeft een andere besteding gekregen. Wel werd destijds bij deze onttrekking het argument aangevoerd dat de gemeente recht had op dit bedrag omdat de grond voor een lagere prijs aan de ontwikkelaar was verkocht met de verlichting om de sociale huurwoningen voor een aanvaardbare prijs te realiseren. Deze verplichting is na nieuwe onderhandeling met de ontwikkelaar (na het instorten van de koopmarkt) komen te vervallen. Daarna is in 2015 geld onttrokken aan het fonds voor de sociale huurwoningen op het Marinehospitaalterrein.

6. Bronnen

Documenten

- Beleidsregeling Gemeentelijke Reserve Sociale Woningbouw 2007
- Raadsvoorstel reserve sociale woningbouw deken Zondaglaan, oktober 2010
- Definitieve bijdrage reserve sociale woningbouw deken Zondaglaan, oktober 2010
- College besluit definitieve bijdrage reserve sociale woningbouw Marinehospitaalterrein, 28 oktober 2014
- Raadsbesluit Bijdrage reserve sociale woningbouw Marinehospitaalterrein, 25 september 2014
- Collegeprogramma 2014-2018
- Woonvisie 2012
- Definitief Regionaal Actieprogramma Zuid-Kennemerland –IJmond 2012-2015
- Raadsbesluit Verordening sociale woningbouw Bloemendaal 2013
- Prestatieafspraken Bloemendaal, vastgestelde versie 2013
- Verslag bestuurlijk overleg Wonen 2014
- Tussenevaluatie prestatieafspraken 1^e fase, november 2014

Interviews

- Dhr. J. Rozema