

Vooronderzoek Grondbeleid in de gemeente Neder-Betuwe

Onderzoeksrapport rekenkamercommissie Neder-Betuwe

EINDRAPPORT

Samenstelling Rekenkamercommissie Neder-Betuwe:

- De heer Jhr. mr. E.W. de Jonge (voorzitter)
- Mevrouw drs. M.G.T van der Valk-de Bruin
- De heer H. Norberhuis
- Mevrouw ir. M.C. Kriesch (onderzoeker)
- De heer J.M. van Neerbos (ambtelijk secretaris)

Rekenkamercommissie Neder-Betuwe
Burgemeester Lodderstraat 20
Postbus 20
4043 ZG Opheusden
jneerbos@nederbetuwe.nl
t: 0488 449 919

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en achtergrond.....	5
1.1 Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen	5
1.2. Werkwijze	6
2. Referentiekader.....	7
3. Bevindingen.....	11
4. Conclusie	19
 Bijlage 1 Overzicht interviews en gebruikte documenten.....	21
 Bijlage 2 Inventarisatie rekenkameronderzoeken Grondbeleid	23

1. Aanleiding en achtergrond

Grondbeleid is een gemeentelijk instrument in de ruimtelijke ordening waarmee de gemeente gewenste ontwikkelingen kan bevorderen en ongewenste ontwikkelingen tegengaan. Het gaat in feite om instrumenteel beleid wat veel ander beleid (bijvoorbeeld volkshuisvesting, economie, en natuur en milieu) raakt en waarbij veel partijen (zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie) betrokken zijn. Door grondbeleid te voeren, kunnen overheden invloed uitoefenen op de inrichting van de openbare ruimte en op het realiseren van beleidsdoelstellingen. In een nota Grondbeleid legt de gemeenteraad onder meer vast welk grondbeleid het voert (actief of faciliterend), en de wijze waarop zij de haar beschikbare instrumenten inzet.

Grondbeleid is een beleidsinstrument van de gemeente waarvan het belang en de financiële risico's evident zijn, echter tegelijk voor raadsleden en burgers lastig te doorgronden is. Grondexploitatie als bijvoorbeeld het project Medel of het project Winkelconcentratie Ochten roepen regelmatig vragen op. Op 15 november 2007 heeft de raad in Neder-Betuwe de nieuwe Nota Grondbeleid 2007 vastgesteld. De complexiteit van de Nota en de beleidskeuzes hierin hebben daarbij veel vragen opgeroepen. Daarbij is het van belang dat de raad op basis van de ontvangen informatie haar kaderstellende en controlerende taken kan uitvoeren. En vraagt de voormalige art. 12 status van de gemeente Neder-Betuwe om een grondbeleid waarin de financiële risico's helder en geborgd zijn.

Grondbeleid staat al jaren in de top 5 van rekenkameronderzoek onderwerpen. Hieruit blijkt dat de controle op de besteding van geld over het algemeen gering is en dat met name bij de grondexploitatie de gemeenteraad de materie complex en ondoorzichtig acht. Ook de rekenkamercommissie Neder-Betuwe heeft eind 2007 begin 2008 dit onderwerp via vooronderzoek verkend. Door middel van vooronderzoek wil de rekenkamercommissie de implementatie en werking van het beleid binnen de gemeente inventariseren en daarmee de noodzaak alsmede scope van het onderzoek bepalen. Op basis van deze quick scan heeft de rekenkamercommissie vervolgens afgewogen of nader diepgaand onderzoek op dit moment noodzakelijk is.

1.1 Centrale vraagstelling en onderzoeks vragen

De centrale vraag van het vooronderzoek is:

Heeft de gemeente Neder-Betuwe haar grondbeleid dusdanig ingericht dat verwacht mag worden dat de (financiële) risico's en de informatievoorziening hierover richting raad voldoende geborgd zijn in beleidsregels, en houdt de gemeente zich in de praktijk ook aan deze beleidsregels?

Het mogelijke onderzoeks veld is breed. De volgende onderzoeks velden zijn middels onderstaande onderzoeks vragen verder verkend:

Onderzoeks velden:

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1. Toetsingskader: | a) Wat zijn de belangrijkste aanbevelingen die volgen uit onderzoeken van rekenkamercommissies naar grondbeleid, in het bijzonder met betrekking tot risicomanagement en informatie naar de raad, waaraan we het beleid van de gemeente Neder-Betuwe willen toetsen?
b) Welke regels heeft de gemeente zelf vastgesteld? En hoe verhouden deze zich met de belangrijkste aanbevelingen uit de rekenkameronderzoeken naar grondbeleid? |
| 2. Implementatie grondbeleid: | a) Heeft de gemeente haar grondbeleid op dusdanige wijze vormgegeven dat een doelmatige en doeltreffende uitvoering verwacht mag worden?
b) Houdt de gemeente zich in de praktijk ook aan haar regels? En zo nee, waarom niet? |
| 3. Informatievoorziening: | a) Op welke wijze legt het college verantwoording af aan de raad over (de voortgang van) het grondbeleid en voldoet deze verantwoording aan de daaraan te stellen eisen? Wordt er tijdig, juist en volledig over de voortgang gerapporteerd?
b) Is de raad op basis hiervan in staat haar kaderstellende en toetsende rol in te vullen? En gebeurt dit ook in de praktijk? |

	c) Wordt het grondbeleid voldoende transparant gemaakt richting raad?
4. Risicobeheer:	a) Hoe is het risicobeheer inzake grondbeleid en grondexploitaties vormgegeven?
	b) Welke risico's loopt de gemeente met haar grondbeleid, waar zitten deze (zijn ze in beeld gebracht) en worden ze voldoende systematisch afgedekt (worden ze beheerd)?

1.2. Werkwijze

Het onderzoek betreft een quick scan en gaat dus niet in de diepte. De nadruk in dit onderzoek heeft gelegen in het ontwikkelen van een *toetsingskader* op basis van 'best practices conclusies en aanbevelingen' uit onderzoeken van andere rekenkamercommissies op het gebied van grondbeleid. Vanuit het idee dat op deze wijze het wiel niet opnieuw hoeft worden uitgevonden en zo in het onderzoek ook tijd gewonnen wordt.

Allereerst is de organisatie verzocht documentatie aan te leveren van relevante beleidsregels en afspraken met betrekking tot het grondbeleid van de gemeente. Dit leverde in eerste instantie twee documenten op: de Grondbeleidnota 2007 en de Actualisatie Grondexploitaties 2007 (stand per 1-7-07). Tegelijk zijn conclusies en aanbevelingen en bijbehorende normenkaders van een negental rekenkameronderzoeken naar grondbeleid geïnventariseerd. Hieruit is een referentiekader gedestilleerd, waaraan de beleidsregels en het grondbeleid van de gemeente vervolgens 'quick scan' getoetst zijn. Op basis hiervan zijn een aantal conclusies geformuleerd op basis waarvan is besloten of verdiepend onderzoek noodzakelijk was en welke focus het onderzoek vervolgens zou krijgen.

In de commissievergadering van de rekenkamercommissie Neder-Betuwe van 21 januari 2008 is op basis van het vooronderzoek besloten het onderwerp Grondbeleid op dit moment niet verder diepgaand te onderzoeken. Wel wil de rekenkamercommissie graag de resultaten van het vooronderzoek met de raad delen. Daartoe heeft de rekenkamercommissie het onderzoek op onderdelen nog wat verder aangescherpt door middel van een interview met de verantwoordelijk ambtenaar en projectleider, en aanvullende ontvangen documentatie. De nadruk heeft daarbij gelegen op de eerste twee onderzoeks velden: 1) het ontwikkelen van een *toetsingskader*, en 2) de *implementatie van het grondbeleid* binnen de gemeente.

2. Referentiekader

Het grondbeleid wordt geborgd via de landelijke wet- en regelgeving en door het maken van eigen (procedure)afspraken in verordeningen en richtlijnen door de gemeente, bijvoorbeeld over de grondprijzen. Grondbeleid raakt veel ander beleid, zo zijn in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de financiële regels met betrekking tot het grondbeleid opgenomen. En ook landelijk, regionaal en provinciaal zijn er ruimtelijke en financiële verplichtingen.

De rekenkamercommissie Neder-Betuwe neemt als uitgangspunt de aanbevelingen en normen zoals die in eerdere onderzoeken naar grondbeleid door rekenkamercommissies zijn geformuleerd. In de bijlage is een overzicht van de rekenkameronderzoeken die in het onderzoek zijn meegenomen met de onderzoeks vragen en de conclusies en aanbevelingen. Hieronder volgt het referentiekader dat hieruit gedistilleerd is, ingedeeld naar de onderzoeks velden: *Implementatie grondbeleid, informatievoorziening, en risicobeheer*. De kernbegrippen zijn onderstreept.

Implementatie grondbeleid

- 1 In de nota Grondbeleid is door de raad een duidelijk meerjarig beleidskader vastgesteld, dat helderheden schept ten aanzien van de (strategische) visie op het gemeentelijk grondbeleid, de kaders, de doelstellingen, en de keuzes hierin. Dit beleid wordt jaarlijks geëvalueerd en waar nodig herzien.
- 2 In de Grondnota is de samenhang en relatie tussen het financiële beleidsveld en de ruimtelijke en inhoudelijke beleidsvelden vastgelegd in een integraal beleidskader. Ofwel grondbeleid is consistent met ruimtelijk en financieel beleid (horizontale samenhang), en er is sprake van doorvertaling van ruimtelijke beleid en grondbeleid (verticale samenhang).
- 3 Criteria of overwegingen om te klezen voor een actief, passief dan wel faciliterend grondbeleid zijn opgenomen in de Nota grondbeleid.
- 4 Beleidsuitgangspunten voor de uitvoering: het planontwikkelingsproces en de uitvoeringsorganisatie zijn helder beschreven en vastgelegd, inclusief dossiervorming en wijze van interne controle. Hier wordt in de praktijk ook uitvoering aan gegeven.
- 5 Er is beleid geformuleerd voor de inzet van de beschikbare instrumenten (verwerving, uitgifte, kostenverhaal, etc.) en de gemeente handelt hierna.
- 6 Er is een procesbeschrijving voor het grondexploitatieproces en hierin zijn afspraken gemaakt over het structurele projectevaluaties op basis van projectdoelen (grondexploitatieresultaten en maatschappelijke doelen) en de borging van uitkomsten daarvan in werkprocessen en procedures.
- 7 Verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het planproces zijn op eenduidige en begrijpelijke wijze vastgelegd in het grondbeleid, ook tussen de verschillende afdelingen. De reglerol wordt per project of locatie vastgesteld, het afwegingskader daartoe is vastgelegd in het grondbeleid.

Informatievoorziening

- 8 De wijze van verantwoording (programmabegroting en het jaarverslag) is vastgesteld in de Nota Grondbeleid volgens de voorschriften van de BBV. Het College dient voldoende inzicht te bieden in:
 - de realisatie van de projectdoelstellingen (zowel financieel, ruimtelijke en/of maatschappelijke doelen) op basis van een door de raad aangereikt beleidskader;
 - de mate waarin de begrote productie wordt gerealiseerd (financiële resultaat);
 - de ontwikkeling van de risico's - inclusief de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet;
 - de wijze waarop het College omgaat met risico's die het realiseren van doelstellingen belemmeren, en;
 - de maatregelen die het College heeft getroffen om de aangetroffen risico's te dekken.
- 9 In tussenrapportages (voor- en najaarsnota) wordt gerapporteerd over de stand van zaken van grondexploiaties en wordt de relatie tussen programma, planning en risico's inzichtelijk gemaakt. De nadruk ligt hierin op afwijkingen van begrote bedragen, programma, planning en risico's.
- 10 Er is sprake van samenhang in de verantwoording over het grondbeleid, zowel voor de nota's en begroting, als voor de afstemming van de bij het grondbeleid betrokken gemeentelijke afdelingen.
- 11 Bij de start van elk project is er een startdocument waarin de keuze voor de regievorm wordt toegelicht en waarbij volledig wordt gerapporteerd over financieel resultaat, programma, planning en risico's. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een vaste/minimaal te realiseren doelstelling én een ambitieuze doelstelling. Zo'n bandbreedte schept een duidelijk kader voor de beslissing of een wijziging in de exploitatie wel of niet aan de raad gerapporteerd dient te worden.

- 12 Kwaliteit van de informatie:**
- rapportages zijn volledig – tijdig – inzichtelijk (middels duidelijke overzichten, korte toelichtingen en samenhangende informatie).
 - Informatie is toegesneden op de behoefté van de raad, ofwel informatie op basis waarvan de raad keuzes kan maken, inclusief alternatieven, inzicht keuzemogelijkheden etc.
 - er wordt ook over de financiële gevolgen en alternatieven informatie verstrekt. Niet alleen op afwijkingen en mutaties.
 - Informatie is terug te voeren op adequate dossiervorming.
-
- Risicobeheer**
- 13 Afspraken met betrekking tot het risicobeheer van het grondbeleid zijn formeel vastgelegd in het Grondbeleid. Deze zijn helder en worden in de praktijk toegepast.**
- 14 Voordat een project start wordt een risicoanalyse opgesteld om haalbaarheid van het project te bepalen. Vervolgens wordt door middel van structurele risicoanalyses voor elk project regelmatig (halfjaarlijks) de risico's in beeld gebracht. Daarbij dienen:**
- niet alleen financiële risico's maar ook de risico's ten aanzien van kansen en bedreigingen voor het behalen van de (project)doelstellingen worden benoemd en meegenomen;
 - voor het kwantificeren van de risico's inzicht te zijn in de kans dat een risico zich voordoet (kansfactor) en het (financiële) gevolg dat optreedt indien het risico zich voordoet. Daarbij wordt ook de weging van de verschillende risicotocategorieën (onvermijdbare risico's, in redelijkheid te verwachten risico's, zeer onzekere factoren / moeilijk in te schatten risico's, onbeïnvloedbare risico's en relatie met het rijk) aangegeven;
 - de risicoanalyse volledig, inzichtelijk en op basis van juiste aannames te zijn;
 - vastgesteld te worden hoe de risico's beheerd kunnen worden (zie ook beheersingsmaatregelen);
- 15 Regelmatig (halfjaarlijks) dient te worden bepaald of het weerstandsvermogen voldoende is om de risico's met betrekking tot het grondbeleid op te vangen.**
-
- 16 Beheersingsmaatregelen**
- Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse dient het College van B&W maatregelen te treffen om de aangetroffen risico's te dekken. Deze maatregelen dienen concreet, helder en haalbaar te zijn.
 - Tekorten worden in de paragraaf Risico's en Reserves afgedekt en waar ze zeker optreden worden hiervoor voorzieningen getroffen.
 - De Nota Grondbeleid hanteert richtlijnen over de condities waaronder de gemeente winst kan nemen en afdragen. Winsten worden pas genomen als ze daadwerkelijk gerealiseerd zijn en verlezen worden zodra deze blijken te ontstaan.
-
- 17 Er is in de ambtelijke organisatie voldoende capaciteit (zowel in manuur als inhoudelijk) om deskundig uitvoering aan het grondbeleid te geven.**
-

De gemeente Neder-Betuwe heeft in haar Nota Grondbeleid 2007 een zestal beleidsregels geformuleerd:

Beleidsregels Grondbeleid 2007 Gemeente Neder-Betuwe

- 1 In het kader van strategische aankopen voert de raad "actief grondbeleid" tenzij het college van burgemeester en wethouders aangeeft dat van de hoofdbeleidsregel "actief grondbeleid" is afgeweken waarbij argumenten voor het afwijken kunnen zijn:**
 - Grondexploitatierisico te groot;
 - Te hoge verwervingskosten;
 - Onvoldoende urgente op korte termijnrealisatie.

Het college van burgemeester en wethouders besluit over strategische grondaankopen, passend binnen te realiseren grondexploitaties, tenzij er sprake is van een strategische aankoop waarvoor geen dekking vorhanden is in welk geval de raad beslist tot het verstrekken van krediet.
- 2 - De gemeente Neder-Betuwe hanteert het instrument van "Onteigening" als een beleidsinstrument; zodra een bestemmingsplan is vastgesteld en minnellijske verwerving dreigt te mislukken en/of niet mogelijk blijkt, wordt aan de hand van een onteigeningsplan een onteigeningsbesluit genomen.**
 - Primaire inzet zal blijven het bereiken van een minnellijsk aanloop. Echter het onteigeningsbesluit dient in eerste instantie als drukmiddel en in tweede instantie om (indien noodzakelijk) tot daadwerkelijke onteigening over te gaan indien van zelfrealisatie niet tijdig/geen sprake is en minnellijske aankoop mislukt.
- 3 Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering van een actief**

Beleidsregels Grondbeleid 2007 Gemeente Neder-Betuwe

risicomanagement zoals door de raad vastgesteld, door:

- De uitgangspunten van planexploitatie continu te monitoren en zondig bij te stellen, zonder dat hiermee de kwaliteit van het plan substantieel wordt aangetast.
 - De onderdelen van de planontwikkeling realistisch en dus marktconform in te schatten.
 - Activiteiten in het planontwikkelingsproces te toetsen aan het vastgestelde financiële kader.
-

- 4 De raad actualiseert c.q. stelt vast per 1-1 en 1-7 alle actieve en niet actieve grondexploitaties.
 - 5 Het college van burgemeester en wethouders formuleert in 2008 een Nota Uitgiftebeleid 2008 met daarin opgenomen de uitwerking, uitgangspunten en condities, het inschrijvings- en uitgiftebeleid betreffende de gronduitgifte. De Nota wordt ter kennis gebracht van de raadscommissie.
 - 6 Tenminste jaarlijks stelt het college van burgemeester en wethouders, geraadpleegd de raadcommissie Grondgebiedzaken, in een "Grondprijzenbrief gemeente Neder-Betuwe" de grondprijzen voor verschillende functies opnieuw vast en/of past deze aan de marktontwikkeling, waarbij de residuale rekenmethode de grondslag is voor het bepalen van de opbrengsten.
-

Deze zes beleidsregels geven voor een deel concreet invulling aan de normen zoals deze in het referentiekader zijn vastgesteld. In de nota Grondbeleid 2007 van de gemeente Neder-Betuwe zijn meer kaders, afspraken en regels te vinden. De vraag is waarom juist deze regels zo prominent als beleidsregels zijn vastgesteld. In het interview wordt aangegeven dat met de huidige Nota Grondbeleid 2007 de randvoorwaarden en marges helderder voor de raad in beeld zijn gebracht. Zo betreffen de beleidsregels voor een deel afspraken met de raad, in het bijzonder over haar rol. Daarnaast bevat het de meer risicotvolle aspecten van het grondbeleid, zoals het Instrument van onteigening en risicomanagement. De gemeenteraad kan het college expliciet op deze beleidsregels aanspreken.

Daarnaast zijn de regels met betrekking tot het risicomanagement van de gemeente verder uitgewerkt in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (oktober 2007) van de gemeente Neder-Betuwe. Hierop zal in dit onderzoek niet diepgaand worden ingegaan.

3. Bevindingen

De bevindingen volgen op de normen zoals deze in het referentiekader in het voorgaande hoofdstuk zijn vastgesteld. Er is in dit vooronderzoek alleen getoetst op de beschikbare documenten genoemd in de bijlage 1 en één interview met de beleidsmedewerker grondzaken en de projectleider gebiedsontwikkeling. De nadruk in dit vooronderzoek lag op de ontwikkeling van een referentiekader en implementatie en werking van het beleid. Er is minder diepgaand op de beleidsvelden ‘informatievoorziening’, en ‘risicomangement’ ingegaan.

NORM	BEVINDINGEN
Implementatie grondbeleid	<p>1 In de nota Grondbeleid is door de raad een duidelijk meerjarig beleidskader vastgesteld, dat helderheid schept ten aanzien van de (strategische) visie op het gemeentelijk grondbeleid, de kaders, de doelstellingen, en de keuzes hierin. Dit beleid wordt jaarlijks geëvalueerd en waar nodig herzen.</p> <p>Op 15 november 2007 is de nieuwe Nota Grondbeleid 2007 Gemeente Neder-Betuwe in de raad vastgesteld. De nieuwe nota is een actualisatie van de oude nota uit 2003 (vastgesteld op april 2004) waarin verschillende bestaande uitgangspunten en kaders van grondbeleid in één Nota verzameld zijn, en tegelijk op voorhand inspeelt op de komende Grondexploitatiewet per 1 juli 2008. In de Nota heeft de gemeente een zestal beleidsregels geformuleerd.</p> <p>Hoofddoel voor de gemeente Neder-Betuwe met het opstellen van een nieuwe nota grondbeleid is te bereiken dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alle bestaande uitgangspunten en kaders van grondbeleid worden verzameld in één beleidsdocument namelijk de Nota Grondbeleid 2007; - Gelijktijdig de bestaande beleidsuitgangspunten en visies opnieuw worden belicht, geactualiseerd en naar het nieuwe integrale grondbeleid worden vertaald; - De samenhang tot stand worden gebracht tussen de verschillende onderdelen van grondbeleid en de relatie met onder andere het ruimtelijk beleid. <p>Voor een deel zal beleid in de loop van 2008 nog verder worden uitgewerkt in de Nota Uitgittebeleid en een Grondprijsenbrief. Daarnaast is de Nota ‘grexwetproof’, ofwel, toegerust op de nieuwe in te voeren Grondexploitatiewet. Het voornemen is het beleid op onderdelen jaarlijks te herzien, zoals het uitgittebeleid en het grondprijsenbeleid.</p> <p>De nota lijkt vooral inventariserend van karakter. Concrete beleidskeuzes of prioriteiten op basis van een helder afwegingskader ontbreekt op onderdelen, zoals waarom nu expliciet gekozen is voor een actief grondbeleid, of de residuale rekenmethode. Daaraan ten grondslag ontbreekt het aan een heldere integrale en strategische visie op basis waarvan deze keuzes gemaakt kunnen worden. De beleidsnota levert daarmee geen ‘maatwerk’ voor het grondbeleid van de gemeente Neder-Betuwe. In het interview wordt als reden hiervoor aangegeven dat grondbeleid vooral als flankerend beleid moet worden beschouwd en de Nota daarom niet geschikt is als overkoepelend of visievormend document. Daartoe zijn andere beleidsdocumenten ontwikkeld, zoals de Structuurvisies, of bestemmingsplannen.</p>

NORM	BEVINDINGEN
2	In de Grondnota is de samenhang en relatie tussen het financiële beleidsveld en de ruimtelijke en inhoudelijke beleidsvelden vastgelegd in een integraal beleidskader. Ofwel grondbeleid is consistent met ruimtelijk en financieel beleid (horizontale samenhang), en er is sprake van doorvertaling van ruimtelijke beleid en grondbeleid (verticale samenhang).
3	Criteria of overwegingen om te kiezen voor een actief, passief dan wel faciliterend grondbeleid zijn opgenomen in de Nota grondbeleid.
4	Beleidsuitgangspunten voor de uitvoering: het planontwikkelingsproces en de uitvoeringsorganisatie zijn helder beschreven en vastgelegd, inclusief dossiervorming en wijze van interne controle. Hier wordt in de praktijk ook uitvoering aan gegeven.
5	Eri is beleid geformuleerd voor de inzet van de beschikbare instrumenten (ververving, uitgifte, kostenverhaal, etc.) en de gemeente handelt hierna.
6	Eri is een procesbeschrijving voor het grondexploitatieproces en hierin zijn afspraken gemaakt over het structurele projectevaluaties op basis van projectdoelen (grondexploitatieresultaten en maatschappelijke doelen) en de borging van uitkomsten daarvan in werkprocessen en procedures.
7	Verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het planproces zijn op
	Het belang van samenhang tussen de financiële, ruimtelijke en inhoudelijke beleidsvelden wordt wel aangegeven in de nota. Echter hoe deze samenhang concreet vorm krijgt in de uitvoering van het grondbeleid wordt uit de beleidsnota niet geheel duidelijk. Het ontbreekt aan een integrale visie hierop. In de paragraaf 8.5 Organisatie en Implementatie van de Grondnota wordt als aandachtspunt aangegeven hoe andere beleidsvelden in de planontwikkeling betrokken worden. Wellicht wordt de samenhang mede vormgegeven door samenwerking van de verschillende beleidsvelden in de planontwikkeling.
	De criteria om te kiezen (een afwegingskader) voor een actief dan wel faciliterend beleid zijn opgenomen in de Grondnota. In de beleidsregel (1) worden de argumenten genoemd waarom de gemeente zou kunnen afwijken van actief grondbeleid. Waarom de gemeente echter met name een actief grondbeleid wil voeren, is echter niet in de Nota terug te vinden. In het interview wordt aangegeven dat de reden hiervoor de art. 12 achtergrond van de gemeente is: 'om geld binnen te kunnen halen' wat beter te bereiken is met een actief grondbeleid.
	In de paragraaf 8.4 (bijlage) wordt aandacht besteed aan het proces locatieontwikkeling en grondbeleid, inclusief een processchema. Hierin wordt ook aandacht besteed aan interne controle. De afdeling is momenteel (samen met het extern bureau Metrum) bezig het planontwikkelingsproces en daaraan gekoppeld de informatievoorziening en control, etc. voor grondbeleid verder in kaart te brengen, te standaardiseren, en door te voeren in de organisatie.
	Er is beleid geformuleerd voor de verschillende in te zetten instrumenten en de beleidskeuzes daarin (hoofdstuk 5) en in beleidsregels 2, 5 en 6. Een deel van deze instrumenten (Grondprijzenbrief en Uitgiftebeleid) moeten nog nader worden uitgewerkt. Dit staat gepland in de loop van 2008.
	In de Nota Grondbeleid is een processchema Locatieontwikkeling opgenomen met een beschrijving van het planontwikkelingsproces. Onderdeel van het risicomangement is het bewaken van (de financiële vertaling van) de uitgangspunten die in de planexploitatie zijn vastgelegd. Per project wordt een grondexploitatie opgesteld. Deze grondexploitaties wordt halfjaarlijks herzien in het kader van de actualisatie Grondexploitaties (grex). In de halfjaarlijkse grexen aan de raad wordt alleen gerapporteerd over de (financiële) resultaten en ontwikkeling van de risico's van gesactualiseerde en nieuwe projecten, en niet op basis van projectdoelen. De achterliggende uitgebreide gesactualiseerde grondexploitaties liggen voor de raad ter inzage. Of intern op basis van regelmatige projectevaluaties de realisatie van (maatschappelijke) projectdoelen wordt bijgehouden, is de rekenkamercommissie niet bekend.
	Er wordt in de Nota Grondbeleid aandacht besteed aan taken en bevoegdheden van de planeconoom, projectleider, functie planning en control, en andere afdelingen (Beheer/openbare werken). Aan de

NORM	BEVINDINGEN
	Implementatie hiervan wordt momenteel gewerkt (zie ook norm 4). Het is nu afwachten in hoeverre dit in de praktijk uitvoering zal krijgen. Momenteel is in het grondbeleid geen afwegingskader met betrekking tot de verschillende mogelijke regierollen van de gemeente opgenomen. Al wordt in de praktijk wel van verschillende regierollen gebruik gemaakt.
8	<p>Informatievoorziening</p> <p>De wijze van verantwoording (programmabegroting en het jaarverslag) is vastgesteld in de Nota Grondbeleid volgens de voorschriften van de BBV. Het College dient voldoende inzicht te bieden in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de realisatie van de projectdoelstellingen (zowel financieel, ruimtelijke en/of maatschappelijke doelen) op basis van een door de raad aangereikt beleidskader; - de mate waarin de begrote productie wordt gerealiseerd (financiële resultaat); - de ontwikkeling van de risico's - inclusief de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet; - de wijze waarop het College omgaat met risico's die het realiseren van doelstellingen belemmeren, en; - de maatregelen die het College heeft getroffen om de aangetroffen risico's te dekken. <p>In tussenrapportages (voor- en najaarsnota) wordt gerapporteerd over de stand van zaken van grondexploitaties, en wordt de relatie tussen programma, planning en risico's inzichtelijk gemaakt. De nadruk ligt hierin op afwijkingen van begrote bedragen, programma, planning en risico's.</p>
9	<p>In de Grondnota wordt in hoofdstuk 6 aandacht besteed aan risicobeheer en planning en control. Er dient tenminste tweemaal per jaar door middel van een Bestuurstrrapportage tussentijds rekening en verantwoording te worden afgelegd ten aanzien van ontwikkelingsvisies en grondexploitaties. De gemeente volgt hierin volgens de Nota verder de regels van het BBV.</p> <p>Momenteel wordt gewerkt aan een verbetering van de opname van het Grondbedrijf in de programmabegroting. In de Begroting 2008 zijn in de paragraaf Grondbeleid geen specifieke maatschappelijke en/of ruimtelijke doelen vastgesteld. Wel wordt het grondbeleid van de gemeente toegelicht en wordt het financiële resultaat van enkele grondexploitaties en het totale financiële resultaat van de grondexploitaties in beeld gebracht.</p> <p>De conclusie is dat algemene reserve grondexploitatie de eerste jaren niet hoog genoeg is om de eventuele risico's grondexploitatie op te kunnen vangen. Welke maatregelen de gemeente hiertoe wil nemen, wordt niet aangegeven.</p> <p>In de paragraaf Weerstandsvermogen van dezelfde Begroting 2008 zijn in de risico-inventarisatie enkele grondexploitaties opgenomen. De risicoanalyse beperkt zich tot de hoge en ontwikkeling van de financiële risico's. Hoe men precies tot deze bedragen is gekomen, en wat de kans is dat deze risico's zich voordoen, wordt hierin niet weergegeven. De financiële berekeningen, grondslagen, risicoprofielen etc. per project van de geactualiseerde grondexploitaties zijn in de halfjaarlijkse grexen wel vertrouwelijk in te zien door de raad.</p> <p>De gemeente heeft in beleidsregel (4) vastgesteld dat: "de raad actualiseert c.q. stelt vast per 1-1 en 1-7 alle actieve- en niet actieve grondexploitaties.</p> <p>In de Begroting 2008 (p. 82) wordt in paragraaf Grondbeleid aangegeven dat "er tenminste 1 x per jaar een Meijarenperspectief grondexploitaties aan de raad wordt voorgelegd waarin alle geactualiseerde planresultaten van de grondexploitaties zijn verwerkt."</p> <p>Begin 2007 is de 1e volledige grex (rapportage "Actualisatie grondexploitaties gemeente Neder-Betuwe") van peildatum 01-01-2006 uitgebracht. Deze 1e grex gaf een zeer slecht resultaat te zien. In augustus 2007 is de 2e Grex uitgebracht (peildatum 01-01-2007). Dit gaf een positief resultaat omdat er nieuwe projecten boven water gehaald waren. De peildatum van 01/01 voor dit jaar is uitgesteld naar 01-02 om de nieuwe</p>

NORM	BEVINDINGEN
	<p>planeconom de tijd te geven zich in de materie in te werken. Inmiddels is deze geagendeerd voor de raad van 24 april 2008. Het externe bureau Metrum heeft ondersteund bij het opstellen van de voorgaande Grexen.</p> <p>In actualisaties wordt ingegaan op het totalbeeld en in het kort op de geactualiseerde en nieuwe projecten. Er wordt kort gerapporteerd over de financiële stand van zaken, voortgang van het project, en eventuele aanwezig risico's. De financiële berekeningen, grondslagen, risicoprofielen en aanbevelingen zijn in separate rapportages (per project) voor de raad vertrouwelijk in te zien.</p>
	<p>In de toekomst wil de gemeente de exploitatie over het hele jaar gaan uitsmeren, zodat er niet alleen op twee peildata, maar het hele jaar door inzicht is in de stand van zaken van de grondexploitaties en deze ook gebruikt kunnen worden voor Buraps etc.</p> <p>Naast de halfjaarlijkse actualisaties of tussenrapportages van grondexploitaties, wordt er gerapporteerd over grondexploitaties in de Begroting in paragraaf 6: Grondbeleid en over de risico's in paragraaf 2:</p> <p>Weerstandsvormgen.</p>
10	<p>Eri sprake van samenhang in de verantwoording over het grondbeleid, zowel voor de nota's en begroting, als voor de afstemming van de bij het grondbeleid betrokken gemeentelijke afdelingen.</p> <p>Bij de start van elk project is er een startdocument waarin de keuze voor de regievorm wordt toegelicht en waarbij volledig wordt gerapporteerd over financieel resultaat, programma, planning en risico's. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een vaste/minimaal te realiseren doelstelling én een ambitieuze doelstelling. Zo'n bandbreedte schept een duidelijk kader voor de beslissing of een wijziging in de exploitatie wel of niet aan de raad gerapporteerd dient te worden.</p>
11	<p>Kwaliteit van de informatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rapportages zijn volledig – tijdig – inzichtelijk (middels duidelijke overzichten, korte toelichtingen en samenhangende informatie). - informatie is toegesneden op de behoefte van de raad, ofwel informatie op basis waarvan de raad keuzes kan maken, inclusief alternatieven, inzicht keuzemogelijkheden etc.
12	<p>De grondnota lijkt op het eerste gezicht weinig toegesneden op de raad, zoals blijkt uit de commissie- en raadsbehandeling van de nota. Veel vragen gingen over de leesbaarheid van de Grondnota.</p> <p>Over de eerste actualisering grondexploitaties is de raad tevreden blijkt uit de behandeling in commissies en raad. De map met grondexploitaties ligt ter inzage voor de raad. Over de stand van zaken rond projecten wordt vaker gerapporteerd, zo'n 4 à 5 keer per jaar. In de actualisatie grondexploitaties wordt op de geactualiseerde en nieuwe grondexploitaties ingegaan.</p> <p>Nieuw in de Nota Grondbeleid is dat er geen voorbereidingsbesluiten meer door de raad genomen hoeft te worden. Dit gebeurt via het verlenen van een krediet voor de grondexploitatie. Bij afwijkingen wordt de raad</p>

NORM	BEVINDINGEN
- er wordt ook over de financiële gevolgen en alternatieven informatie verstrekt. Niet alleen op afwijkingen en mutaties.	geinformeerd via kredietwijzigingen. Daarmee heeft de gemeente meer slagkracht gekregen. Daardoor komen niet automatisch alle projecten bij de raad langs wat betekent dat de raad wel volledig en tijdig inzicht moet krijgen via de grondexploitatie, inclusief in de eventuele financiële gevolgen, alternatieven en keuzemogelijkheden.
- informatie is terug te voeren op adequate dossiervorming.	Wat betreft de dossiervorming worden er zowel digitale als fysieke dossiers bijgehouden. Het gezamenlijke en geldende (totale) dossier wordt sinds kort digitaal bijgehouden op één centrale locatie. Belangrijk is het startdocument middels een startbesluit.
Risicobeheer	
13	Afspraken met betrekking tot het risicobeheer van het grondbeleid zijn formeel vastgelegd in het Grondbeleid. Deze zijn helder en worden in de praktijk toegepast.
	In de Grondnota zijn in hoofdstuk 6 en beleidsregel 3 uitgebreid afspraken vastgelegd over risicobeheer en planning en control. In beleidsregel 3 is opgenomen: "Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering van een actief risicomanagerment zoals door de raad vastgesteld, door: <ul style="list-style-type: none">- De uitgangspunten van planexploitatie continu te monitoren en zondig bij te stellen, zonder dat hiermee de kwaliteit van het plan substantieel wordt aangetast. De onderdelen van de planontwikkeling realistisch en dus marktconform in te schatten.- Activiteiten in het planontwikkelingsproces te toetsen aan het vastgestelde financiële kader."
	Daarbij is één en ander nader uitgewerkt in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2007. Voor de Begroting 2008 zijn de financiële risico's met betrekking tot de grondexploitaties, planschadevergoedingen, etc. geïnventariseerd en gebruikt voor het vaststellen van het weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit van de gemeente.
	Zie ook eerder antwoorden onder informatievoorziening.
14	Voordat een project start wordt een risicoanalyse opgesteld om haalbaarheid van het project te bepalen. Vervolgens wordt door middel van structurele risicoanalyses voor elk project regelmatig (halfjaarlijks) de risico's in beeld gebracht. Daarbij dienen: <ul style="list-style-type: none">- niet alleen financiële risico's maar ook de risico's ten aanzien van kansen en bedreigingen voor het behalen van de (project)doelstellingen worden benoemd en meegenomen;- voor het kwantificeren van de risico's inzicht te zijn in de kans dat een risico zich voordoet (kansfactor) en het (financiële) gevolg dat optreedt indien het risico zich

NORM	BEVINDINGEN
voordoet. Daarbij wordt ook de weging van de verschillende risicocategorieën (onvermijdbare risico's, in redelijkheid te verwachten risico's, zeer onzekere factoren / moeilijk in te schatten risico's, onbeïnvloedbare risico's en relatie met het risicoanalyse volledig, inzichtelijk en op rijk) aangegeven:	<p>geninventariseerd. De scores hiervan zullen worden opgenomen in een risicoregister.</p> <p>Uit de documentatie is verder niet op te maken hoe de berekening van de risico's, ofwel risicoanalyse, plaatsvindt.</p> <p>In de Begroting 2008 staat in de paragraaf Grondbeleid wat betreft de financiële positie dat negatieve planresultaten van gebiedsontwikkelingen door de gemeente worden genomen op het moment dat zij bekend zijn en voldoende "bepaald zijn". Winst wordt pas genomen (voorzichtighedsprincipe) als die geprognosticeerde winst ook daadwerkelijk is gerealiseerd.</p> <p>Per 1.7-2007 wordt de via de Nota Risicomagement en weerstandsvermogen 2007 een strikt risicomangement doorgevoerd, wat voor gebiedsontwikkelingen betekent:</p> <ul style="list-style-type: none"> - van iedere (beogde) gebiedsontwikkeling marktconforme grondexploitaties worden berekend; - Alle grondexploitaties zijn voorzien van een gedegen risicoprofiel (gekwantificeerd in geld); - Er een afdoende "voorziening" is getroffen om als zich in de toekomst toch risico's voltrekken zoal in het risicoprofiel aangegeven, opgevangen kunnen worden zonder het weerstandsvermogen van de gemeente aan te tasten. De Algemene reserve grondexploitatie is per 1 januari 2008 vastgesteld op een bedrag van 1.604.091. - er tenminste 1 x per jaar een Meervarjoperspectief grondexploitaties aan de raad wordt voorgelegd waarin alle geactualiseerde planresultaten van de grondexploitaties zijn verwerkt; - Zonodig tussentijds via een kredietwijziging (aanvullende nieuwe bepaling van de commissie BBV) de raad gevraagd zal worden tot aanpassing van de betreffende grondexploitatie en de gevolgen daarvan naar reserve en weerstandsvermogen van de gemeente te doen verwerken. <p>In stukken ten behoeve van workshops raad : "Kaderstelling en visieontwikkeling op het gebied van Financiën" in maart 2008 (op basis van een motie in november 2007), wordt eveneens aandacht besteed het Grondbeleid van de gemeente. Hierin worden enkele beleidskaders genoemd die eventueel toegevoegd kunnen worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de rekenrente op 5% stellen; - het principe dat tot nu toe geldt: 'winst nemen bij realisatie en verliezen direct nemen (middels treffen van een voorziening)' formeel vaststellen; - methode van toerekenen apparaatskosten aan grondexploitaties; - Jaarlijks afzonderlijk budget beschikbaar stellen voor voorbereidingskosten of toerekenen aan exploitatie? - Planvormingkosten komen ten laste van project; - Adequaat investeringsprogramma opstellen. Saillante veranderingen door draad uitspraak over hardheid laten doen.' - Info raad: tweemaal per jaar herziening exploitatie-opzetten. Kwartaalsgewijze voortgangsrapportage

NORM	BEVINDINGEN
	<p>over voortgang dan de projecten.</p> <p>De risicomarges worden per grondexploitatie vastgesteld. De inschatting van risicomarges gebeurt op basis van ervaring. Veelal worden normgetallen gezocht en gebruikt op basis van vergelijkbare projecten. Voor grotere projecten (bijvoorbeeld het plan Kesteren Zuid) beoordeelt de GEM (Gemeente en twee ontwikkelaars als private partij) de risico inschatting (Interview d.d. 14-2-08).</p> <p>Vanuit de gemeente vindt de risico-inschatting en de beoordeling hiervan plaats door eenzelfde persoon, te weten de projectleider gebiedsontwikkeling. Vanuit de principes van functiescheiding is dit geen wenselijke situatie. Functiescheiding schrijft onder meer voor dat de controllerende functie gescheiden wordt van de beschikkende functie.</p> <p>Er is op concernniveau een risicobuffer voor Grondbeleid ingebouwd. Hier houdt de controller toezicht op. Nu is de reserve nog niet op peil, dus dient de gemeente voorzichtig te zijn met het oppakken van risicovolle projecten. De afdeling Grondzaken geeft in het interview aan de afdeling Financien altijd overal bij te betrekken.</p>
15	<p>Regelmatig (halfjaarlijks) dient te worden bepaald of het <u>weerstandsvermogen</u> voldoende is om de risico's met betrekking tot het grondbeleid op te vangen.</p> <p>In het rapport van bevindingen jaarraking 2006 (PwC, 23 mei 2007) wordt nog aangegeven dat ten aanzien van de paragraaf weerstandsvermogen ondanks een inventarisatie van aanwezige risico's, slechts in beperkte mate de financiële gevolgen van deze risico's in beeld worden gebracht, alsmee de kansen op het voordeon van deze risico's. Op deze wijze kan maar beperkt beoordeeld worden in hoeverre het eigen vermogen c.q. de solvabiliteit toereikend is om deze risico's af te dekken in het worst en best case scenario. Over de paragraaf grondbeleid, mede ook in relatie tot de paragraaf weerstandsvermogen, wordt opgemerkt dat de grondexploitaties over het algemeen een lange looptijd hebben, maar dat in deze paragraaf verder nauwelijks invulling wordt gegeven over de meerjarige ramingen van de diverse grondexploitaties en de risico's die de diverse exploitaties in zich bergen.</p>
16	<p>Beheersingsmaatregelen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse dient het College van B&W maatregelen te treffen om de aangetroffen <p>In de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2007) is het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit van de gemeente Neder-Betuwe opnieuw bepaald. Dit is pas goed mogelijk sinds de gemeente een actueel en volledig beeld heeft van de lopende grondexploitaties. Deze analyse is eveneens gebruikt voor de paragraaf Weerstandsvermogen in de Begroting 2008.</p> <p>Uit de paragraaf Grondbeleid in de Begroting 2008 blijkt dat de algemene reserve grondexploitatie de eerste jaren niet hoog genoeg is om de eventuele risico's grondexploitatie op te kunnen vangen. Welke maatregelen de gemeente hiertoe wil nemen, wordt in deze Paragraaf niet aangegeven.</p> <p>Het grondbedrijf is selfsupporting en heeft een aparte boekhouding naast die van de gemeente. In het interview wordt aangegeven dat in het verleden het regelmatig gebeurde dat geld uit exploitaties gebruikt is om bepaalde voorzieningen te financieren of dat projecten met negatieve saldo's gedeekt werden met winsten uit de toekomst. Dat is nu niet meer de bedoeling. Ook wordt in het interview aangegeven dat in dit</p>

NORM	BEVINDINGEN
risico's te dekken. Deze maatregelen dienen concreet, helder en haalbaar te zijn.	soort projecten nu heldere go-no go momenten in het proces worden ingebouwd. In hoofdstuk 6 van de Nota Grondbeleid wordt uitgebreid ingegaan op welke wijze beheersingmaatregelen worden getroffen om risico's te dekken. De gemeente voldoet hierbij aan deze norm.
- Tekorten worden in de paragraaf Risico's en Reserves afgedekt en waar ze zeker optreden worden hiervoor voorzieningen getroffen. - De Nota Grondbeleid hanteert richtlijnen over de condities waaronder de gemeente winst kan nemen en afdragen. Winsten worden pas genomen als ze daadwerkelijk gerealiseerd zijn en verliezen worden genomen zodra deze blijken te ontstaan.	Zie hiervoor verder onder norm 14. 17 Er is in de ambtelijke organisatie voldoende capaciteit (zowel in manuur als inhoudelijk) om deskundig uitvoering aan het grondbeleid te geven.

Het grondbedrijf is 'lean and mean' binnen de organisatie ingebied. Verschillende expertises, als een controller, juridische expertise, een projectleider, en sinds kort ook een planeconomist vormen samen het 'ad hoc' Grondbedrijf. Gezien de omvang van de grondexploitatie binnen de gemeente wordt dit door de organisatie als voldoende beschouwd om een actief grondbeleid te kunnen voeren.

Ten tijde van het opzetten van de Grondnota en de actualisatie van de grondexploitaties was er onvoldoende capaciteit in huis en is er ter begeleiding van een aantal processen veel gebruik gemaakt van het externe bureau Metrum. De organisatie verwacht dat dit met de komst van de nieuwe planeconomie nu steeds meer zal worden afgebouwd.

Er worden volgens de organisatie nu geen externe projectleiders meer aangenomen. Deze stonden te veel los van de organisatie.

4. Conclusie

De gemeente Neder-Betuwe is met de huidige nieuwe Nota Grondbeleid 2007 en de Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen (2007) goed op weg. In het verleden was er zeker reden tot zorg, de beleidskaders voor grondbeleid waren versnipperd over verschillende documenten en werden daarom niet altijd consequent nageleefd. En nog zorgelijker was het gebrek aan inzicht in de grondexploitaties. Daarmee liep de gemeente aanzielijke risico's. Het afgelopen jaar zijn een paar grote stappen gezet richting professionalisering van het grondbeleid, de informatievoorziening naar de raad, en risicobeheer van de gemeente.

Afwegingskader beleid en Informatievoorziening richting raad

Waar het volgens de rekenkamercommissie in de nieuwe Nota Grondbeleid 2007 echter nog aan ontbreekt, is een helder afwegingskader en visie op het grondbeleid. Het beleid is vooral instrumenteel van aard, zonder dat duidelijk wordt waarom welke keuzes gemaakt zijn. Daardoor blijft de nota hangen in de grote lijnen, een inventarisatie en opsomming van instrumenten en regels, zonder dat duidelijk wordt hoe deze in de praktijk worden toegepast of concreet uitwerking krijgen. Voor een deel moet dit gaan gebeuren in de komende nota's Uitgittebeleid en de Grondprijsbrief. In de Nota wordt zelf al aangegeven dat de implementatie en inbedding van de (beleids)regels in de organisatie een aandachtspunt is, waaraan in de tweede helft van 2007 en begin 2008 gewerkt wordt.

Door de instrumentele aanpak ontbreekt het in de Nota ook aan maatwerk op bijvoorbeeld de positie van de gemeente Neder-Betuwe als voormalige art. 12 gemeente. Concrete beleidskeuzes of prioriteiten, zoals waarom nu expliciet gekozen is voor een actief grondbeleid, of de residuale rekenmethode ontbreken. Dit is mede het gevolg van het ontbreken van een heldere integrale en strategische visie op basis waarvan deze keuzes gemaakt kunnen worden. Dan kan pas maatwerk worden toegepast op de keuze en inzet voor bepaalde grondbeleidinstrumenten voor het grondbeleid als geheel, of per projecten, met als doel een optimale onderhandelingspositie van de gemeente. Welke rol ziet de gemeente hier voor zichzelf? En op welke manier zet zij de haar beschikbare instrumenten in?

De gemeente dient het beleid ook helder over te brengen naar de raad, inclusief de kaders en keuzes die de raad moet maken, zonder dat de raad daarbij overigens op de stoel van het college gaat zitten. Ofwel waarom kiest de gemeente voor bepaalde beleidskaders, en welke keuzes en bewegingsvrijheid heeft de raad hierin? De kaders in de nieuwe nota zijn echter moeilijk geformuleerd en helpen volgens de rekenkamercommissie de raad niet bij het maken van dergelijke keuzes.

Als reden voor deze instrumentele aanpak wordt aangegeven dat grondbeleid vooral als flankerend beleid moet worden gezien en de Nota daarom niet geschikt is als overkoepelend of visievormend document. Daar staat echter tegenover dat beleidskeuzes wel gebaseerd moeten zijn op een heldere analyse van de uitgangssituatie van de gemeente en een afwegingskader, inclusief eventuele alternatieven, op basis waarvan de raad haar keuzes kan maken.

Risicomanagement

Een goede analyse van het risicomanagement vraagt meer verdieping dan wat in dit vooronderzoek gezien de breedte van het onderzoek mogelijk was. Er wordt in de Nota Grondbeleid 2007 veel aandacht besteed aan het risicobeheer en er is een nieuwe Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen Neder-Betuwe 2007 vastgesteld die een goed uitgangspunt vormt. Interessant is hoe dit in de komende Programmabegroting en jaarrekening terug te zien zal zijn. Hieraan wordt volgens de organisatie momenteel gewerkt in de nieuwe opzet van de Begroting.

Wel beveelt de rekenkamercommissie naar aanleiding van het vooronderzoek aan om, gezien de omvang van de risico's, bij grotere projecten een strikte functiescheling toe te passen tussen het maken van de risico inschatting en de beoordeling hiervan.

Samengevat:

De gemeente is het afgelopen jaar ambitieus met de ontwikkeling van het grondbeleid en risicomanagement aan de slag gegaan. Ook zijn instrumenten ontwikkeld voor een doelmatiger en doeltreffender grondbeleid. Nu komt het de komende jaren erop aan of de gemeente in staat is deze ambities ook waar te maken en het beleid in praktijk te brengen. Daar het naar de mening van de rekenkamercommissie nog ontbreekt aan een helder afwegingskader en visie op het grondbeleid, en een

samenhangende vertaling hiervan naar kaders en instrumenten, maakt de rekenkamercommissie zich hierover zorgen. Het gaat daarbij met name om de daadkracht van het beleid, de mogelijkheden van maatwerk in de keuze van het instrumentarium, alsmede de onduidelijkheid van de rol van de raad.

De rekenkamercommissie acht echter, gezien de vele zaken die sinds kort in gang gezet zijn, een onderzoek naar de realisatie van het grondbeleid op dit moment te vroeg. In de komende tijd houdt de rekenkamercommissie graag de vinger aan de pols, en in 2009 zullen wij opnieuw bezien of een onderzoek naar het grondbeleid wenselijk is. Hierbij zal het zwaartepunt komen te liggen op de daadwerkelijke uitvoering van het grondbeleid, en de informatievoorziening naar raad mede in relatie tot het risicomanagement.

Bijlage 1 Overzicht Interviews en gebruikte documenten

Interview:

Dhr. P. van Essen (projectleider gebiedsontwikkeling) en Dhr. J. Leermakers (beleidsmedewerker Grondzaken), 14 februari 2008.

Documentatie:

Intern:

- Metrum, 4 september 2007. Herziene Grondexploitatie De Leede te Kesteren.
- Gemeente Neder-Betuwe, 2007. Nota Grondbeleid 2007. Vastgesteld op 15 november 2007.
- Verslagen behandeling Grondnota in de raad 28 augustus 2007, en in de commissie GGZ 15 oktober 2007.
- Startnotities enkele projecten (Vellingterrein Kesteren, Startnotitie PE, 09/01/17; Bedrijfenterrein Bonegraaf West, Startnotitie EG, 07/11/13; Laanboomcentrum Ontwikkeling Agro Business Centrum, Startnotitie PE, 07/12/06).
- Gemeente Neder-Betuwe, december 2003. Nota Grondbeleid 2003. Vastgesteld op april 2004.
- Nota risicomanagement en Weerstandsvermogen 2007, 1 oktober 2007. Vastgesteld op 8 november 2007.
- Rapport van Bevindingen Jaarrekening 2006 voor de Gemeenteraad van Neder-Betuwe. PriceWaterHouseCoopers, 23 mei 2007.
- Exploitatieverordening gemeente Neder-Betuwe 2004.
- Actualisatie Grondexploitaties gemeente Neder-Betuwe, 3 januari 2007.
- Actualisatie Grondexploitaties Gemeente Neder-Betuwe 2007 (stand per 1-07-07), 5 maart 2008.
- Actualisatie Grondexploitaties Gemeente Neder-Betuwe 1-1-2008. raadsvergadering 24 april 2008.
- Verslagen behandeling Actualisatie Grondexploitaties in de commissie GGZ d.d. 27 november 2006, commissie GGZ d.d. 22-01-2007, raad 15 februari 2007, commissie GGZ verslag 17-09-2007.
- Programmabegroting 2008-2011. Gemeente Neder-Betuwe. Paragraaf Grondbeleid en paragraaf weerstandsvermogen. Vastgesteld 8 november 2007.
- Uitwerking motie 8 november 2007. "Kaderstelling en visieontwikkeling op het gebied van Financiën". Ten behoeve van workshops 5, 11 en 20 maart 2008.

Extern:

- Rekenkamercommissie Kempengemeenten, september 2007. Evaluatie Grondbeleid gemeente Bladel.
- Rekenkamercommissie Almelo (RCA), juni 2007. Oriënterend onderzoek grondbeleid in de gemeente Almelo.
- Rekenkamercommissie Leeuwarden, juni 2007. Gegrondde Regle; Het grondbeleid van de gemeente Leeuwarden tegen het licht.
- Rekenkamer BEL gemeenten, oktober 2006. Onderzoek Grondbeleid Eemnes.
- Rekenkamercommissie Hilversum, september 2006. Onderzoek grondbeleid periode 2003-2005.
- Rekenkamercommissie Bergeijk, april 2006. Oriënterend onderzoek naar Bouw- en Grondexploitaties.
- Rekenkamercommissie Ede, 22 februari 2006. Onderzoek Grondbeleid.
- Rekenkamercommissie Zoetermeer, 2004. Onderzoek Grondexploitatie gemeente Zoetermeer; Verkrijgen kaderstellend instrumentarium ter verbetering van de sturing en beheersing.
- Rekenkamer Utrecht, maart 2003. Ramen en risico's; Een onderzoek naar de beheersing van financiële risico's van de grondexploitatie Leidsche Rijn.

Bijlage 2 Inventarisatie rekenkameronderzoeken Grondbeleid

Grondbeleid is een veelvuldig onderzocht onderwerp voor rekenkamercommissies. De rekenkamercommissie heeft op basis van internetonderzoek onderzoeksrapporten van rekenkamercommissies naar grondbeleid geïnventariseerd, op basis van de criteria:

- onderzoeken grondbeleid waarin het bijzonder gefocust is op risicobeheer, dan wel informatie naar de raad;
- onderzoeken grondbeleid van de afgelopen vier jaar (vanaf 2004 t/m 2007);¹

Hieruit kwamen een negental rekenkameronderzoeken naar voren. In deze onderzoeken is met name naar de onderzoeksfragen, normenkader, en de conclusies en aanbevelingen gekeken. Daarbij hebben wij geen oordeel uitgesproken over de kwaliteit van de onderzoeken. Hieronder vindt u een overzicht van deze onderzoeken.

RAPPORT EN FOCUS	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
1 Evaluatie Grondbeleid gemeente Bladel, september 2007. Rekenkamercommissie Krimpengemeenten http://vdzobrabant.nl/bladel/stukken/gg/C1_rekkam-onderzgrondbeleid_voorstel.pdf	<p>Aanbevelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visie op actief grondbeleid: Leg in de nieuw op te stellen Nota Grondbeleid expliciter de relatie tussen RO doelstellingen en financiële middelen. Transformer het huidige principiële actieve grondbeleid naar een meer gemengd grondbeleid, waarbij bewuste keuzes gemaakt worden voor een regierol in een project in plaats van het nemen van een rol te laten afhangen van externe ontwikkelingen. Veranker de criteria die in de praktijk gebruikt worden voor het kiezen van een regievorm in het beleid en leg explicet vast op welke doelstellingen gefocust wordt en actief capaciteit wordt ingezet. - Verwerving: Formuleer in Nota Grondbeleid beleid voor de inzet van de Wyg voor projectgebonden aankopen. Geef uitvoering aan actief grondbeleid door strategische posities te verwerven op locaties waar ontwikkeling nog niet op korte termijn aan de orde is. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid om invloed uit te oefenen tegen de tijd dat de ontwikkeling van de locatie aan de orde komt en om mede te profiteren van winsten die op de locatie gemaakt kunnen worden. - Uitgifte: Houd de marktconformiteit van de grondprijzen goed in het oog. Overweeg om qua systematiek aan te sluiten bij wat in het land gebruikelijk is. - Winstgevendheid: Raam kosten en opbrengsten zoveel mogelijk eenduidig en marktconform. Overweeg nacalculaties te maken om een beter inzicht te krijgen de relatie tussen geraamde kosten en werkelijke kosten. - Risico's en reserves: Schenk structureel aandacht aan risicoanalyses door: <ul style="list-style-type: none"> • verschillende soorten risico's en kansen te benoemen (gevoeligheid, vertraging, bijzondere gebeurtenissen en omgevingsrisico's) en te rangschikken op basis van kans en gevolg; • vast te stellen hoe ze beheerst kunnen worden; <ul style="list-style-type: none"> • in te schatten wat de financiële gevolgen zijn van de risico's en kansen. • Bepaal steeds als een risicoanalyse wordt uitgevoerd of het weerstandsvormen voldoende is om

¹ Daarbij is een uitzondering gemaakt voor het onderzoek van de rekenkamer Utrecht, omdat het met name ten aanzien van het risicobeheer een zeer gedegen normenkader heeft gehanteerd.

RAPPORT EN FOCUS	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
<p>De vragen ten aanzien van de controleerende rol van de Raad betreffen:</p> <p>6. Op welke wijze en op welk moment vindt monitoring van de beleidsdoelstellingen plaats?</p> <p>7. Hoe wordt hierover gerapporteerd en welke elementen (procedures, risicobeheer) komen hierbij aan bod.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Competenties en planontwikkelingskosten: Verbreed de kennis inzake planeconomie en verwerving binnen de organisatie door menskracht te delen met andere gemeenten of de eigen formatie uit te breiden. - Planontwikkelingskosten: Analyseer waarom in bepaalde projecten de planontwikkelingskosten zeer laag zijn ten opzichte van wat gebruikelijk is. Stel binnen projecten meer geld beschikbaar voor een goede actieve begeleiding en uitvoering. - Informatiestromen: Breng de rapportages over de grondexploitatie volledig in overeenstemming met de voorschriften van het BBV. Geef in iedere voor- en najaarsnota de stand van zaken van grondexploitaties aan en maak de relatie tussen programma, planning en risico's inzichtelijk. Dit laatste zou een plaats kunnen krijgen in de jaarlijkse actualisatie van kostenbegrotingen. <p>De Rekenkamercommissie is tot de conclusie gekomen dat op grond van de bevindingen een diepgaander onderzoek naar het grondbeleid noodzakelijk wordt geacht. De Rekenkamercommissie is van mening dat een dergelijk onderzoek op een later moment (mogelijk in 2008) nuttig en zinvol is.</p>
<p>2 Oriënterend grondbeleid in de gemeente Almelo. Juni 2007 Rekenkamercommissie Almelo (RCA). http://www.almelo.nl/Bestanden/Politiek%20Open%20Bestuur/Rekenkamer/Rapport%20grondbeleid%20terend%20onderzoek%20grondbeleid%20in%20de%20gemeente%20Almelo.pdf</p> <p>Het onderzoek naar het grondbeleid heeft een oriënterend karakter. De Rekenkamercommissie heeft zich door middel van een kortlopend onderzoek verdiept (in dit geval) in de situatie met betrekking tot het grondbeleid. Het doel is meer informatie te verkrijgen om een gedegen afweging te kunnen maken of, en zo ja, hoe en wanneer het onderwerp grondbeleid door de Rekenkamercommissie verder zal worden onderzocht.</p>	<p>Veel rekenkamercommissies hebben zich gebogen over het onderwerp grondbeleid. De in deze rapportage behandelde onderzoeken vormen een goede doorsnede van de reikwijdte en conclusies. In het algemeen vormt de aanleiding de door verschillende partijen (voornamelijk de Raad en controle-instanties) ervaren ondoorzichtigheid van de uitvoering van het grondbeleid. De conclusies luiden onverkort dat vaak doelstellingen niet duidelijk zijn, dat de risicoanalyses niet inzichtelijk zijn en te beperkt, dat de Raad onvoldoende geïnformeerd wordt, zij het door onduidelijke informatie dan wel door een overvloed aan informatie. Daarmee kan de Raad haar taak niet goed vervullen.</p> <p>Aanbevelingen: Gelet op de mening van de geraadpleegde raadsleden maakt deze oriëntatie volgens de RCA duidelijk dat</p> <ul style="list-style-type: none"> - de informatievoorziening aan de raad verhetteling behoeft; - dat er een betere samenhang dient te komen in de verantwoording over het grondbeleid. Dat geldt zowel voor de nota's en begroting, die een gebrek aan samenhang vertonen, als voor de afstemming van de bij het grondbeleid betrokken gemeentelijke afdelingen. De RCA neemt zich voor om in de nabije toekomst een verdiepend onderzoek naar het grondbeleid uit te voeren, waarbij in ieder geval aan de orde zal komen: <ul style="list-style-type: none"> • het risicomangement; • de transparantie van de verantwoording; • de afstemming binnen de gemeentelijke organisatie <p>De hoofdconclusie van de rekenkamer is dat de kaderstelling voor het grondbeleid op de goede weg is, maar nog onvolledig en niet actueel. Ook is de informatievoorziening vanuit het college aan de raad voor verbetering vatbaar. (Zie hoofdstuk 7 voor korte en bondige eindconclusies.)</p>
<p>3 Gegrond Regie; Het grondbeleid van de gemeente Leeuwarden tegen het licht. Juni 2007. Rekenkamercommissie Leeuwarden. http://www.leeuwarden.nl/live/attachment/d</p>	

RAPPORT EN FOCUS bSessionId=C46EE63F90BAD795EB5BDFAD1 7DDECBD4?217420	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
<p>De centrale vraag die de rekenkamer met dit onderzoek beoogt te beantwoorden, is: heeft de raad het grondbeleid goed geregeld en vastgelegd in controleerbare, heldere kaders?</p> <p>Van deze centrale vraagstelling afgeleide deelvragen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Welke doelen streeft de gemeente met het grondbeleid na? Op welke wijze geeft de raad invulling aan de kaderstelling en de controle op de uitvoering van dit beleid? B. Wat zijn de minimaal noodzakelijke normen voor beleidskaders voor grondexploitaties? C. Zijn de (beleids)kaders in Leeuwarden helder en consistent ingevuld en geautoriseerd? Wat zijn de sterke en zwakke punten van de huidige (beleids)kaderstelling? Welke rapportage-eisen komen uit de kaderstelling voort? D. Wat betekenen deze kaders en rapportage-eisen toegepast voor de publiekprivate samenwerking (PPS) De Zuidlanden? <p>1. Welke externe wet- en regelgeving (compliance) is in het kader van het gemeentelijk grondbeleid aan de orde?</p> <p>2. Wat is de inhoud van het grondbeleid</p>	<p>Aanbevelingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Actualisering van de Nota Grondbeleid. De rekenkamercommissie stelt voor de Nota grondbeleid aan te vullen met de volgende onderwerpen: Grondbeleid als koppeling tussen RO-beleid en financieel beleid. Aanscherpen doelstellingen Stadsvisie. Gemeentelijke regie expliciteren. Berekening van grondprijzen opnemen. Uitgangspunten BVV verwerken. Aanwendung Reserve Bovenwijk vastleggen. Competenties voor grondexploitatie vastleggen. Formaliseren van werkwijze plankosten. 2) Meer sturing op een positief grondexploitatiesaldo en betere risicobeheersing. Winstgerichtheid: consistent en helder sturen op een positief grondexploitatiesaldo en winstgerichte attitude organisatie. Risicoanalyses verbreden, waarbij ook de koppeling gelegd wordt naar de programmadoelstellingen. 3) Verbetering sturingssystematiek, met name de koppeling tussen afzonderlijke exploitaties en de programmatiche doelstellingen. Doelstelling tussen afzonderlijke exploitaties en de programmatiche doelstellingen. Doelstelling met bandbreedtes. Particulier opdrachtgeverschap verankeren in de sturing. 4) Verbetering informatievoorziening aan de raad, met name ten aanzien van PPS-constructies. Rapportage Majeure projecten. Meerjарig Perspectief Grondexploitaties invoeren. 5) Versterken van de positie van de gemeente in PPS-projecten. Transparantie over PPS-projecten aanzienlijk vergroten. Verbeteren van de regie op PPS-projecten. Versterken van de positie van de gemeente in PPS-projecten. <p>Het onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat een samenhangend geheel van afspraken en procedures ontbreekt. Een dergelijke structuur is nodig om aan wettelijke verplichtingen te kunnen voldoen. Onze aanbeveling is dat de gemeente streeft naar de ontwikkeling en vaststelling van een samenhangend geheel aan afspraken en procedures ter zake van visie, besluitvorming, vertaling, realisatie, communicatie, evaluatie en verantwoording met betrekking tot het grondbeleid. Het door de rekenkamercommissie ontwikkelde model zou daarbij richtinggevend kunnen zijn. In de te ontwikkelen kaderstellingen zou in het bijzonder ook aandacht kunnen worden gegeven aan de compliance functie, dat wil zeggen het systematisch onderkennen van en inspelen op externe ontwikkelingen alsmede het bewaken van de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen. Daarmee samenhangend zou ook aan het inrichten van het risicomangement en aan het formaliseren en borgen van procedures aandacht kunnen worden besteed.</p> <p>De rekenkamercommissie beweert aan te overwegen om de ontwikkeling en vaststelling van het vooroemde</p>

RAPPORT EN FOCUS	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
<p>binnen de gemeente Eemnes?</p> <p>3. Welke regelgeving is voor de uitvoering van dat beleid opgesteld?</p> <p>4. Welke afspraken zijn er gemaakt over de invloed en betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering van het beleid?</p> <p>5. Op welke wijze verloopt de communicatie over de toepassing van het beleid en heeft de raad daarmee voldoende inzicht in en invloed op de realisatie?</p> <p>6. Op welke wijze wordt bij feitelijke grondtransacties de geldende regelgeving gehanteerd?</p>	<p>streefmodel in het kader van de BEI-samenwerking te plaatsen. Een dergelijke samenwerking zou de eenduidigheid binnen de BEI-gemeenten bevorderen, zal de efficiency en effectiviteit van het ontwikkelings- en ontwerpproces bevorderen, opent de mogelijkheid tot uitwisseling van medewerkers en maakt het mogelijk om gezamenlijk software aan te schaffen. Ook stellen we voor om uitvoering te geven aan de verordening die is opgesteld conform artikel 213 A van de Gemeentewet. De uitvoering van het grondbeleid lijkt zeker in aanmerking te komen voor het jaarlijks uitvoeren van één of meer interne audits.</p>

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet in haar rapport aanbevelingen ter verbetering van het grondbeleid, de uitvoering van het grondbeleid en de informatievoorziening aan de Raad. De belangrijkste zijn:

- maak grondbeleid dat is afgestemd op ruimtelijke plannen voor de komende jaren en vertaal dit jaarlijks in operationele doelen;
- zorg voor een projectspecifieke integrale besluitvorming per fase overeenkomstig de projectplanning in plaats van voor alle projecten gezamenlijk via de planning en controlyclus;

RAPPORT EN FOCUS	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
	<ul style="list-style-type: none"> - zorg voor een goede onderbouwing van het gehanteerde kwaliteitsniveau en de marktconformiteit van de geraamde opbrengsten en kosten bij het opstellen en rapporteren over planexploitatie; - verbeter de informatievoorziening aan de raad als het gaat om planexploitaties, risico's en overeenkomsten; zorg voor een goede afstemming tussen raad en college over de besluitvorming inzake kredietverlening en projectgebonden beleidskeuzes.
6 Oriënterend onderzoek naar Bouw- en Grondexploitaties, Eindonderzoek April 2006. Rekenkamercommissie Bergijk. http://www.nvrr.nl/downloadcounter.asp?item_id=1020&download_url=http://www.nvrr.nl/downloads/2007%20rapporten/Bergeijk%20Eindrapportage%20onderzoek%20exploitatie%20publicatiedversie.doc	<p>Binnen de kaders van het oriënterend onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat het College van burgemeester en wethouders op grond van de StructuurvisiePlus en de StructuurvisiePlus en de Nota Grondbeleid. Dat nog niet alles op orde is, is met name te wijten aan het tijdsaspect. De Nota Grondbeleid is in 2005 vastgesteld en nadien is de uitvoering ter hand genomen. Op een paar onderdelen na kan de commissie concluderen dat dit implementatiatraject naar tevredenheid verloopt.</p> <p>Aanbevelingen:</p> <p>Informatieverziening kan beter: Het is de rekenkamercommissie gebleken dat het College van burgemeester en wethouders op grond van de StructuurvisiePlus tot uitvoering overgaat met betrekking tot de aankoop van gronden. Dit gebeurt weliswaar binnen de kaders zoals ze zijn aangesproken maar de raad wordt daarover pas in een heel laat stadium geïnformeerd. Dit stadium is er pas als de exploitatieopzet gereed is en het bestemmingsplan in procedure wordt gebracht. Dat is in feite te laat voor de gemeenteraad om nog handelend c.q. corrigerend te kunnen optreden. Ook dan is pas het moment aangebroken waarop de gemeenteraad inzage krijgt in de kosten/baten en risico's. Het is natuurlijk een feit dat jaarlijks door paragraaf 7 van de begroting inzage verkregen wordt in het verloop van de grondexploitaties. De rekenkamercommissie is echter van mening dat alleen dit feit onvoldoende is om te spreken van een adequate informatievoorziening richting gemeenteraad. Het zou beter zijn om op een andere manier pro actieve wijze, de raad te informeren over de in exploitatie genomen gronden en de nog niet in exploitatie genomen gronden.</p> <p>Meer transparantie vereist: Het is de rekenkamercommissie gebleken dat er veel werk verzet is in de afgelopen maanden. Tegelijkertijd moet de rekenkamercommissie concluderen dat het hele traject van onderhandelen, wat uiteraard soms moeizaam verloopt, onvoldoende gesteund of ondersteund wordt door onderliggende stukken. Er is met andere woorden sprake van een niet adequate dossiervorming. Dit brengt de rekenkamercommissie en de gemeenteraad niet in positie om betrekking tot de aankoop van gronden te kunnen voeren. Evenmin is de rekenkamercommissie in staat te volgen in hoeverre de bestuurlijke besluitvorming van het College van burgemeester en wethouders aansluit bij hetgeen de onderhandelingen met betrekking tot de grondaankopen hebben opgeleverd. Ook mist de rekenkamercommissie tussentijdse rapportages met betrekking tot de stand van zaken van grondaankopen. Uiteraard speelt de vertrouwelijkheid hier een grote rol maar net betrekking tot het integriteitvraagstuk is de rekenkamercommissie van mening dat desalniettemin zaken van de nodige transparantie moeten worden voorzien.</p> <p>Integriteitsaspecten: De rekenkamercommissie wil graag zien dat de aspecten van integriteit worden geborgd. De rekenkamercommissie ziet dat er een continue spanningsveld is met betrekking tot het verwerven van, het</p>

RAPPORT EN FOCUS	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
<p>III. Vragen ten aanzien van de informatievoorziening.</p> <p>6. Is de informatievoorziening zodanig ingericht dat de kaderstellende en controllerende rol van de gemeenteraad wordt ondersteund?</p>	<p>aankopen en het vervolgens in exploitatie brengen van grond. Met name bij het aankopen van de grond is geheimhouding en vertrouwelijkheid geboden. Dit geldt zowel bestuurlijk als ambtelijk maar ook voor de adviseurs die ingeschakeld zijn c.q. worden bij de diverse projecten.</p> <p>Onvoldoende financieel inzicht: De rekenkamercommissie heeft door de beperkte opzet van het onderzoek, onvoldoende inzicht gekregen in de actualiteit van de exploitaties. Weliswaar zijn er overzichten met betrekking tot de diverse zaken die er lopen maar wat betreft het financiële perspectief per exploitatie, is de rekenkamercommissie nog onvoldoende inzicht gebleken c.q. daar is geen expliciet onderzoek naar gedaan. De rekenkamercommissie beveelt aan hier aandacht aan te besteden.</p> <p>Planning en control moet op orde zijn: Gelet op de beperkte omvang van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie geen activiteiten ontplaat met betrekking tot de administratieve organisatie rondom de exploitaties. Interne controle blijft zeker op dit oordeel een belangrijk aandachtspunt. Met name binnen de planning- en control cyclus zal dit goed en adequaat verankerd moeten zijn. Steeds zal er vanuit de afdeling financiën en de onafhankelijke financiële controlfunctie toezicht en aansturing moeten zijn met betrekking tot de zaken die binnen het grondbedrijf gebeuren. Zowel van de zijde van de afdeling financiën als van de zijde van de planeconomie wordt dit erkend. Inmiddels zijn ook al diverse verbetervoorstellen gedaan om omissies te voorkomen. De rekenkamercommissie hecht er grote waarde aan dat ook wat betreft de interne controle en de interne checks en balances, de zaken op orde zijn. Tegelijkertijd vraagt de rekenkamercommissie om met behulp van de planning- en control cyclus transparantie te bewerkstelligen en de bestuurlijke informatievoorziening te borgen.</p> <p>Kwetsbaarheid van de (ambtelijke) organisatie: Het is de rekenkamercommissie gebleken dat het huidige beleid met betrekking tot de grondaankopen bij de exploitaties voor het merendeel verricht wordt door externe medewerkers. Door natuurlijk verloop is er de afgelopen tijd een uitstroom geweest van medewerkers die met de grondexploitaties belast waren. Als tijdelijke maatregel zijn daardoor externe medewerkers aangesteld. Als tijdelijke maatregel is dit acceptabel. Voor de lange termijn is dit een ongewenste ontwikkeling. Immers, de organisatie maakt zich zo erg kwetsbaar waardoor daarenboven onvoldoende interne expertise wordt opgebouwd.</p> <p>De conclusies kunnen in het kort als volgt worden samengevat:</p> <p>Ten aanzien van beleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het ontbreekt aan een vastgesteld gemeentelijk grondbeleid. Beleid is terug te vinden in deelnota's en ruimtelijke plannen. Een en ander kan leiden tot interpretatieverschillen over doelstellingen. <p>Ten aanzien van <u>uitvoering</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niet alle facetten en onderdelen van de proces- en procedurebeschrijvingen zijn eenduidig vastgelegd. Het grondexploitatieproces is niet beschreven en werkinstucties daarvoor ontbreken. - Actualisering van planfasedocumenten belemmert duidelijkheid over de start en het procesverloop. Door het ontbreken van periodieke (project)evaluaties vindt geen borging plaats van opgedane ervaringen.
<p>7 Onderzoek Grondbeleid. (22 februari 2006)</p> <p>Rekenkamercommissie Ede http://www.nvrr.nl/downloadcenter.aspx?item_id=577&download_url=http://www.nvrr.nl/downloads/eindrapport-Grond%20met%20bijlage.doc</p> <p>1. Hoe ziet het grondbeleid van de gemeente Ede er formeel gezien uit?</p>	

RAPPORT EN FOCUS	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
2. Hoe werkt het grondbeleid in de praktijk?	<ul style="list-style-type: none"> - Taakuitoefening/functiescheiding tussen de projectwethouder als bestuurlijke opdrachtgever, de portefeuillehouder grondzaken en de ambtelijke opdrachtgever/-nemer is in de praktijk onduidelijk. - De raad reageert achteraf op significantie inhoudelijke en/of financiële afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke planvorming en ontbeert daarmee impliciet de mogelijkheid om tijdig bij te sturen. - Het veranderingsproces van een meer gesloten naar een bestuurlijk transparant ontwikkelingsbedrijf is nog niet afgerond en vraagt om geregelde monitoring en afstemming. De risicoparagraaf wordt breder ingezet. Dit komt de transparantie van het grondbeleid ten goede. <p>Aanbevelingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Stel als gemeenteraad bij de vaststelling van de voor 2006 aangekondigde nota grondbeleid een duidelijk meerjarig beleidskader vast. Dit kader dient helderheid te scheppen ten aanzien de visie op het grondbeleid, de doelstellingen, de strategie en de beleidsprioriteiten. Betrek daarbij de nieuwe Grondexploitatiwet en de veranderende rol van projectontwikkelaars als zelfrealiserende grondeigenaren. Draag het college op een voorstel uit te werken om de beleidsuitvoering daarop aan te passen. 2. Stel een procesbeschrijving op voor het grondexploitatiesproces en maak afspraken over het invoeren van structurele projectevaluaties en de borging van de uitkomsten daarvan in werkprocessen en procedures. 3. Zorg bij projectrealisatie voor een eenduidige taakafbakening tussen de projectwethouder en portefeuillehouder grondzaken als bestuurlijke opdrachtgever. 4. Zie er op toe dat de spelregels voor projectmatig werken worden uitgevoerd en verbeter het interne toezicht daarop. Stel regels op voor het periodiek herijken van projectdocumenten en pas die aan actuele ontwikkelingen aan. 5. Geef als gemeenteraad aan welke verantwoordingsinformatie nodig is om de controllerende en toezichtthoudende taak in het duale bestel adequaat te kunnen vervullen. Maak daarbij onderscheid tussen meer en minder risicotvolle projecten. Laat in de startdocumenten beslismomenten vastleggen waarop de raad mogelijkheden heeft om projectdoelen bij te kunnen stellen. 6. Verbeter als college de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de vooruitgang en realisatie van grondprojecten via tussentijdse rapportages. Maak afspraken met de gemeenteraad over het vroegtijdig signaleren en melden van afwijkingen van vastgestelde of verwachte resultaten in zgn. 'sleutelprojecten'. Onderzoek daarbij de mogelijkheid tot het instellen van een vertrouwelijke 'klankbordgroep grondbeleid' uit de raad. Stel daarbij als randvoorraarde dat dit niet belemmerend mag werken voor de slagaardigheid van de uitvoering van het grondbeleid. <p>De commissie formuleerde de volgende conclusies:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De laatste jaren is veel vooruitgang geboekt bij het stellen van kaders. Er valt echter nog veel te doen. Veel kaders zijn onhelder. Ze staan verspreid over verschillende documenten en zijn moeilijk geformuleerd. Veel documenten die ter besluitvorming worden voorgelegd aan raad of college ontberen een expliciet verband met eerdere besluitvorming over hetzelfde onderwerp. - Er is geen onderscheid gemaakt tussen hoofdkaders (raad), bestuurskaders ter hadere invulling (college) en beheerskaders (ambtelijke leiding).
8 Onderzoek Grondexploitatie gemeente Zoetermeer: Verkrijgen kaderstellend instrumentarium ter verbetering van de sturing en beheersing (2004). Rekenkamercommissie Zoetermeer http://www.nvrr.nl/downloadcounter.asp?item_id=420&download_url=http://www.nvrr.nl	

RAPPORT EN FOCUS	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
/downloads/Onderzoek%20Grondexploitatie%20gem.%20Zoetermeer.pdf	<p>De raadsleden hebben moeite met het vinden van mogelijkheden om de resultaten en/of werkwijsheid van de grondexploitatie te verbeteren. Ze kennen niet 'de juiste knoppen' om het mechanisme te beïnvloeden. Doel is het vinden van een kaderstellend instrumentarium:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ter verbetering van sturing en beheersing van de grondexploitatie, waarmee de raad zijn kaderstellende functie effectief waar kan maken; - dat in elk geval bruikbaar is voor lopende grondexploitaties (met name op het financiële vlak), maar dat bij voorkeur een verbetering biedt voor het geheel aan kaders en processen van de grondexploitatie in brede zin.
	<p>Aanbevelingen (uitgangspunten):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Behoud het goede: de kwalitatief goede prestaties, de goede mensen en hun de motivatie, de voldoende betrouwbare financiële administratie en financiële verantwoording - Formuleer nieuwe voorstellen voor kaders altijd scherp en voor alle betrokkenen begrijpelijk. Licht ze goed toe. Onderscheid bij nieuwe voorstellen voor kaders altijd de kaders en de toelichting. Formuleer de kaders SMART. Ga in de toelichting in op de drie W vragen. Leg in de toelichting de verbinding met de historie, de verbinding tussen inhoud en kosten, en het verband met andere kaders grondexploitatie. Zorg voor een redactie, die voor iedereen gemakkelijk leest en die door iedereen wordt begrepen (dat wil zeggen van raadslid tot accountant). - Bundel steeds zoveel mogelijk inhoudelijke en financiële kaders tot integrale kaders. Vermijd versnippering. - Kies, bij gebrek aan vertrouwen in de goede uitvoering van uitgangspunten en afspraken, niet voor het voorleggen van meer details of voor het dubbel voorleggen hetzelfde budgetvoorstel, maar voor het periodiek objectief laten toetsen van de uitvoering aan de gestelde kaders (normen). - Geef ieder niveau van besluitvorming zijn eigen manoeuvreerruimte. Maak van besluitvormers geen robots, maar geef ze wel heldere grenzen mee. - Laat de raadscommissies adviseren aan de raad, maar niet besluiten vaststellen.
9 Ramen en risico's; Een onderzoek naar de beheersing van financiële risico's van de grondexploitatie Leidsche Rijn. (maart 2003). Rekenkamer Utrecht http://www.utrecht.nl/images/secretarie/rek	<p>De volgende conclusies zijn geformuleerd:</p> <p>Ten aanzien van het gemeentelijk grondbeleid: Er is geen formeel vastgesteld gemeentelijk grondbeleid. Dit heeft negatieve gevolgen voor de stuur- en beheersbaarheid van het project Leidsche Rijn dat derhalve geen duidelijke richting heeft. De raad ontbeert een referentiekader op basis waarvan de voortgang kan worden gemonitord. Er bestaan weliswaar</p>

RAPPORT EN FOCUS	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
enkamer/Ir.pdf	<p>doelstellingen (cf. bijvoorbeeld de website), maar voor sturing zijn er meer operationele en kortere termindoelestellingen nodig. De doelstellingen Leidsche Rijn komen niet overeen met algemene doelstelling met betrekking tot het realiseren van een positief grondexploitatiesaldo: in het algemeen is het uitgangspunt het realiseren van een winstgevende exploitatie.</p> <p>Ten aanzien van de <u>financiële risico's</u>: Het risicoprofiel ontwikkelde zich continu negatief tussen 1999 en 2002. Dus: het meest gunstige scenario verschuift steeds meer naar een neutraal of zelfs negatief saldo, terwijl het meest ongunstige scenario een steeds negatiever saldo laat zien. Daarbij komt dat de bandbreedte is toegenomen, dus de onzekerheid groter is geworden. Vanaf juli 2002 ontwikkelt zich echter een gunstiger beeld.</p> <p>Ten aanzien van de <u>risicoanalyses</u>: De Rekenkamer Utrecht maakt bij haar analyse onderscheid tussen a. onvermijdbare risico's (grondexploitatiesaldo en taakstellingen); b. in redelijkheid te verwachten risico's; c. zeer onzekere factoren, moeilijk te schatten risico's; d. onbeïnvloedbare risico's en relatie met het Rijk. Gebleken is dat een negatieve risico-ontwikkeling wel werd voorzien, maar dat dit werd niet meegenomen in de risicoanalyses.</p> <p>Ten aanzien van de <u>kanttekeningen</u>: De Rekenkamer maakt de volgende kanttekeningen: - de kansinschatting, d.w.z. de inschatting van de kans, dat het risico zich daadwerkelijk voordoet, ontbreekt. De informatiewaarde van de risicoanalyse is beperkt, als alleen een omschrijving van het risico met grote bandbreedte wordt gegeven (dus zonder een kansinschatting); - een koppeling van de risicoanalyse aan projectdoelstellingen ontbreekt. De analyse is alleen gericht op financiële risico's, terwijl de bedreigingen voor het niet halen van de doelstellingen niet worden meegenomen.</p> <p>Ten aanzien van de <u>informatievoorziening</u>: De raad wordt uitvoerig geïnformeerd over de Leidsche Rijn, maar de rapportages geven weinig aanknopingspunten voor bijsturing. De raad ontvangt ook veel informatie die relevant is voor de dagelijkse aansutting, hoewel de raad daarvoor geen medeverantwoordelijkheid draagt. Hierdoor is sprake van een informatieoverload. De rol van de raad is een toezichtthoudende. Daarom heeft de raad meer behoefte aan outputgerichte informatie op hoofdlijnen om zich te kunnen vergewissen van de realisatie van strategische doelstellingen. Het is van belang dat de raad een informatiebehoefte formuleert.</p>