

Rapport

Oriënterend onderzoek grondbeleid in de gemeente Almelo

Rekenkamercommissie Almelo (RCA)

Juni 2007

Postadres:

**Gemeente Almelo
Rekenkamercommissie
Postbus 5100
7600 GC Almelo**

Bezoekadres:

**Stadhuisplein 1
7607 EK Almelo**

telefoon: **(0546) 54 17 65**

e-mail: **rekenkamer@almelo.nl**

internet: **www.almelo.nl**

Inhoudsopgave

	pagina
1. Inleiding: aanleiding, onderzoeksaanpak en opbouw rapport	3
2. Planning en controlcyclus grondbeleid	4
2.1 Aanpak	4
2.2 Wettelijke bepalingen	4
2.3. Kaderstellende, uitvoerings- en verantwoordings- documenten in de gemeente Almelo	5
2.4 Conclusie	10
3. Onderzoeken naar het grondbeleid	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Almere (2001)	11
3.3 Rotterdam (2001)	12
3.4 Ede (2006)	12
3.5 Zoetermeer (2004)	13
3.6 Hilversum (2006)	14
3.7 Utrecht (2003)	15
3.8 Conclusie	16
4. Opvatting raadsleden	17
4.1 Aanpak	17
4.2 Samenvatting opvatting raadsleden	17
5. Conclusie	19
Bijlagen:	
1. Lijst van geïnterviewden	20
2. Geraadpleegde documenten	21

1. Inleiding: aanleiding, onderzoeksanpak en opbouw rapport

In dit rapport wordt verslag gedaan van een oriëntatie op het grondbeleid van de gemeente Almelo, conform het onderzoeksprogramma 2007 van de Rekenkamercommissie Almelo (RCA). Het doel van deze oriëntatie is tweeledig:

- (1) inzicht krijgen in het onderwerp en
- (2) antwoord geven op de vraag of de RCA moet besluiten een onderzoek in te stellen naar het grondbeleid en zo ja, waar de focus moet komen te liggen en op welke termijn dit onderzoek plaats moet vinden.

Aanleiding van het onderzoek

Het grondbeleid van een gemeente is voor veel gemeenteraadsleden lastig te doorgronden materie. Tegelijkertijd is het politiek-bestuurlijk en financieel van enorm belang. Om de controlerende en de kaderstellende taak goed te kunnen uitvoeren is het van wezenlijk belang dat de regels goed worden vastgelegd en dat de verslaggeving van het grondbeleid op een zo transparant mogelijke wijze plaatsvindt. Voor de RCA is dat een aanleiding om te proberen een helder beeld te krijgen van de wijze waarop het gemeentelijk grondbedrijf het grondbeleid vormgeeft en uitvoert. Aangezien het grondbeleid en het grondbedrijf te veel aspecten omvatten om meteen tot een gericht onderzoek te komen, wil de RCA door middel van een oriënterende voorstudie eerst duidelijkheid verkrijgen over:

- het precieze onderzoeksonderwerp;
- de specifieke onderzoeksvragen;
- de onderzoeksanpak (methodologie).

Aanpak

Het oriënterend onderzoek grondbeleid bestaat uit drie stappen. In eerste instantie zal worden geïnventariseerd op welke wijze de gemeente Almelo thans invulling geeft aan haar grondbeleid. In de tweede plaats wordt een literatuuronderzoek verricht naar (rekenkamer)onderzoeken door andere gemeenten. Tot slot zal worden nagegaan welke wensen de gemeenteraad heeft ten aanzien van de invulling van en haar betrokkenheid bij het verantwoordingsproces. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september 2006 tot april 2007. Het onderzoek wordt door de rekenkamercommissie in eigen beheer uitgevoerd. Het onderzoeksteam bestaat uit de commissieleden Fons Gloerich, Reinette Kiés en André de Boer (de secretaris/onderzoeker).

In hoofdstuk twee van dit rapport wordt een schets gegeven van de planning- en controlcyclus van het grondbeleid bij de gemeente Almelo. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op enkele onderzoeken die elders in den lande zijn verricht. Het belang van de resultaten voor de gemeente Almelo zal worden belicht. In hoofdstuk vier wordt een overzicht gegeven van de opvattingen van de (woordvoerders grondbeleid van de) meeste politieke partijen van de gemeente. In hoofdstuk vijf wordt tenslotte ingegaan op de vraag of de RCA een verdieping van het onderwerp wenselijk acht.

In de bijlagen wordt een overzicht gegeven van de geïnterviewden en de geraadpleegde documenten.

2. Planning en controlcyclus grondbeleid

2.1 Aanpak

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke wettelijke bepalingen er bestaan over het vastleggen en organiseren van de planning- en controlcyclus ten behoeve van het grondbeleid. Vervolgens wordt de situatie in Almelo beschreven, zoals die uit een eerste globaal onderzoek naar voren komt. De informatie ten behoeve van deze paragraaf is verkregen door middel van een documentenanalyse en gesprekken met medewerkers van de betrokken gemeentelijke afdelingen en de verantwoordelijke wethouder.

2.2 Wettelijke bepalingen

In paragraaf 2.2.1 en 2.2.2 worden de wettelijke bepalingen beschreven waaraan de vormgeving van en verantwoording over het grondbeleid in Almelo moet voldoen.

2.2.1 Besluit begroting en verantwoording (BBV)

Landelijk is voor iedere gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van toepassing. Het BBV is het wettelijk kader voor de begroting en de jaarstukken. In het BBV is geregeld op welke wijze de begroting en de jaarstukken moeten worden opgesteld. Een verplicht onderdeel van de begroting en de jaarstukken, zo schrijft het BBV voor, is de paragraaf grondbeleid. In deze paragraaf moet tenminste bevatten(zie artikel 16 van het BBV):

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

2.2.2 Financiële verordening over het grondbeleid

In artikel 212 van de Gemeentewet is bepaald dat elke gemeente verplicht is een financiële verordening op te stellen. De financiële verordening is een belangrijk instrument van de raad om invloed uit te oefenen op het financiële proces. Met de verordening regelt de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financiële beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer. De gemeentewet geeft slechts enkele eisen en regels waaraan de verordening moet voldoen. De precieze uitwerking van de verordening regelt de gemeente zelf.

De bepalingen die in het BBV zijn opgenomen ten aanzien van het grondbeleid vinden we in de uitwerking van de financiële verordening terug.

In artikel 21 van de financiële verordening van de gemeente Almelo is een drietal uitgangspunten ten aanzien van het grondbeleid opgenomen, te weten:

1. ten minste eens in de vier jaar biedt het college de raad een (bijgestelde) nota grondbeleid aan;
2. in de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's;
3. het college biedt jaarlijks, bij de voorjaarsnota, een (bijgestelde) beleidsnotitie aan waarin een integraal inzicht wordt verschaft in de financiële positie van het Grondbedrijf (de zogenaamde Perspectiefnota Grondbedrijf).

De eisen die in het BBV ten aanzien van het grondbeleid zijn opgenomen kunnen we onder de punten 1 en 2 van de financiële verordening terugvinden. Aanvullend heeft men bepaald dat eens in het jaar een integraal inzicht wordt gegeven in de financiële huishouding van het grondbedrijf.

In de navolgende paragrafen wordt bekeken in hoeverre de gemeente Almelo de richtlijnen uit het BBV en de eigen financiële verordening toepast binnen de beleidscyclus van het grondbeleid.

2.3 Kaderstellende, uitvoerings- en verantwoordingsdocumenten in de gemeente Almelo

In deze paragraaf worden de documenten beschreven, die voortvloeien uit de hierboven omschreven bepalingen en die in de gemeente Almelo een rol spelen bij het vormgeven van en verantwoorden over het grondbeleid in de gemeente Almelo. Daarbij verschijnt de nota Grondbeleid eens per vier jaar (2.3.1), de overige documenten (2.3.2 – 2.3.6) eens per jaar.

2.3.1 Nota Grondbeleid

De gemeente is wettelijk verplicht een nota grondbeleid op te stellen (zie het BBV en de financiële verordening). Eens in de vier jaar wordt het grondbeleid op hoofdlijnen en in kaders vastgesteld door de gemeenteraad. De nota vormt daarmee een toetsingsdocument aan de hand waarvan het feitelijk handelen van het college door de gemeenteraad kan worden gecontroleerd en getoetst. De nota is daarmee voor het college het kader dat bepaalt hoe over de belangrijkste financiële ontwikkelingen en de relatie tussen het grondbeleid en de programma's moet worden gerapporteerd aan de gemeenteraad. Die rapportage is te vinden in de paragrafen grondbeleid van de begroting en in de jaarstukken. Een belangrijk voornemen uit de nota grondbeleid is dat de gemeente Almelo heeft gekozen voor een actief grondbeleid. Met een actief grondbeleid wil de gemeente de maximale regie op ruimtelijke ontwikkelingsprojecten houden.

De bevoegdheid tot het vaststellen van de grondprijzen en het grondprijzenbeleid behoort toe aan het college van B&W. De laatst vastgestelde nota dateert van november 2004 en is in de raad van 10 maart 2005 vastgesteld.

2.3.2 Perspectiefnota grondbeleid

Doel van de perspectiefnota grondbeleid is inzicht verschaffen in de vermogenspositie van het grondbedrijf aan de hand van:

- het verwachte financiële resultaat van de complexen (huidig jaar);
- het verloop van de reserves en de voorzieningen van de complexen (stand eind vorig jaar en huidig jaar);
- het weerstandsvermogen en de risico's (stand eind vorig jaar en huidig jaar).

Met deze perspectiefnota worden de grondexploitaties van alle grondbedrijfprojecten eens per jaar (zie pagina 7 van de perspectiefnota 2006) gezamenlijk vastgesteld. De grondexploitaties worden regelmatig geactualiseerd. Door middel van een eenmalige begrotingswijziging wordt in één keer de begroting geactualiseerd.

De bestuurlijke behandeling van de perspectiefnota vindt voor de voorjaarsnota plaats (mei) en dient als onderlegger van de integrale programmabegroting, waarvan het grondbedrijf een onderdeel is. De behandeling van de programmabegroting door de gemeenteraad vindt in het najaar (oktober/november) plaats.

De perspectiefnota is een beleidsnota en er bestaan geen wettelijke bepalingen waaraan deze nota moet voldoen. Het grondbedrijf stelt jaarlijks de perspectiefnota op.

De eerst verschenen perspectiefnota in Almelo dateert van 1998/1999.

De laatst verschenen perspectiefnota (2006) is op 30 mei 2006 aangeboden aan de raad ter besluitvorming.

2.3.3 Voorjaarsnota / programmabegroting / productenraming

De voorjaarsnota is voor de gemeenteraad het kaderstellende document voor de begroting en de meerjarenraming. In de voorjaarsnota wordt niet specifiek ingegaan op ontwikkelingen bij en vooruitzichten ten aanzien van het grondbeleid en het grondbedrijf.

De uitwerking van de baten en lasten voor het grondbedrijf vindt plaats in de programmabegroting in de paragraaf grondbeleid. In de programmabegroting wordt in paragraaf 6.6. Grondbeleid nader ingegaan op de onderdelen actief grondbeleid (6.6.1), bepaling van de vermogenspositie van het grondbedrijf (6.6.2), risico's grondbedrijf (6.6.3), weerstandsvermogen grondbedrijf (6.6.4) en ontwikkelingen (6.6.5). Daarmee voldoet deze paragraaf aan de bepalingen van het BBV. Een financieel overzicht van de reserves ontbreekt echter.

Overigens valt nog op dat de in de programmabegroting vermelde baten en lasten over 2006 niet direct aansluiten bij de in de voorjaarsnota vermelde bedragen. Een verschillenanalyse en toelichting ontbreken.

In de productenraming (de uitwerking van de programmabegroting op productniveau) vindt de nadere uitwerking van de baten en lasten van de exploitatie van het grondbedrijf plaats. Opvallend is dat ook hier geen directe aansluiting is te maken met de programmabegroting en dat de posten anders zijn gerubriceerd.

De paragraaf grondbeleid in de programmabegroting is krachtens het BBV een verplicht op te nemen paragraaf. Zowel de voorjaarsnota (juni) als de programmabegroting (oktober) worden aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Deze documenten worden onder meer

samengesteld door de financiële afdeling. Het grondbedrijf is hierbij nauwelijks betrokken.

2.3.4 Tussenrapportage grondbedrijf

Sinds 2003 wordt op verzoek van de raad en uit oogpunt van de actieve informatieplicht van het college elk jaar tussentijds verslag gedaan van de stand van zaken over de afzonderlijke grondexploitaties. De tussenrapportage geeft op hoofdlijnen een financiële doorkijk van de verschillende grondbedrijfexploitaties en geeft de afwijkingen weer ten opzichte van de perspectiefnota voor dat jaar.

De rapportage wordt door het grondbedrijf uitgebracht in oktober en aan de raad ter kennisgeving voorgelegd. Er wordt gerapporteerd op basis van gegevens van het afgelopen eerste halve jaar. Een tussentijdse stand van zaken van het totale financiële resultaat van het grondbedrijf wordt niet gegeven. Er is geen directe aansluiting met de begroting te vinden.

2.3.5 Jaarverantwoording/jaarverslag grondbedrijf

In de paragraaf grondbeleid van de (concern)jaarverantwoording wordt kort ingegaan op het grondbeleid en het grondbedrijf. Het betreffen slechts enkele uitgangspunten, geen verantwoording van baten, lasten en resultaat. Voor het resultaat op de diverse grondbedrijfexploitaties wordt verwezen naar de perspectiefnota. De vermogenspositie (reserves) van het grondbedrijf wordt summier beschreven bij de post reserves op de balans.

Het grondbedrijf brengt jaarlijks een jaarverslag uit. Het verslag bevat diverse staten en overzichten (lasten, baten, balans, grondaan- en verkopen, grondbezit e.d.). De toelichting op deze staten is zeer summier en geeft geen inzicht in het verloop en in bijzondere gebeurtenissen. Zo sluit een overzicht van reserves op het oog niet aan bij de in de balans vermelde bedragen. Voor een uitvoerige toelichting wordt verwezen naar de perspectiefnota.

2.3.6 Notitie grondprijnsbeleid en gronduitgifteprijzen

De vaststelling van grondprijzen voor uitgifte van kavels en het grondprijnsbeleid behoort tot de bevoegdheden van het college. Dit gebeurt eens per jaar. De notitie wordt door het grondbedrijf opgesteld en (in januari) ter kennis gebracht van de raad.

Het grondprijnsbeleid is een sturingsinstrument voor het college om projecten te realiseren en de kwaliteit van de bebouwing te kunnen bepalen. Er zijn grondprijzen voor verschillende functies (sociale huur en koop, vrije sector, kantoorlocaties, winkels, bedrijventerreinen, overige nuts- en commerciële voorzieningen en groenstroken). Het college kan gemotiveerd afwijken van de bepalingen in de notitie. In de notitie wordt per functie aangegeven welke methodiek van verkoopwaarde wordt toegepast (er zijn er drie, namelijk residuele grondprijnsbenadering, de grondquotesystematiek en de vast vierkante meterprijs/vaste kavelprijs). Uitgangspunt is dat de prijzen marktconform zijn.

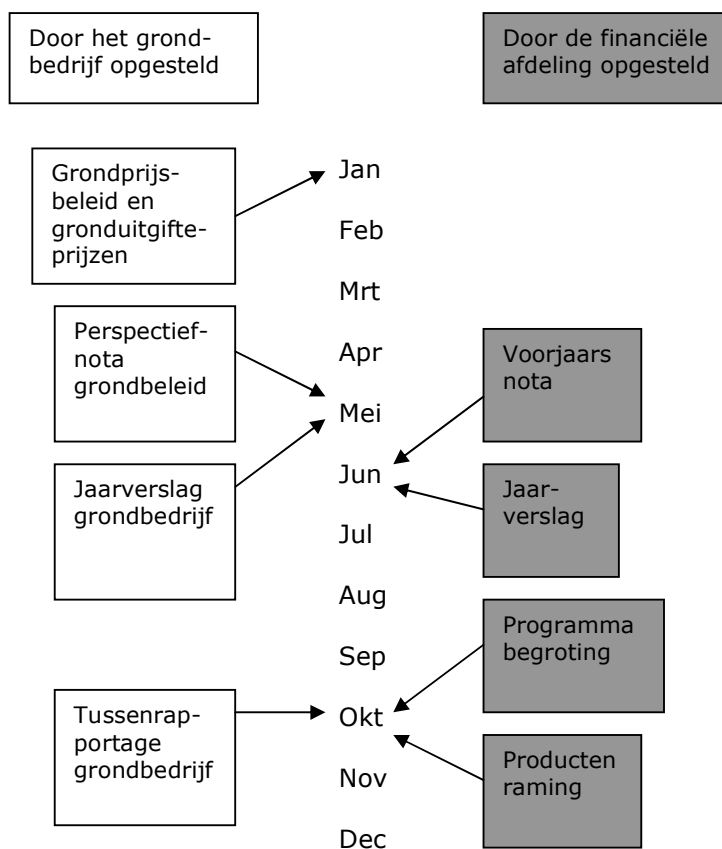
In de notitie wordt melding gemaakt van een toekomstig gezamenlijk grondbeleid binnen de Netwerkstad. De samenwerking tussen de Netwerksteden richt zich voorlopig op een afstemming van gronduitgifte- en grondprijnsbeleid, het uitbuiten van schaalvoordelen, op

de uitwisseling van kennis en ervaring en op het afstemmen van werkwijzen en informatiesystemen.
Dit betekent niet dat er dan ook gezamenlijke grondprijzen worden afgesproken. Dit blijft een gemeentelijke bevoegdheid.

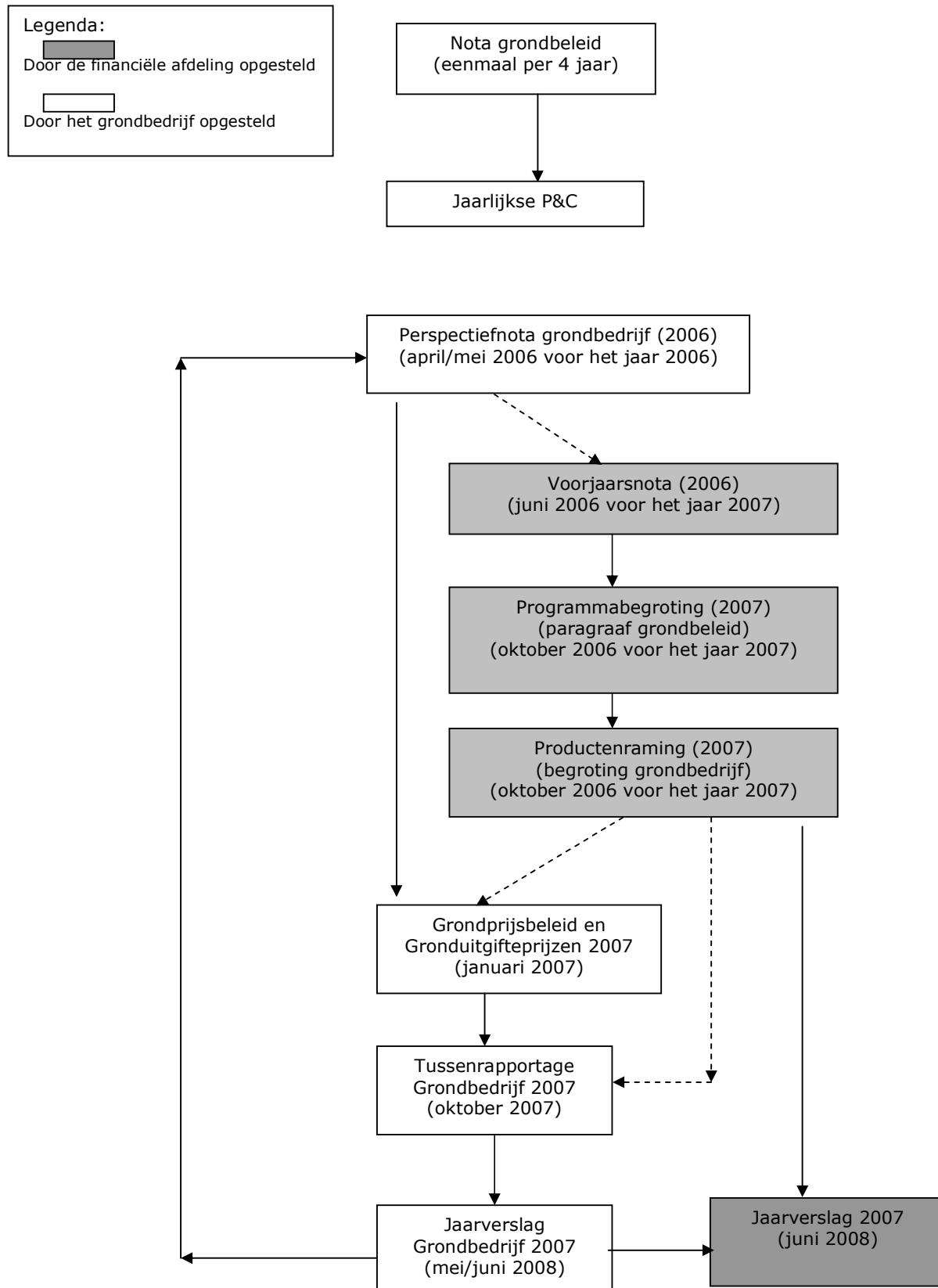
De P&C cyclus van het grondbedrijf/beleid kan als volgt in beeld worden gebracht (als voorbeeld het begrotingsjaar 2007):

Mei 2006:	Perspectiefnota grondbedrijf 2006
Juni 2006:	Voorjaarsnota 2006
Oktober 2006:	Programmabegroting 2007
Oktober 2006:	Productenraming 2007
Januari 2007:	Grondprijsbeleid en gronduitgifteprijsen 2007
Mei 2007:	Perspectiefnota grondbedrijf 2007
Oktober 2007:	Tussenrapportage grondbedrijf 2007
Mei 2008:	Jaarverslag Grondbedrijf 2007
Juni 2008:	Jaarverslag 2007

In een tijdbalk over een kalenderjaar is dit als volgt weer te geven:



Schematisch:



2.4 Conclusie

Wat betreft de opzet ziet de planning- en controlcyclus van het grondbeleid er goed uit en deze sluit aan bij de wettelijke bepalingen: de kaders worden aangegeven, van de uitvoering wordt verslag gedaan, en er worden tussentijdse rapportages voorgelegd. Maar het gaat natuurlijk ook om de uitvoering: om de kwaliteit, de tijdigheid, betrouwbaarheid en de toegankelijkheid van informatie. Een dergelijke toets is nog niet door de RCA uitgevoerd. Niettemin is het haar opgevallen dat er geen of nauwelijks aansluiting is van de verantwoording en begroting door het grondbedrijf bij die van de gemeente als geheel. Het verwondert de RCA dat de daarvoor verantwoordelijke afdelingen hun rapportages niet beter op elkaar afstemmen.

3. Onderzoeken naar het grondbeleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte samenvatting gegeven van een aantal elders verschenen onderzoeken naar het grondbeleid. Aan de orde komen vooral de onderzoeksvragen en de conclusies. Er zijn overigens meer onderzoeken uitgevoerd maar de RCA is van mening dat deze selectie een goed beeld geeft van de vragen die bij andere gemeenten op het gebied van het grondbeleid leven.

Achtereenvolgens worden beschreven de onderzoeken in de gemeenten Almere, Rotterdam, Ede, Zoetermeer, Hilversum en Utrecht.

3.2 Almere (2001)

In de gemeente Almere is in 2001 onderzoek gedaan naar het grondbeleid.

Dit onderzoek had de volgende doelen:

- de raad meer inzicht bieden in de gronduitgiftesystematiek en de financiële systematiek van het Grondbedrijf;
- toetsen of raad voldoende greep heeft op c.q. voldoende beleidskader biedt voor deze systematiek;
- negatieve beeldvorming over Grondbedrijf in kaart brengen en werkelijkheidsgehalte bepalen;
- bevorderen dat het Grondbedrijf door raad en burgerij als transparante organisatie wordt ervaren.

De onderzoekers concluderen dat de Raad de formele zeggenschap over één van de belangrijkste schakels mist. Het zogenoemde ontwikkelplan is de laatste formele mogelijkheid voor de Raad om op hoofdlijnen te sturen, maar deze wordt alleen ter kennisgeving voorgelegd. B&W beslissen. Aanbevolen wordt de Raad meer te betrekken bij de inhoudelijke planvoorbereiding. De plannen moeten in samenhang worden gepresenteerd. Men wijst package deals met gebiedsontwikkelaars niet per se af, maar hier mag meer transparantie worden betracht. Een protocol is wenselijk. In het algemeen moet men zeer terughoudend zijn met compensatieorders.

Verder is geconstateerd dat het grondbedrijf weliswaar een rekenmodel hanteert om diverse mogelijkheden door te rekenen, maar in de officiële documenten wordt de Raad weinig inzicht gegund in de gebruikte variabelen. Het is voor de Raad moeilijk een oordeel te vormen over de plausibiliteit van de gepresenteerde keuze. Het rekenmodel is niet gekoppeld aan de actuele administratie en kan derhalve niet beschouwd worden als een sturingsmodel.

3.3 Rotterdam (2001)

Het onderzoek richt zich op de volgende vragen:

Welke doelen streeft het gemeentebestuur na met het grondbeleid? In hoeverre is sprake van een goede beheersing van grondexploitatieprojecten? Voldoet de externe financiële verslaglegging?

Bevindingen met betrekking tot het grondbeleid en het grondexploitatieproces: het relatief oude strategische grondbeleid voor droge gronden biedt nauwelijks houvast voor het nemen van operationele beslissingen. In de praktijk is dit beleid nauwelijks bekend bij het gemeentebestuur. De wethouder en de commissie sturen de exploitatie van de droge gronden in opzet frequent en nadrukkelijk op kritische momenten aan. Dat gaat niet op voor de natte gronden.

Bevindingen met betrekking tot het juridisch en organisatorisch kader: Het kader voldoet in beginsel aan de eisen van helderheid, eenduidigheid en uitvoerbaarheid. Er bestaat nog geen integrale verantwoording. Bevindingen met betrekking tot de acht onderzochte praktijkgevallen zijn zeer wisselend.

De Rekenkamer Rotterdam stelt vast dat het niet eenvoudig is een oordeel te vormen over de uitvoering van het grondbeleid. Het is een complexe aangelegenheid. Maar juist daarom dient men volgens de rekenkamer helder te zijn. Verder stelt zij vast dat Rotterdam veel te voorzichtig raamt. Er wordt verwezen naar de kabinetsnota Op grond van nieuw beleid. Daarin zou gesteld worden dat het tijd wordt voor reëel ramen, zoals veel andere gemeenten dat doen.

3.4 Ede (2006)

De Rekenkamercommissie van deze gemeente wil met dit onderzoek vooral inzicht verschaffen in het gemeentelijk grondbeleid en de uitvoering ervan toetsen aan de praktijk.

De volgende onderzoeksvragen werden beantwoord:

1. Hoe ziet het grondbeleid van de gemeente Ede er formeel gezien uit?
2. Hoe werkt het grondbeleid in de praktijk?

Een derde vraag (Hoe is de reservepositie in verhouding tot de financiële risico's?) werd in het rapport niet behandeld omdat over dit onderwerp extern advies was gevraagd. Op grond daarvan zijn wijzigingen doorgevoerd in de bedrijfsvoering en de financiële kaderstelling bij de grondexploitaties.

De conclusies kunnen in het kort als volgt worden samengevat:

Ten aanzien van *beleid*:

- 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.

Ten aanzien van *uitvoering*:

- Niet alle facetten en onderdelen van de proces- en procedurebeschrijvingen zijn eenduidig vastgelegd. Het grondexploitatieproces is niet beschreven en werkinstructies 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.
- 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 significante 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.

3.5 Zoetermeer (2004)

De raadsleden hebben moeite met het vinden van mogelijkheden om de resultaten en/of werkwijze van de grondexploitatie te verbeteren. Ze kennen niet 'de juiste knoppen' om het mechanisme te beïnvloeden.

Doel is het vinden van een kaderstellend instrumentarium:

- 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.

De commissie formuleerde de volgende conclusies

- 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 nadere invulling (college) en beheerskaders (ambtelijke leiding).
- De dossiervorming is niet op orde. Ook ontbreken instructies ter zake.
- De besluitvorming over de inhoud en financiën vindt formeel wel plaats op het niveau van de raad, maar feitelijk is dat niet het geval. Keuzemogelijkheden worden zelden of nooit aan de raad of het college voorgelegd.
- Het college of de raad wordt onvoldoende inzicht geboden in exogene en endogene beïnvloedingsfactoren.

- "Duidelijker zou moeten worden dat de raad niet alleen budgetten autoriseert, maar vooral ook de hoofdlijnen kan en moet bepalen van het beleid. De onderlinge samenhang tussen het beleid-, bestuurs- en beheersverantwoordelijkheden en – bevoegdheden verdient veel aandacht. Ons is niet helder wie binnen het ambtelijk apparaat eindverantwoordelijk is voor de grondexploitatie en het Ontwikkelingsbedrijf. Wij merken bovendien op dat de werkwijze rond de raadscommissies niet helder is voor de medewerkers van het Ontwikkelingsbedrijf."
- "..Wij stellen hierbij vast dat er veel onhelderheid is over de vraag wat een exploitatieberekening is en tevens dat deze berekeningen voor raads- en collegeleden een vrijwel volledige blackbox zijn. Wij hebben nergens een stelselmatige en leesbare toelichting gevonden op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan die berekeningen. Ze zijn daarmee niet bruikbaar voor sturing door het college en de raad."

3.6 Hilversum (2006)

In oktober 2006 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Hilversum een onderzoek gepubliceerd naar het grondbeleid in de periode 2003-2005.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

- Wat zijn de uitgangspunten/doelen van het grondbeleid geweest en voldoen deze aan de eisen?
- Hoe is het grondbeleid uitgevoerd?
- Hoe is de raad geïnformeerd over het grondbeleid en over de uitvoering daarvan?

Belangrijkste conclusies luiden:

- Hilversum heeft geen algemene uitgangspunten en doelen vastgesteld over het te voeren grondbeleid in samenhang met ruimtelijk beleid, financieel beleid en organisatiebeleid.
- Er is geen vertaling van grondbeleidsdoelstellingen naar projecten. Projecten worden op verschillende manieren uitgevoerd. Dit bemoeilijkt een adequate sturing door college en raad.
- Raadsleden hebben een ander beeld van de inzichtelijkheid, volledigheid en tijdigheid van de informatievoorziening aan de raad dan het college en de betrokken ambtenaren. Raadsleden zijn kritisch over de informatievoorziening aangaande de planexploitaties en overeenkomsten. Volgens de rekenkamercommissie worden de planexploitaties met name sinds 2005 op een overzichtelijke en uniforme manier gepresenteerd, maar moeten de financiële risico's per project inzichtelijker in beeld worden gebracht.

3.7 Utrecht (2003)

De Rekenkamer van de gemeente Utrecht voerde een onderzoek uit naar de beheersing van financiële risico's van de grondexploitatie Leidsche Rijn (LR). Aanleiding was de constatering begin 2002 dat de financiële risico's vanaf 2000 fors waren toegenomen. Beheersten B&W de risico's wel in voldoende mate?

De Rekenkamer wilde een oordeel geven over de wijze waarop de risico's worden beheerst en waarop hierover verantwoording wordt afgelegd.

Onder meer de volgende aspecten zijn onderzocht:

1. het gemeentelijk grondbeleid;
2. de ontwikkeling van het financiële risico en de verklaringen hiervoor;
3. de kwaliteit van de risicoanalyses door de gemeente;
4. de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

De volgende conclusies zijn geformuleerd:

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 LR dat derhalve geen duidelijke richting heeft. De raad ontbeert een referentiekader op basis waarvan de voortgang kan worden gemonitord. Er bestaan weliswaar doelstellingen (cf. bijvoorbeeld de website), maar voor sturing zijn er meer operationele en kortere termijndoelstellingen nodig.

De doelstellingen LR 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.

Ten aanzien van de financiële risico's:

Het risicoprofiel ontwikkelt 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.

Ten aanzien van de risicoanalyses:

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.

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 wordt meegenomen.

Ten aanzien van de informatievoorziening:

De raad wordt uitvoerig geïnformeerd over de LR, maar de rapportages geven weinig aanknopingspunten voor bijsturing. De raad ontvangt ook veel informatie die relevant is voor de dagelijkse aansturing, hoewel de raad daarvoor geen medeverantwoordelijkheid draagt. Hierdoor is sprake van een informatieoverload. De rol van de raad is een toezichthoudende. 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.

3.8 Conclusie

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.

4. Opvatting raadsleden

4.1 Aanpak

De gemeenteraad is door middel van het onderzoeksprogramma 2007 van de RCA en op de informatiebijeenkomst van 28 november 2006 op de hoogte gesteld van de het voornemen om dit oriënterende onderzoek uit te voeren. Op genoemde bijeenkomst zijn alle in de raad vertegenwoordigde politieke partijen uitgenodigd om via de woordvoerders hun opvatting kenbaar te maken over de wijze waarop in gemeente Almelo het grondbeleid wordt vastgesteld en uitgevoerd. Bijna alle politieke partijen (op twee na) hebben aan de oproep gevolg gegeven.

Bij de gesprekken kwamen de volgende vragen aan de orde:

1. Kunt u aangeven wat u verwacht van het bestuur en het ambtelijke apparaat om een goede beoordeling te kunnen maken van het grondbeleid? Hebt u voor uzelf de informatiebehoefte geformuleerd, cq. waar moet de informatievoorziening van het College aan de raad voldoen om een afgewogen oordeel te kunnen maken? Een en ander ook nadrukkelijk in relatie tot het duale stelsel.
2. Bent u altijd in staat zelfstandig een oordeel te vellen?
3. Als u niet geheel tevreden bent over de gang van zaken bij de behandeling van grondsbeleidsmatige zaken, wat kan er dan beter, wat moet er beter?

4.2 Samenvatting opvatting raadsleden

De gesprekken met de raadsleden namen elk één tot anderhalf uur in beslag. Veel aspecten van het grondbeleid kwamen aan de orde. De gesprekken hebben bij de RCA geleid tot een beter inzicht in de problematiek. Vanzelfsprekend verschillen de partijen van opvatting. In deze rapportage worden evenwel niet de afzonderlijke uitspraken en meningen van de raadsleden weergegeven, maar wordt getracht een overzicht gegeven van de grootste gemene deler, van de opvattingen die bij veel geïnterviewden leven. Het is voor deze oriëntatie immers niet van belang of er wel of niet tot een bepaalde gebiedsontwikkeling moet worden gekomen, of er wel of niet een nieuwe stadskantoor op een bepaalde locatie moet worden gerealiseerd, of er wel of niet hoogbouw moet worden toegestaan. Het is wél van belang dat de raadsleden goed onderbouwde beslissingen kunnen nemen over het grondbeleid en dat raadsleden hun werk goed kunnen doen. Deze opvattingen zijn hieronder kort samengevat. (Overigens is het presidium van de raad thans bezig zich te bezinnen op de vraag waar raadsstukken minimaal aan moeten voldoen ten einde raadsleden optimaal te faciliteren bij hun taak.)

Verreweg de meeste raadsleden waren eensluidend over de volgende punten:

Ten aanzien van de informatieverschaffing:

- Er worden veel gegevens aangeleverd, maar deze bevatten niet altijd voldoende informatie;
- Raadsleden zien graag dat:
 1. duidelijk is wat er veranderd is ten opzichte van de vorige rapportage;
 2. duidelijk is of de resultaten conform de planning en de verwachting zijn. Indien dat niet het geval is dient aangegeven te worden wat de reden is van de afwijking en hoe het College de plannen of doelen denkt bij te stellen;
 3. deze duidelijkheid wenselijk is zowel ten aanzien van de voortgang van afzonderlijke projecten als voor de ontwikkelingen die zich voordoen met betrekking tot de risico's.
- Er is behoefte aan tussentijdse informatie in geval van aanmerkelijke overschrijdingen en afwijkingen bij grote projecten.

Ten aanzien van de besluitvorming en kaderstelling:

- Het komt regelmatig voor dat niet duidelijk is wát er beslist moet worden. Ook daarover dient meer duidelijkheid te komen.
- Om hun kaderstellende taak goed te kunnen uitvoeren hebben de meeste raadsleden behoefte aan een betere onderbouwing van de keuzes en de risico's die er met betrekking tot het onderwerp bestaan. Ook bestaat behoefte aan een goede onderbouwing van (eventueel afgewezen) alternatieve benaderingen.
- Er is meer behoefte aan samenhang tussen nota's.
- Er is behoefte aan een duidelijker relatie tussen hetgeen het grondbedrijf doet en wat in de programmabegroting wordt aangekondigd.

De raadsleden willen meer inzicht:

- Er is behoefte aan meer inzicht in de wijze waarop risico's en aannames tot stand komen. De uitwerking van meer scenario's kan het inzicht in de besluitvorming vergroten.
- Er is behoefte aan afstemming tussen projectvoorstellen en de in te zetten grondbeleidsinstrumenten.
- Veel raadsleden refereren aan de 10 miljoen euro die het grondbedrijf nog te vorderen heeft van de gemeente. Vaak wordt de onduidelijkheid die men ervaart hiermee geïllustreerd.
- Veel raadsleden hebben behoefte aan een benchmark: hoe doen andere gemeenten het?

De raadsleden willen meer uitleg:

- Sommige raadsleden vinden dat het grondbedrijf te weinig winst maakt zonder dat duidelijk is hoe dat komt.
- Er is behoefte aan informatie en uitleg over de komende wetswijzigingen, zoals de Grondexploitatiewet.

5. Conclusie

Gelet op de mening van de geraadpleegde raadsleden maakt deze oriëntatie volgens de RCA duidelijk dat

- de informatievoorziening aan de raad verbetering 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:

- het risicomanagement;
- de transparantie van de verantwoording;
- de afstemming binnen de gemeentelijke organisatie

Daartoe zullen enkele grotendeels afgeronde cases als uitgangspunt worden genomen.

In ieder geval zal ook de afstemming tussen de financiële afdeling en het grondbedrijf aan de orde komen.

Nadrukkelijk zullen ook de conclusies en wensen van het presidium ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad in het algemeen bij het komende onderzoek worden betrokken.

Bijlagen

1. Lijst met geïnterviewden

		Personen	Datum
1.	Organisatie: Portefeuillehouder/ Directieteam	De heer R.J.M. van Broekhoven De heer J.G. Haarhuis	23-nov-2006
2.	Grondbedrijf/ planeconomie	De heren A.J. Afink, A.H. ten Brink en A. Ekelenkamp	14-feb-2007
3.	Raadsfracties: VVD	De heer H. K. Nijhuis	15-dec-2006
4.	Leefbaar Almelo	De heren A.G.P. Hümmels en J. Th. van Vliet	18-dec-2006
5.	SP	De heer F.J. Cornelissen	18-dec-2006
6.	ChristenUnie	De heer J. Veenstra	22-dec-2006
7.	Amelo's Liberaal Alternatief (ALA)	De heer G.W.L. Stork	22-dec-2006
8.	GroenLinks	Mevrouw E.A. Weel-Kroon en de heer A. Yilan	25-jan-2007
9.	CDA	Mevrouw I.A.M. ten Seldam-Even	26-jan-2007
10.	PvdA	De heer H.L. Stapper	31-jan-2007
11.	CDA	De heer A.J.J.M. Trienen (ex- raadslid)	16-mrt-2007

2. Geraadpleegde documenten

Wettelijke kaders:

- Gemeentewet
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Gemeentelijke documenten:

- Financiële verordening gemeente Almelo van 1 januari 2005
- Nota grondbeleid gemeente Almelo d.d. 5 december 2004
- Raadsbesluit nota grondbeleid d.d. 10 maart 2005
- Perspectiefnota grondbedrijf 2006, april 2006
- Perspectiefnota grondbedrijf 2007, april 2007
- Raadsbesluit perspectiefnota grondbedrijf 2002 d.d. 12 juni 2002
- Raadsbesluit perspectiefnota grondbedrijf 2004 d.d. 16 september 2004
- Raadsbesluit perspectiefnota grondbedrijf 2005 d.d. 14 juli 2005
- Raadsbesluit perspectiefnota grondbedrijf 2006 d.d. 30 mei 2006
- Raadsbesluit nota weerstandsvermogen en risicomangement d.d. 28 februari 2006
- Notitie grondprijnsbeleid en gronduitgifteprijsen 2005, januari 2005
- Tussenrapportage grondbedrijf 2005, oktober 2005
- Raadsbesluit nota grondbeleid Netwerkstad d.d. 30 mei 2006
- Jaarverslag 2004 gemeentelijk grondbedrijf
- Voorjaarsnota gemeente Almelo 2005
- Voorjaarsnota gemeente Almelo 2006
- Programmabegroting gemeente Almelo 2004
- Programmabegroting gemeente Almelo 2005
- Programmabegroting gemeente Almelo 2006
- Programmabegroting gemeente Almelo 2007
- Productenraming gemeente Almelo 2005 met bijlagen
- Productenraming gemeente Almelo 2006 met bijlagen
- Jaarrekening gemeente Almelo 2002
- Jaarverantwoording gemeente Almelo 2004

Rekenkameronderzoeken:

- Rekenkamercommissie Almere, "In de grond van de zaak", 2001
- Rekenkamer Rotterdam, "De bodemschatten, grondbeleid en grondexploitatie in Rotterdam", mei 2001
- Rekenkamercommissie Ede, "Onderzoek grondbeleid", februari 2006
- Rekenkamercommissie Zoetermeer, "Onderzoek grondexploitatie gemeente Zoetermeer", oktober 2004
- Rekenkamercommissie Hilversum, "Onderzoek grondbeleid, periode 2003-2005", september 2006
- Rekenkamer Utrecht, "Een onderzoek naar de beheersing van financiële risico's van de grondexploitatie Leidsche Rijn", maart 2003

Overige documenten:

- VNG, NEPROM, NVB en MVRM, Ecorys Vastgoed, "De prijs van kwaliteit, handreiking voor gemeentelijk grondprijnsbeleid bij woningbouw", april 2006
- Kuipers & Van Tilborg, "Opstellen van een grondexploitatie: Hoe doen we dat?", oktober 2006
- Houthoff Buruma, notitie samenwerkingsvormen, 3 oktober 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Handreiking grondbeleid voor raadsleden", 2006
- Nota grondbeleid Netwerkstad Twente, december 2005