Nijmegen

Postadres
Gemeente Nijmegen
BM50
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres
Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon
s.ruta@nijmegen.nl

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum 1 mei 2024
Betreft advies over de Nota grondbeleid 2024

Geachte leden van de raad,

Op 26 maart jl. heeft het college de nota grondbeleid 2024 ter besluitvorming aan de gemeenteraad aangeboden. U bespreekt deze nota tijdens de politieke avond van 15 mei as. Graag geven we u hierbij een aantal overwegingen mee over de nota.

Waarom deze brief?
De nota grondbeleid is één van de nota's waarover in de financiële verordening van de gemeente Nijmegen, die uw raad in december jl. heeft vastgesteld, afspraken zijn gemaakt. Uw raad heeft onze auditcommissie opgedragen om een standpunt te bepalen over door het college toegezegde of door de raad vastgestelde verbeteracties over o.a. financieel beleid en de planning & control cyclus. De nota grondbeleid is één van de relevante stukken hierbij én is in zijn aard geen gemakkelijk te doorgronden voorstel. Daarom hebben wij de nota grondbeleid getoetst aan de kaders die u in artikel 14d van de verordening heeft meegegeven:

Het college biedt ter vaststelling aan de raad eens per vier jaar een actualisatie van de nota grondbeleid aan waarin onder meer het volgende is opgenomen:

a. de strategische visie op grondbeleid ,
b. de rolverdeling tussen raad en college ;
c. het te voeren beleid voor de komende 4 jaar met de instrumenten die worden ingezet om dat beleid uit te voeren;
d. op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over actuele ontwikkelingen, risico's, te maken keuzes en alternatieve scenario's.

Ook hebben we rekening gehouden met artikel 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten:

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

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 provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;*

Wij rapporteren hier aan de hand van bovenstaande punten over onze bevindingen. Deze kunt u betrekken bij de bespreking in de gespreksrondes van 15 mei a.s. en de besluitronde.

Leesbaarheid
De auditcommissie spreekt haar complimenten uit over de leesbaarheid van de nota. Hoewel de nota niet korter is dan de vorige nota en ondersteunende visualisaties ontbreken, zijn er forse verbeteringen tot stand gebracht op het gebied van zinsbouw en duidelijke taal. Ook het feit dat de nota begint met een opsomming van 15 beleidskaders draagt aan de leesbaarheid bij. Zo kan uw raad in drie pagina's zien waar u 'ja' tegen zegt als u de nota vaststelt. De duidelijke korte uitleg bij ieder beleidskader verkleint bovendien de kans dat raad en college in de praktijk andere beelden hebben bij bijvoorbeeld een begrip als 'substantiële inhoudelijke wijziging'.

Het gebruik van jargon en vaktermen in een nota grondbeleid is niet helemaal te voorkomen. Wel kan de commissie zich voorstellen dat een verklarende woordenlijst meerwaarde heeft. Voor nu verwijzen wij u naar het Lexicon van begroting en jaarstukken (versie 2017).pdf (karelstad.nl) van de Nijmeegse rekenkamer, waarin veel begrippen worden verklaard.

De strategische visie op grondbeleid
In plaats van situationeel grondbeleid, stelt het college de raad nu een opgavegericht grondbeleid voor. Men definieert expliciet dat het doel van het grondbeleid is om uitvoering te geven aan de Omgevingsvisie. De auditcommissie kan zich overigens voorstellen dat ook andere beleidsvisies aanleiding kunnen zijn voor de inzet van instrumenten uit het grondbeleid. Dat wordt met zoveel woorden ook in de nota aangegeven, als men opmerkt dat het er met grondbeleid om gaat om maatschappelijke doelen in een gebied te verwezenlijken of versterken.

De auditcommissie kan zich eveneens voorstellen dat het college uw raad bij toekomstige voorstellen, projecten en in het Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG, de opvolger van het VGP) nadrukkelijker inzicht geeft in de bijdrage van een project, PIO of planexploitatie aan een doel uit de doelenboom of een beleidsdoel. De commissie maakt deze opmerking aansluitend op de observatie van de accountant tijdens de bijeenkomst van de raad over het nieuwe grondbeleid op 13 december 2023. Hij merkte toen op dat een omgevingsvisie niet aangeeft hoe de concrete afwegingen door de raad worden gemaakt kunnen worden. Van belang is dus om het 'maatschappelijk rendement' concreet te benoemen. Ook het hierboven genoemde Besluit begroten en verantwoorden (BBV) wijst op de noodzakelijke relatie tussen het

grondbeleid en de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
Wij adviseren de raad om met het college hierover het gesprek aan te gaan. Eventueel kunt u hiervoor een vast format benutten, waarbij de voors en tegens en de weging daarvan voor de inzet van de instrumenten van het grondbeleid verder worden uitgewerkt en consistent voor het voetlicht worden gebracht. Dit kan de bestuurlijke afweging vergemakkelijken en transparanter maken.

De rolverdeling tussen raad en college
Deze nota grondbeleid draagt bij aan een duidelijker rolverdeling tussen raad en college en daarmee aan een transparanter openbaar bestuur. Dat komt omdat de nieuwe nota nadrukkelijk een concretere invulling geeft aan de posities en bevoegdheden van de raad en het college. Zo krijgt de gemeenteraad een keuze voorgelegd of men een faciliterend of een actief grondbeleid voor een ontwikkeling wil. Ook worden concrete afwijkingsbevoegdheden voor het college gedefinieerd waar u als raad een positie over kunt innemen. Dat is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de bestaande nota.

Ook de tabel 'overzicht bevoegdheden raad en college' (bijlage 1 bij de nota) is in dit verband bijzonder helpend. Het college stelt voor dat in tegenstelling tot het huidige grondbeleid de raad een keuze voorgelegd krijgt of men een faciliterend grondbeleid voor een ontwikkeling wil. Uw raad krijgt dus een grotere rol in de afweging.

Wij attenderen de raad daarbij op de volgende punten:
- het college krijgt een afwijkingsbevoegdheid voor afwijkingen van minder dan 10% van de door de raad vastgestelde planexploitaties.
- de afwijkingsbevoegdheid voor het college bij de grondexploitaties Stationsgebied, Waalsprong en Winkelsteeg wordt voorgesteld op een bedrag van maximaal € 2.500.000.
- strategische aankopen zijn voor het college mogelijk tot een bedrag van € 500.000, daarboven kan de raad wensen en bedenkingen meegeven.
- de inhoudelijke wijzigingen waarbij het college de raad een besluit voorlegt zijn gedefinieerd op de onderwerpen grondoppervlak, aantallen woningen / voorzieningen en wijziging in de verhouding van goedkope en duurdere (huur)woningen. Wijzigingen in andere kenmerken, bijvoorbeeld groen en infrastructuur, worden hier niet als substantiële wijziging waarvoor men naar de raad komt, genoemd.

Het te voeren beleid voor de komende 4 jaar met de instrumenten die worden ingezet om dat beleid uit te voeren
De nota besteedt in hoofdstuk 3 aandacht aan de beschikbare instrumenten en hoe die worden ingezet. De commissie geeft de raad in overweging om vanuit de controlerende taak met het college afspraken te maken over monitoring en duiding van het gebruik van deze instrumenten in de komende jaren. Daarbij valt bijvoorbeeld

te denken aan het gebruik van de diverse instrumenten van het grondbeleid en de doeltreffendheid daarvan.

Op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over actuele ontwikkelingen, risico's, te maken keuzes en alternatieve scenario's

Zowel deze auditcommissie als de auditcommissie 2018-2022 heeft veelvuldig gevraagd om kwalitatief goede tussenrapportages op de grote projecten, om een inzichtelijker VGP, om duidelijke besluitvorming in begroting en jaarrekening en om een goede en actuele nota grondbeleid.
De balans opmakend constateert de auditcommissie dat de nota grondbeleid er nu ligt, maar het merendeel van de overige documenten en vragen nog openstaat. Het hoofdstuk over informatievoorziening in deze nota is voor de auditcommissie, op grond van de taak die zij van uw raad heeft meegekregen, een bijzonder belangrijk hoofdstuk.

De inhoud van het MGP

Het college stelt voor dat de voortgangsrapportage Grote Projecten wordt vervangen door het Meerjarenperspectief Grondexploitaties en ziet dat als 'het middel om als college verantwoording af te leggen aan de raad'.
De auditcommissie wijst uw raad erop dat het MPG niet slechts een nieuwe titel is, maar dat daarmee de informatie over bijvoorbeeld onderwijshuisvesting uit het MPG verdwijnt. Dit betreft namelijk geen grondexploitaties. Als uw raad deze informatie wil blijven ontvangen, adviseert de auditcommissie u om het college daar expliciet om te vragen.
Ook leest de commissie in de nota op pagina 18 dat de insteek van het MPG met name financieel is. Indien uw raad in het MPG ook een inhoudelijke rapportage wil waarin wordt aangegeven hoe de ontwikkelingen in de exploitaties zich verhouden tot de eerder benoemde doelstellingen, voornemens en ambities, dan is het raadzaam om het college om een aanvulling in het MPG te vragen.
De auditcommissie pleit tenslotte voor een mogelijke aanscherping van de duiding van de risico's. Vanzelfsprekend is de auditcommissie zich er van bewust dat sommige zaken niet-beïnvloedbaar zijn. Wel kan het college meer woorden wijden aan beheersingsmaatregelen dan nu het geval is.

Aandacht voor de PIO fase

De auditcommissie signaleert verder dat de zogenaamde 'PIO fase' (dat is de fase voordat er een project in de raad wordt vastgesteld) een in de informatievoorziening onderbelichte fase is, terwijl daar keuzes kunnen worden gemaakt die hun schaduw vooruitwerpen naar de toekomst. De raad merkt dat vervolgens bij de besluitvorming.
De nota grondbeleid beschrijft op pagina 22 dat over PIO's in het MPG gerapporteerd wordt 'voor zover hier openbaar over gerapporteerd kan worden'.
De auditcommissie kan zich voorstellen dat het voor de raad van belang kan zijn om ook over niet-openbare onderdelen van PIO's in een vroeg stadium meegenomen te worden. De raad kan bijvoorbeeld halfjaarlijks, al dan niet schriftelijk, onder geheimhouding geïnformeerd worden over de stand van zaken van PIO's en waar

mogelijke spanningsvelden te verwachten zijn. Dat biedt de raad de mogelijkheid voor meer verdieping op basis waarvan men gerichtere interventies kan plegen, anders dan pas bij de besluitvorming over een omgevingsplan.

Peildatum MPG en het schrappen van een tussenrapportage
De peildatum voor de VGP is op basis van de financiële verordening Nijmegen 2023 1 oktober. In de nota Grondbeleid wordt voorgesteld om deze te wijzigen naar 31 december met als argumentatie dat daarmee een betere aansluiting wordt verkregen met de stadsrekening. Bij deze argumentatie zijn kanttekeningen te plaatsen:

- de aansluiting tussen MGP en stadsrekening kan niet alleen worden verkregen door een keuze voor gelijke peildata, maar ook door een goede inhoudelijke analyse van de ontwikkelingen tussen 1 oktober en 1 januari.
- het verschuiven van de peildatum van het MGP vergroot het risico dat het MGP voor dezelfde behandelcyclus van de raad wordt aangeboden als de jaarrekening en de jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen. De vergaderpiek in mei / juni, die nu al aanzienlijk is, wordt dan flink groter. De vraag is of de raad inhoudelijk recht kan doen aan de stukken en of de kwaliteit van de besluitvorming hiermee wordt gediend. De nu door het college voorgestelde planning vergt een strakke beheersing van de raadsagenda en het is goed dat uw raad zich dat realiseert. De commissie wijst erop dat het het college, zelfs met een peildatum van 1 oktober, dit jaar niet gelukt is om de VGP eerder dan in april naar de raad te brengen.
- als de raad het niet goed regelt, is de kans aanzienlijk dat het verschuiven van de peildatum leidt tot informatieverlies bij de raad, zeker nu het college ook voorstelt om één van de twee tussenrapportages over grote projecten, nog voor zij tot wasdom zijn gekomen, te schrappen, en de rapportage die nog overblijft, uit te brengen bij het koersdocument. Dat betekent dat de raad van de afgesproken vier informatiemomenten per jaar (twee tussenrapportages, VGP en jaarrekening) teruggaat naar twee (VGP/jaarrekening en één tussenrapportage), die beide in de volle mei- en junicyclus aan de raad worden aangeboden.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,

Michiel van Hoof
Voorzitter van de auditcommissie