



Gemeenteraad Leusden
Postbus 150
3830 AD Leusden

Barneveld, 8 oktober 2015

Ons kenmerk:		verzonden op:	
Behandelend ambtenaar:	B. Meijboom	e-mailadres:	b.meijboom@barneveld.nl
Doorkiesnummer:	0342 - 495 384	met kenmerk:	
Uw brief van:			
Bijlage(n):	Geen		
Onderwerp:	Doorwerkingsonderzoek grondbeleid Leusden		

Beste leden van de gemeenteraad,

In 2012 heeft de rekenkamercommissie Vallei en Veluweband op verzoek van de gemeenteraad van Leusden een onderzoek uitgevoerd naar het risicomanagement bij het grondbeleid. De algemene conclusie van de rekenkamercommissie naar aanleiding van het onderzoek in 2012 was dat de gemeente Leusden het over het algemeen goed deed op het gebied van het grondbeleid. Op bijna alle aspecten voldeed de gemeente aan de daaraan te stellen normen. Uit het onderzoek in 2012 bleek wel dat er een aantal verbeteringen nodig waren om het grondbeleid nog beter te beheersen en te sturen. In augustus 2012 hebben wij een onderzoeksrapport met negen aanbevelingen aangeboden aan de gemeenteraad. Op 27 september 2012 heeft de gemeenteraad de aanbevelingen van de rekenkamercommissie overgenomen.

Gebruikelijk is dat de rekenkamercommissie zo'n twee tot drie jaar na afronding van een onderzoek terugkijkt in hoeverre de aanbevelingen in de praktijk zijn gebracht. Via deze brief informeren wij u over de belangrijkste conclusies van dit doorwerkingsonderzoek. Het doorwerkingsonderzoek is vooral gebaseerd op de documenten die wij ontvangen hebben van het college en de ambtelijke organisatie. Aanvullend zijn drie interviews gehouden met: de portefeuillehouder, een ambtenaar en de griffier.

Grondbeleid

In 2012 concludeerde de rekenkamercommissie dat Leusden niet beschikte over een up to date grondbeleid. Ondanks de economische neergang die al sinds de tweede helft van 2008 aan de gang was, was het grondbeleid in Leusden in 2012 nog niet aangepast aan de op dat moment geldende wet- en regelgeving en de structuurvisie van de gemeente.

Naar aanleiding van het doorwerkingsonderzoek (2015) concludeert de rekenkamercommissie dat er een nieuwe Nota Grondbeleid (2013-2017) opgesteld is, waarin alle relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving verwerkt zijn. De nota gaat o.a. uitgebreid in op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) en de mogelijkheden die gemeenten hierdoor krijgen bij het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen zonder het eigendom van alle grond te bezitten. De nota grondbeleid gaat ook uitgebreid in op mogelijkheden en consequenties van beleidskeuzes betreffende actief of faciliterend grondbeleid.

De rekenkamercommissie adviseerde in 2012 ook om in de nota SMART doelstellingen voor het grondbeleid te benoemen. Uit het onderzoek blijkt echter dat in de nota geen expliciete doelstellingen opgenomen zijn. Op middellange termijn (3-5 jaar) groeit Leusden meer naar een beheersituatie met beperkte (minder grote) planontwikkelingen, waardoor de situatie anders is/wordt dan ten tijde van het rekenkameronderzoek in 2012. Er zal vooral gewerkt moeten worden binnen de rode contouren waarbij er per geval beoordeeld zal moeten worden wat het meest wenselijke beleid is.

De respondenten benadrukken ook dat de doelstellingen van het grondbeleid dienend moeten zijn aan de doelstellingen van het economische - en ruimtelijke beleid. Op dit moment werkt de gemeente daarom eerst aan het actualiseren en opstellen van visies voor het economische beleid (de Visie Werk locaties Leusden 2030¹ en de Visie Detailhandel²) en het beleid betreffende ruimtelijke ontwikkeling (de nieuwe Woonvisie³ en de Structuurvisie Leusden⁴). Na afronding van deze documenten zullen doelstellingen voor het grondbeleid opgesteld worden, die hierbij aansluiten. Ook zal dan de relatie gelegd worden met de nota grondbeleid.

Vooruitlopende op de ontwikkeling naar een meer beheersmatige situatie, en meer kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen heeft BMC in juli 2015 in opdracht van het college van Leusden een rapport (een startdocument) opgesteld met daarin toekomstperspectieven over de inrichting en positionering van de Leusdense grondbedrijfstakingen. Dit document moet handvatten bieden bij inhoudelijke keuzes en de inrichting van het verdere proces. De insteek hierbij is om flexibel te reageren op initiatieven vanuit de samenleving, maar soms als gemeente ook actief te reageren als dat nodig is, bijvoorbeeld bij kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen.

Ook is het college gestart met het actualiseren van de Nota financiële beleidskaders Grondbedrijf (2009) en de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2010). De nieuwe Nota financiële beleidskaders Grondbedrijf is in september 2015 in het college behandeld en komt in november 2015 in de raad. De planning is om de nieuwe Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen in het voorjaar van 2016 aan de raad aan te bieden.

Beschrijving van processen, taken en bevoegdheden

In 2012 concludeerde de rekenkamercommissie dat er onduidelijkheid in de organisatie was over de verdeling van taken en bevoegdheden met betrekking tot het grondbeleid en de uitvoering ervan. Er was onvoldoende integrale verantwoordelijkheid voor projecten. Ook was er onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. De projectleider was planverantwoordelijk, terwijl de financiële verantwoordelijkheid bij de afdeling financiën lag. In 2012 deed de rekenkamercommissie daarom de aanbeveling om te zorgen voor een zorgvuldige beschrijving van de processen binnen het grondbeleid en de realisering ervan. Ook adviseerde de rekenkamercommissie om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen op dit gebied vast te leggen.

¹ De Visie Werk locaties Leusden 2030 is gereed en door de raad vastgesteld in november 2014.

² De Visie Detailhandel komt medio september 2015 in het college en wordt naar verwachting in november/december 2015 in de raad behandeld.

³ De nieuwe Woonvisie wordt naar verwachting in januari 2016 in de raad behandeld.

⁴ De planning is om de Structuurvisie Leusden medio 2016 gereed te hebben, de besluitvorming in de raad zal dan plaatsvinden in het 2e halfjaar van 2016.

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat dit formeel nog niet opgepakt is. Tijdens de interviews zijn hier de volgende redenen voor gegeven:

- 1) In 2012 is er bij de gemeente Leusden een grote reorganisatie geweest. Dit had prioriteit.
- 2) De economische crisis zorgde ervoor dat de prioriteit lag bij de procescontrole en financiële beheersing. Dit is eerst opgepakt.
- 3) De gemeente heeft eerst tijd nodig gehad om na te denken over een herpositionering van de grondbedrijfstakingen. Inmiddels is hiervoor een visie opgesteld (het hiervoor genoemde startdocument van BMC).

Tijdens de interviews is ambtelijk aangegeven dat er zich in de praktijk eigenlijk geen problemen hebben voorgedaan op het gebied van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat verklaart mede de andere keuze in prioritering zoals bovenstaand aangegeven. Op basis van het rapport van BMC is het wel de bedoeling dat er veranderingen doorgevoerd zullen gaan worden. Zo is het voorstel om nu de integrale verantwoordelijkheid bij de projectleider neer te leggen. Het grondbedrijf is dienstbaar in advisering en ondersteuning aan het ruimtelijk/economisch beleid binnen de financiële kaders. Daarnaast heeft het grondbedrijf in het kader van de checks en balances de financiële sturing en bewaking over het geheel van de grondexploitaties. In de praktijk komt het erop neer dat de projectleider plannen inbrengt, maar de planeconoom kan aangeven of een plan financieel haalbaar is en of het past binnen de gestelde normen.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden per functie betreffende het grondbeleid moeten nog wel officieel vastgelegd worden. Ambtelijk wordt toegelicht dat de planning is om dit document begin 2016 in het college te behandelen. Daarna gaat het document ter kennisname naar de raad (via besluitenlijst van het college).

Kennisontwikkeling en informatieverstrekking voor de raad

In 2012 bleek dat de materie betreffende het grondbeleid voor veel raadsleden (te) complex was. Ook bleek dat de halfjaarcyclus van de informatieverstrekking aan de raad te lang was. Tussendoor lazen raadsleden soms bijvoorbeeld in de krant dat iets veranderd was, terwijl met de infoverstrekking gewacht werd op de halfjaarrapportage.

Uit het doorwerkingsonderzoek blijkt dat de gemeente de afgelopen jaren bewust ingezet heeft op kennisontwikkeling bij de raad en tijdige informatieverstrekking over het grondbeleid en grondexploitaties:

- Na de installatie van de nieuwe raad in 2014 is een presentatie over het grondbeleid en de grondexploitaties gegeven voor alle raadsleden. De avond werd druk bezocht.
- De accountant heeft in 2015 een workshop risicomanagement voor raadsleden gegeven, waarbij veel aandacht is uitgegaan naar grondbeleid.
- Twee keer per jaar worden de actualisaties van de grondexploitaties besproken met de raad. Hierbij komen alle ontwikkelingen aan de orde. Hierdoor worden raadsleden veel meer meegenomen in het proces. De grondexploitaties hebben steeds dezelfde vorm en daardoor zijn ze beter te volgen.
- Er vindt ook kennisoverdracht plaats tijdens informatie uitwisseling in de raad (de Avond van Leusden). Hier wordt over ontwikkelingen betreffende de grondexploitaties en het grondbedrijf gepraat. Zo wordt o.a. de monitor kredietcrisis besproken.

- Als er tussentijds actuele ontwikkelingen zijn dan wordt de raad tussentijds geïnformeerd bijvoorbeeld via een raadsinformatiebrief.
- Raadsleden lopen informeel binnen bij het college en ambtenaren om vragen te stellen.
- Het boekje “raadsleden en het grondbedrijf” van de VNG is verspreid naar de raadsleden.

Dit heeft er volgens de respondenten toe geleid dat de raad nu beter op de hoogte is van het grondbeleid en (het proces van) grondexploitaties dan in 2012. De rekenkamercommissie is van mening dat de raad nu zelf waakzaam moet blijven dat dit niveau ook in de toekomst gehandhaafd blijft, zeker als er een nieuwe raad aantreedt. Ook zou het goed zijn als de raad zich beraad of de gegeven informatie goed toegankelijk is en of de informatie in lijn is met de te stellen kaders voor een raad.

Geheimhouding van stukken

In 2012 waren stukken vaak geheim en lagen ter inzage bij de griffier. Daar konden ze gelezen worden, maar overleggen met fractieleden kon zo niet goed en het was lastig om te vergelijken met voorgaande rapportages. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat het nieuwe college (sinds 2014) het standpunt heeft dat geheimhouding van stukken slechts in zeer uitzonderlijke gevallen aan de orde kan zijn. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal geheime stukken sterk is verlaagd, wat de transparantie van de besluitvorming volgens de respondenten heeft verbeterd. De respondenten gaven ook aan dat er betreffende het grondbeleid en de grondexploitaties de laatste tijd zelfs helemaal geen stukken meer geheim zijn. De actualisering van de grondexploitaties 2015 zijn voor het eerst in de openbaarheid besproken tijdens de Avond van Leusden (informatieronde) van 10 september 2015 en vervolgens op 24 september in de gemeenteraad.

Conclusie

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat het college aan de slag is gegaan met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2012. Op dit moment zijn echter nog niet alle aanbevelingen helemaal uitgevoerd. De rekenkamercommissie is wel van mening dat het college op de goede weg is om de voorgestelde verbeteringen aan te brengen in het grondbeleid. Er is een nieuwe nota grondbeleid opgesteld, waarin alle relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving verwerkt zijn en ook gaat de nota grondbeleid in op mogelijkheden en consequenties van beleidskeuzes betreffende actief of faciliterend grondbeleid. Betreffende het formuleren van doelstellingen voor het grondbeleid heeft de gemeente gekozen voor een fasering waarbij eerst gewerkt wordt aan het actualiseren en opstellen van visies voor het economische beleid en het beleid betreffende ruimtelijke ontwikkeling. Daarna zullen doelstellingen voor het grondbeleid geformuleerd worden, die dienend zijn aan het economische en het ruimtelijke beleid.

Positief is dat de knelpunten uit 2012 op het gebied van de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden volgens de respondenten opgelost zijn. Uit het doorwerkingsonderzoek blijkt dat e.e.a. nog wel formeel op papier vastgelegd moet worden.

Het is goed om te horen dat er vrijwel geen geheime stukken meer zijn betreffende het grondbeleid en de grondexploitaties. Ook hebben wij geconstateerd dat er de afgelopen jaren ingezet is op kennisontwikkeling bij de raad en op een tijdige informatieverstrekking over het grondbeleid en grondexploitaties aan de raad.

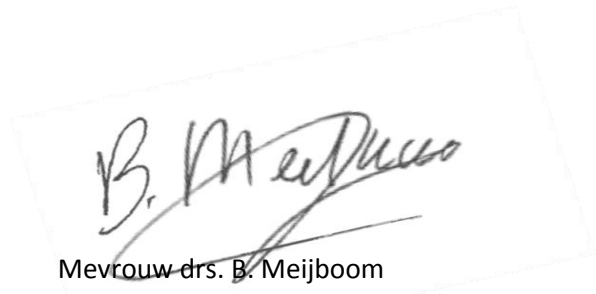
Toch adviseren wij de raad om waakzaam te zijn op een behoud van kennis en inzicht en daarin te blijven investeren. Zorg dat de raad op de hoogte blijft van actuele ontwikkelingen op het gebied van het grondbeleid. Vraag je verder periodiek af of de gegeven informatie toegankelijk is en toegesneden op de rol van de raad. Alleen dan kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol op dit beleidsterrein goed blijven uitoefenen. In de nu meer van toepassing zijnde beheerfase zal er steeds meer sprake zijn van maatwerk, waarbij ook een actievere rol van de raad gevraagd wordt.

Wij danken het college en de ambtenaren voor het aanleveren van de documenten en de goede wijze waarop wij geïnformeerd zijn over de implementatie van de aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,



De heer drs. J.P.P. van Dort
Voorzitter rekenkamercommissie
Vallei en Veluwerand



Mevrouw drs. B. Meijboom
Secretaris rekenkamercommissie
Vallei en Veluwerand

CC: college van burgemeester en wethouders