



Risicomanagement Grondbeleid

Onderzoek naar het risicomanagement
bij het grondbeleid van de
Gemeente Nijkerk



Rekenkamercommissie
Vallei en Veluwerand
Juni 2012



Colofon

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer R. Kamphues (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer D.J. Jans (lid). De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw B. Meijboom en mevrouw I. Spoor.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Bestuurlijke samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Afbakening.....	10
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.4 Onderzoeksaanpak.....	12
1.5 Normenkader	12
1.6 Grondexploitatie Nijkerk	14
1.7 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2 Bevindingen	17
2.1 Visie op het grondbeleid	17
2.2 Inbedding risicomanagement m.b.t. grondbeleid binnen de gemeente	21
2.3 Resultaten van het grondbeleid	24
2.4 Sturende en controlerende rol van de raad	27
Hoofdstuk 3 Nijkerkerveen	31
3.1 Geschiedenis.....	31
3.2 Nadere beschouwingen.....	32
Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen	37
4.1 Conclusies	37
4.2 Aanbevelingen.....	43
Bestuurlijke reactie van het college	45
Nawoord van de rekenkamercommissie	49
Bijlage 1 Literatuur en documenten	51
Bijlage 2 Respondenten	53
Bijlage 3 Vormen van grondbeleid	55
Bijlage 4 Risicomanagement bij grondbeleid	59
Bijlage 5 Kaderstelling en controle bij grondbeleid	63

Voorwoord

Het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Nijkerk hebben wij uitgevoerd op verzoek van de auditcommissie van de gemeente Nijkerk. Gelijktijdig hebben wij eenzelfde onderzoek uitgevoerd in de gemeente Leusden, op verzoek van het afstemmingsoverleg van deze gemeente.

Dit rapport betreft de onderzoeksbevindingen en conclusies en aanbevelingen van het onderzoek dat wij uitgevoerd hebben in de gemeente Nijkerk. De onderzoeksopzet is vooraf afgestemd met de auditcommissie en de opmerkingen die hieruit voorkwamen zijn in de onderzoeksopzet verwerkt.

Na de onderzoeksfase hebben wij de concept onderzoeksbevindingen en mogelijke conclusies en aanbevelingen in een besloten bijeenkomst besproken met de auditcommissie. Dit gezien het belang van het onderzoeksonderwerp en om de bruikbaarheid van de aanbevelingen te vergroten. Ook speelde mee dat de auditcommissie belang hecht aan het tussentijds bespreken van de resultaten van het onderzoek. Wij zijn hier graag aan tegemoet gekomen.

Het onderzoek is uitgevoerd conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand. De bevindingen van het onderzoek zijn voor een technische reactie verstuurd naar de respondenten. Na verwerking van de bemerkingen is het rapport definitief geworden en is het aangevuld met de conclusies en aanbevelingen. De concept eindrapportage is voor een bestuurlijke reactie verstuurd naar het college van burgemeester en wethouders. De reactie van het college is - inclusief het nawoord van de rekenkamercommissie daarop - in de rapportage opgenomen.

Het onderzoek is uitgevoerd door de heer D. Jans (onderzoekscoördinator en lid van de rekenkamercommissie), de heer drs. J.P.P. van Dort (voorzitter rekenkamercommissie) en de heer R. Reedeker van het externe bureau 4Building BV. De rekenkamercommissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor het rapport. De overige leden van de rekenkamercommissie zijn tussentijds geraadpleegd.

Wij danken de ambtenaren en de bestuurders van de gemeente Nijkerk voor hun medewerking aan het onderzoek.

Drs. J.P.P. van Dort
Voorzitter rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

Bestuurlijke samenvatting

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek naar het risicomanagement bij het grondbeleid van de gemeente Nijkerk. De onderzoeksopzet is voor aanvang van het onderzoek afgestemd met de auditcommissie van de gemeente. In het onderzoek is daarbij ingegaan op het grondbeleid zelf, het risicomanagement daarbij, de resultaten van het grondbeleid en de sturende en controlerende taak van de raad. Op verzoek van de auditcommissie is het project Nijkerkerveen nog toegevoegd aan het onderzoek, als voorbeeld om te bezien hoe risicomanagement in de praktijk vorm gegeven wordt.

De resultaten van het onderzoek geven aan dat op korte termijn structurele verbeteringen noodzakelijk zijn om dit financieel belangrijke beleidsterrein beter te beheersen en te sturen. Dit blijkt onder andere uit het volgende:

- Ondanks de economische neergang die al sinds de tweede helft van 2008 aan de gang is, ontbreekt een up to date grondbeleid afgestemd op de structuurvisie van de gemeente.
- Tevens ontbreekt een geactualiseerde door de gemeenteraad vastgestelde nota risicomanagement en ook een (gemeentebreed) risicomanagementsysteem, waaronder voor grondbeleid.
- Er zijn tekortkomingen in de ambtelijke organisatie en in het beheersen van de processen;
 1. zo worden risico's geïnventariseerd maar worden geen beheersmaatregelen getroffen;
 2. een in 2010 gestart verbetertraject is te laat ingezet met een te laag tempo;
 3. exploitatieopzetten worden niet periodiek geactualiseerd.
- De communicatie met de raad over dit beleidsterrein vraagt nadrukkelijk aandacht. Daarin kan de als geheim bestempelde risico-inventarisaties die de raad(scommissie) niet bereiken worden meegenomen.

Het feit dat de meeste projecten tot nu toe - uitsluitend gelet op een positieve financiële uitkomst - goed zijn verlopen en de gemeente door een aantal gemaakte keuzes ondanks de crisis nog steeds een aantrekkelijke vestigingsplaats is, mag geen reden zijn om geen fundamentele verbeteringen op korte termijn in te voeren. De uitkomst van de exploitaties had wellicht beter gekund. Zeker is dat de uitvoering van beleid in deze evenals de risico's beter beheerst hadden moeten worden. Op nagenoeg alle onderzochte onderdelen voldoet de gemeente niet aan de daarbij door ons in redelijkheid gestelde normen.

De rekenkamercommissie doet in dit rapport aanbevelingen om te gaan voldoen aan deze normen, waarbij de nadruk ligt op proces- en organisatorische verbeteringen. Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 4.

De vastgestelde Structuurvisie Nijkerk/Hoevelaken, de binnenstadvisie Nijkerk en de in gang gezette organisatieverbetering zijn belangrijke pijlers om verder te bouwen aan een modern grondbeleid waarvan de risico's worden beheerst en waarover gemeente en raad transparant en consistent communiceren.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2010 en 2011 is door de auditcommissie van de gemeente Nijkerk aan de rekenkamercommissie gevraagd onderzoek te verrichten naar het grondbeleid. Grondbeleid kan worden omschreven als een doelgerichte interventie in de grondmarkt¹. De overheid heeft daartoe een juridisch en financieel instrumentarium ter beschikking. Bij het grondbeleid gaat het over de toepassing van dit instrumentarium. Het doel is om op de gewenste plaats, tijdig en tegen aanvaardbare kosten grond respectievelijk ruimte beschikbaar te krijgen voor de vestiging van door de overheid gewenste functies.

Met bijvoorbeeld de structuurvisie Nijkerk/Hoevelaken 2030 heeft de gemeente Nijkerk onlangs een visie opgesteld voor de gewenste functies binnen de gemeente. Bij de uitvoering van de ruimtelijke doelstellingen voert de gemeente tot nu toe vooral een actieve grondpolitiek om de regierol vorm te geven. Zij doet dat al dan niet door samenwerking met marktpartijen. De gemeente heeft een stevige grondpositie. De gemeente treedt als private partij op door zelf grond aan te kopen en te verkopen. De risico's van de grondexploitaties liggen dan ook primair bij de gemeente. Raadsleden spraken bij de behandeling van de programmarekening 2009 hun zorg uit over het afwaarderen van gronden en gaven aan dat zij graag willen weten welke risico's zij lopen en hoe zij deze kunnen beheersen. Verder voert Nijkerk ook een gemengd grondbeleid: in onder andere Nijkerkerveen werkt de gemeente in een publiek private samenwerking.

Het te voeren grondbeleid acht de gemeente Nijkerk van wezenlijk maatschappelijk belang. Het wordt ingezet als instrument om ambities op het terrein van onder andere wonen, werken en recreatie te realiseren. Daarnaast gaan er in het grondbeleid substantiële bedragen om. Mede vanwege de keuze die de gemeente heeft gemaakt voor een actieve grondpolitiek loopt de gemeente risico's op zowel het financiële, bestuurlijke als beleidsmatige/inhoudelijke vlak. Eén en ander maakt dat het noodzakelijk is dat het grondbeleid binnen de gemeente op een adequate wijze is vormgegeven en georganiseerd. In dit onderzoek gaat vooral aandacht uit naar de wijze van risicomanagement. Het gehele grondbeleid onderzoeken is erg omvangrijk, het onderzoek naar het risicomanagement voor het grondbeleid komt tegemoet aan de behoefte van de raad. Met de raad is de onderzoeksopzet daarvoor overeengekomen.

Wij verwijzen u naar de bijlagen voor een overzicht van de verschillende vormen van grondbeleid (bijlage 3), een uiteenzetting over risicomanagement bij grondbeleid (bijlage 4) en kaderstelling en controle bij grondbeleid (bijlage 5).

¹ Bron: Onderzoeksinstituut OTB, Delft (www.otb.tudelft.nl)

1.2 Afbakening

De focus van het onderzoek is risicomanagement

Het gaat in dit onderzoek in eerste instantie om het risicomanagement dat de gemeente voert over het totale grondbeleid. Om te zien hoe e.e.a. in de praktijk functioneert, zal op verzoek van de auditcommissie tevens gekeken worden hoe in het concrete project Nijkerkerveen omgegaan is met risicomanagement.

Onder risicomanagement wordt verstaan: het identificeren en kwantificeren van risico's (bijvoorbeeld in een project) en het vaststellen en uitvoeren van beheersmaatregelen. Met beheersmaatregelen worden activiteiten bedoeld, waardoor de kans van optreden of de gevolgen van risico's worden beïnvloed.

Afhankelijk van de kans en het gevolg kan een risico op 4 manieren worden aangepakt:

1. Voorkomen: één of beide van de factoren kans en gevolg wegnemen;
2. Verminderen: één of beide van de factoren kans en gevolg afzwakken;
3. Uitbesteden: risico's onderbrengen bij bijvoorbeeld andere partijen, zoals verzekeraars;
4. Accepteren: wanneer het risico kleiner is dan wat van tevoren vastgesteld is als acceptabele verliezen voor de organisatie.

Zie voor verdere informatie bijlage 4 onderdeel Risicomanagement algemeen.

Grondbeleid is een instrument dat de gemeente kan inzetten om doelstellingen in het ruimtelijke en sectoraal beleid te realiseren. Daarnaast wordt ook gekeken naar de wijze waarop gebiedsontwikkelingsprojecten zijn georganiseerd. Dit onderzoek concentreert zich dus niet op de vraag in hoeverre het grondbeleid als instrument een effectieve bijdrage levert aan het realiseren van financiële of andere doelstellingen van deze projecten. Dit onderzoek is ook niet gericht op het narekenen van de grondexploitaties die de gemeente Nijkerk ingezet heeft.

Onderzoekstijdvak: 2008 – 2011

Medio 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden waardoor het grondbeleidsinstrumentarium is gewijzigd. De Wro 2008 vormt een belangrijk juridisch kader voor het grondbeleid, omdat hierin de opzet en totstandkoming van ruimtelijke plannen wordt geregeld. De grondexploitiewet is onderdeel van de Wro. De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en gewijzigd worden en biedt een instrumentarium voor een beter afdwingbaar verhaal van kosten. Het onderzoek heeft met name betrekking op de periode vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Wro tot 2011. De nota grondbeleid van de gemeente Nijkerk is vastgesteld in 2003 en is van toepassing op het onderzoekstijdvak. Daarom zal de nota grondbeleid worden meegenomen in het onderzoek.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is:

- inzicht verkrijgen in de wijze waarop het risicomanagement voor het grondbeleid is georganiseerd en hoe het functioneert in de praktijk;
- in het licht van de veranderde marktomstandigheden (recessie) mogelijke aanbevelingen doen voor verbeteringen.

De centrale vraag van het onderzoek is:

Hoe effectief is het risicomanagement met betrekking tot het grondbeleid? Zijn verbeteringen hieromtrent mogelijk?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Visie op het grondbeleid
 - a. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het grondbeleid (inclusief de gekozen strategie en model voor risicobeheersing)?
 - b. Wat zijn de doelstellingen van het grondbeleid?
 - c. Wat is de rol van de gemeente en andere betrokken partijen bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid?
2. Inbedding van het risicomanagement m.b.t. het grondbeleid binnen de gemeente
 - a. Op welke wijze worden risico's geïnterpreteerd en geanalyseerd?
 - b. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld (binnen het grondbeleid en specifiek ten aanzien van risicomanagement)?
 - c. Welke maatregelen treft de gemeente om (de risico's van) het grondbeleid te beheersen? (te denken valt aan beleidsmaatregelen, tijd, capaciteit, middelen en o.a. beschikbare weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen).
3. Resultaten van het grondbeleid

In welke mate wordt geborgd dat de resultaten en effecten van het grondbeleid beantwoorden aan de vooraf gestelde doelstellingen? Hoe functioneert dit in de praktijk? Zijn verbeteringen mogelijk?
4. Sturende en controlerende rol van de raad
 - a. Wordt de raad tijdig geïnformeerd over de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van beleid?
 - b. Welke mogelijkheden heeft de raad om sturing te geven aan het grondbeleid?
 - c. Van welke mogelijkheden maakt de raad gebruik om sturing te geven?
 - d. Hoe en wanneer zet de raad deze mogelijkheden in?

1.4 Onderzoeksaanpak

Vooronderzoek

Tijdens het vooronderzoek heeft de rekenkamercommissie relevante literatuur en documenten bestudeerd. Op basis hiervan is de onderzoeksopzet geformuleerd. Deze is op 20 september 2011 besproken in de auditcommissie van Nijkerk. De opmerkingen van de hier aanwezige raadsleden zijn verwerkt in de onderzoeksopzet. Vervolgens heeft een oriënterend gesprek plaatsgevonden met de strategisch planeconoom van de gemeente over de onderzoeksopzet, de planning, mogelijke respondenten en benodigde documenten.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek hebben wij de relevante gemeentelijke documenten bestudeerd (zie bijlage 1 voor een overzicht). Op basis van de onderzoeksvragen en de resultaten van de documentenstudie zijn de interviewvragen geformuleerd. Vervolgens zijn interviews gehouden, waarbij vooraf een vragenlijst is toegestuurd. Een overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2.

Op basis van de informatie verkregen uit de bestudeerde documenten en de gehouden interviews hebben wij een concept rapport met onze bevindingen opgesteld. Dit rapport is aan de geïnterviewden voorgelegd met de vraag of er onjuistheden zaten in de rapportage. De ontvangen reacties hebben wij waar nodig verwerkt. Daarna hebben wij onze conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De bevindingen en de conclusies en aanbevelingen zijn voorgelegd aan het college. De reactie van het college en het nawoord van de rekenkamercommissie hierop zijn aan het einde van dit rapport opgenomen. De raad kan er derhalve vanuit gaan dat de bevindingen correct zijn en de discussie richten op de conclusies en aanbevelingen en de reactie van het college daarop.

1.5 Normenkader

In dit onderzoek sluiten we aan bij de kwaliteitscirkel van Deming. Deze kwaliteitscirkel (zie afbeelding) is een hulpmiddel voor kwaliteitsmanagement en probleemoplossing. De cirkel beschrijft vier activiteiten die op alle verbeteringen in organisaties van toepassing zijn. De vier activiteiten zorgen voor een betere kwaliteit. Het cyclische karakter garandeert dat de kwaliteitsverbetering continu onder de aandacht zijn.

Het normenkader laat een onderverdeling zien naar de vier activiteiten, zoals deze door Deming worden onderscheiden: plan, do, check, act. Op basis van de vraagstelling in het onderzoek en de context van dit onderzoek is het normenkader samengesteld. De normen zijn door de rekenkamercommissie ontwikkeld en het resultaat van ervaringen uit eerdere eigen onderzoeken en uit onderzoeken van andere rekenkamercommissies. De normen zijn gestructureerd per vraag en fase in de Deming Cirkel.



Fase	Vragen	Norm
Plan	1a	<p>Aan de keuze voor (de vorm van) het grondbeleid ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.</p> <ul style="list-style-type: none"> - algemeen: Het Grondbeleid behoort up tot date te zijn, waarbij de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en markt verwerkt moeten zijn. - keuze strategie: Beleidskeuzes zijn gebaseerd op zorgvuldige afwegingen van de mogelijkheden, de verwachte consequenties van de verschillende keuzes en een daarbij behorende risicobeschouwing. - risicomanagement: De wijze waarop omgegaan wordt met de risico's van een beleidskeuze behoren in het beleid te zijn verwoord dan wel in een aparte nota over risicomanagement gemeentebreed.
	1b	De doelstellingen van het grondbeleid zijn SMART+C ² geformuleerd.
	1c	De gemeente is bekend met de actoren die betrokken zijn bij het grondbeleid. Tussen de betrokken actoren bestaat duidelijkheid over ieders rol.
Do	2a en 2c	Voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie is op eenduidige, transparante en consistente wijze inzichtelijk op welke wijze de risico's worden geïnventariseerd en wat de consequenties zijn van het grondbeleid in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.
	2b	De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en de organisatie is bekend met deze verdeling.
Check	3	Er worden SMART+C geformuleerde normen gehanteerd – die bovendien gerelateerd zijn aan de doelstellingen van het grondbeleid – om de voortgang van het grondbeleid te monitoren.
		Er vindt periodiek een evaluatie plaats naar de resultaten en effecten van het grondbeleid waarin ook wordt meegenomen de overwegingen die destijds aanleiding waren voor het grondbeleid, de keuze voor de strategie en het model voor risicobeheersing.
Act	4a en 4b	De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad zijn schriftelijk vastgelegd en worden nageleefd.
		Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten en effecten van het grondbeleid zijn in relatie tot de doelstellingen en wat de (financiële) opbrengsten van het grondbeleid zijn.
		De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om sturing te geven aan het grondbeleid.
	4c en 4d	De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet, waarbij ruimte is voor een heroverweging van eerder gemaakte keuzes onder andere ten aanzien van de strategie en het model voor risicobeheersing.

² SMART+C staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent.

1.6 Grondexploitatie Nijkerk

In dit gedeelte is ter oriëntatie een korte schets weergegeven van de huidige grondexploitaties van de projecten in de gemeente Nijkerk.

Woningcomplexen

1. Weidelaan, realisering 6 vrijstaande woningen, looptijd t/m einde 2012, het verwachte eindresultaat is € 485.000
2. Groot Corlaer: verwacht eindresultaat € 6.917.000 op einddatum
 - a. Deelplan De Kamers is gerealiseerd
 - b. Deelplan De Boerderijakkers is gerealiseerd
 - c. Deelplan De Bogen is gerealiseerd
 - d. Deelplan De Terrassen
 - i. Fase 1 is gerealiseerd
 - ii. Fase 2 en 3 is in ontwikkeling
 - e. Deelplan Corlaer Spookkamp 1^e en 2^e fase, uitgifte 1^e fase stagneert
3. Nijkerkerveen in combinatie met marktpartij, verwacht eindresultaat hopelijk € 0
 - a. deelplan 1
 - b. deelplan 2
 - c. deelplan 3
4. Middelaar afsluiting verwacht eind 2011, verwacht eindresultaat € 1,545 miljoen

Bedrijvencomplexen

1. Watergoor verwachte afsluiting eind 2011, naast tussentijdse storting van € 5,7 miljoen vermoedelijk eindresultaat € 1,25 miljoen.
2. Herontwikkeling Westkadijk, verwacht resultaat - € 10.000 en nog het risico terugkoop 1.8 ha
3. De Flier Milieustraat, verwacht eindresultaat - € 77.000
4. Oosterpoort verwacht eindresultaat 0,-

Nog niet in exploitatie genomen: 105,9 ha (Programmarekening 2010)

- | | |
|------------------|---------|
| 1. Sportweg | 1.8 ha |
| 2. Nijkerkerveen | 13.1 ha |
| 3. Doornsteeg | 33,4 ha |
| 4. De Flier | 45,6 ha |
| 5. Arkerkerpoort | 12 ha |

Per 1-1-2011

Omvang in exploitatie genomen complexen	€ 7.085.000 (programmarekening 2010)
Omvang nog niet in exploitatie genomen gronden	€ 36.367.000 (programmarekening 2010)
Ondergrens reserve grondexploitatie, 10% boekwaarde grond	€ 3.227.000 (kadernota 2012)
Omvang reserve grondexploitatie	€ 1.986.009 (programmarekening 2010)
Totale weerstandscapaciteit	€ 18.864.000 (kadernota 2012)

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de bevindingen van het onderzoek. Per paragraaf komt een deelvraag aan de orde. In hoofdstuk 3 staan de conclusies en aanbevelingen. Deze zijn gebaseerd op de bevindingen uit hoofdstuk 2. Daarna volgt de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders naar aanleiding van de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamercommissie besluit dit rapport met het nawoord.

Hoofdstuk 2 Bevindingen

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksbevindingen. Per paragraaf komt een deelvraag aan de orde en worden de betreffende bevindingen langs de norm gelegd.

2.1 Visie op het grondbeleid

2.1.1. Probleemanalyse

Hoofdvraag Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het grondbeleid?	Norm Aan de keuze voor (de vorm van) het grondbeleid ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.
Deelaspect: Grondbeleid algemeen	Norm: Het Grondbeleid behoort up tot date te zijn, waarbij de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en markt verwerkt moeten zijn.
<p>Bevindingen:</p> <p>De huidige Nota grondbeleid is nog van 2003 met een 1^e wijziging in februari 2005, een tijd waarin de marktomstandigheden heel anders waren en nog ruim voor de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008. Met de invoering van de Wro heeft de gemeente vergaande middelen gekregen om in te zetten bij het grondbeleid. Daarnaast geven de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Crisis- en herstelwet mogelijkheden in het kader van het grondbeleid. In het formeel gevoerde grondbeleid zijn deze nieuwe mogelijkheden nog niet opgenomen. Hoewel niet opgenomen in het formele beleid blijkt uit bijvoorbeeld de Wvg Doornsteeg dat deze nieuwe mogelijkheden wel worden toegepast.</p> <p>In de Managementletter 2008 van accountant Deloitte wordt ook op dit onderwerp ingegaan. In bijlage 2.2 van de letter wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste veranderingen door de nieuwe Wro en de grexwet. Daarna worden een aantal onderwerpen genoemd waar de gemeente aandacht aan moet geven. Als aandachtspunt bij de accountantscontrole wordt genoemd dat de Nota grondbeleid geactualiseerd moet worden.</p> <p>Tijdens de technische reactie op de onderzoeksbevindingen van dit onderzoek in april 2012 overhandigt de gemeente een collegevoorstel van 17 april 2012 waarin de uitgangspunten voor een nieuwe nota Grondbeleid opgenomen zijn. Het collegevoorstel is aan de raad aangeboden. De nota zelf moet nog opgesteld worden.</p>	

Deelaspect: Gekozen strategie	Norm: Beleidskeuzes zijn gebaseerd op zorgvuldige afwegingen van de mogelijkheden, de verwachte consequenties van de verschillende keuzes en een daarbij behorende risicobeschouwing.
Bevindingen: Voordat er sprake was van een nota Grondbeleid was de strategie van actieve grondpolitiek al, zonder zichtbare afweging van alternatieven, door de gemeenteraad vastgelegd in de nota Kaders en Lijnen, beleidsakkoord 2002-2006. De nota Grondbeleid is dan ook vooral een opsomming van argumenten vóór deze keuze en geen evenwichtige afweging tussen verschillende mogelijkheden en de daarbij behorende gevolgen inclusief de risico's. Het eerste argument dat gegeven wordt voor de keuze is dat het in het beleidsakkoord is vastgelegd en daarmee een wens is van de gemeenteraad. Een zorgvuldige afweging van de verschillende mogelijkheden in het licht van te bereiken doelstellingen en de mogelijke consequenties met bijbehorende risicobeschouwing wordt echter niet gemaakt. Ook wordt er in dit kader niet verwezen naar zorgvuldige afwegingen over dit onderwerp in de nota Kaders en Lijnen, beleidsakkoord 2002-2006. In de nota wordt aangegeven dat het belangrijkste doel van grondbeleid door de gemeente is om te kunnen interveniëren op de grondmarkt. Reden daarvan is om het feitelijk ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik. Dit maatschappelijk gewenste ruimtegebruik wordt vastgelegd in de structuurvisie waarin de kaders worden gesteld voor de ontwikkelingen. Het grondbeleid geeft het beleid aan op welke wijze de gemeente haar regierol wenst in te vullen bij ontwikkelingsprojecten voor het realiseren van de visie. De relatie tussen het toen vigerende structuurplan 2001 en de Nota grondbeleid is niet terug te vinden in de Nota.	
Deelaspect: Model van risicobeheersing	Norm: De wijze waarop omgegaan wordt met de risico's van een beleidskeuze behoren in het beleid te zijn verwoord dan wel in een aparte nota over risicomangement gemeentebreed.
Bevindingen: In de Nota grondbeleid is risicomangement geen onderdeel bij het maken van de keuze voor actieve grondpolitiek. Ook is niets opgenomen over de wijze waarop omgegaan wordt met de risico's van het gekozen beleid, noch over de mate van risico's bij een andere keuze. Slechts één keer wordt er gesproken over risico, bij argument 1.3, dat aangeeft dat actieve grondpolitiek overwegend financiële voordelen heeft en de gemeente daarbij zelf gronden in exploitatie brengt. In dat stukje wordt aangegeven dat de gemeente het exploitatierisico draagt van het initiatief. Een verdere toelichting wordt echter niet gegeven en ook niet hoe ermee wordt omgegaan . Uit de interviews en documenten is gebleken dat er ook geen algemeen beleid is hoe de gemeente op alle beleidsterreinen omgaat met risicomangement. Dat betekent dat niet alleen op het terrein van	

het grondbeleid, maar ook op de andere beleidsterreinen geen gestructureerd risicomanagement is vorm gegeven. Gemeentebreed worden er wel risico's geïnventariseerd, maar dit gebeurt weinig gestructureerd en er ligt geen beleid aan ten grondslag. Wel heeft de rekenkamercommissie inventarisaties uit 2009, 2010 en 2011 van kansen en risico's voor lopende en nieuwe projecten mogen inzien, die alleen vertrouwelijk voor het college waren.

In de Managementletter 2010 van Deloitte wordt ook ingegaan op het ontbreken van een algemeen risicobeleid. In paragraaf 2.2.2. wordt aangegeven dat verdere verankering en vormgeving van risicomanagement in de organisatie nog plaats dient te vinden en wordt geadviseerd een nota risicomanagement te maken voor toepassing in de gehele gemeente. Ook in de Managementletter 2011 worden in paragraaf 2.3.2 dezelfde constatering gedaan. Tot op heden zijn deze aanbevelingen niet opgevolgd.

2.1.2. Doelstellingen

Doelstellingen grondbeleid	Norm De doelstellingen van het grondbeleid zijn SMART+C geformuleerd
<p>Bevindingen:</p> <p>In de nota is, ook door het ontbreken van de relatie met het Structuurplan 2001, geen apart hoofdstuk opgenomen voor de te bereiken doelstellingen. In algemene termen wordt gesproken over het realiseren van publieke doelen en over het beter laten aansluiten van het feitelijk ruimtegebruik op het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik. In de argumenten voor de keuze van actieve grondpolitiek worden nog wel, ook weer in algemene termen, een aantal doelstellingen genoemd:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evenwichtige opbouw en ontwikkeling van de gemeente waarbij beleidsdoelen op het gebied van volkshuisvesting, economie en werkgelegenheid, recreatie, sport en welzijn worden geëffectueerd. - Bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid. - Verhoging van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap van de burger en de marktwerking op de grondmarkt - Versterking van de positie van de gemeente op de grondmarkt <p>Er wordt echter nergens expliciet aangegeven wat het concreet beoogde effect zou moeten zijn en nergens worden de daarop aansluitende doelstellingen SMART+C (of vergelijkbaar) geformuleerd. Daarbij wordt zoals eerder aangegeven de relatie met het realiseren van een goedgekeurde structuurvisie gemist. Grondbeleid is immers een middel om de rol van de gemeente te kiezen bij projecten om gewenste ontwikkelingen zoals vastgelegd in een ontwikkelingsvisie/structuurvisie en daarna bestemmingsplannen mogelijk te maken.</p>	

Noch uit de documenten noch uit de interviews blijkt of het vigerende grondbeleid volgens een schema/periodiek wordt geëvalueerd, waarbij onder andere nagegaan wordt of de doelstellingen, hoe algemeen ook verwoord, worden bereikt en of een andere beleidskeuze wellicht effectiever zou zijn voor het bereiken van de doelstellingen. Er is in 2003 niet echt onderbouwd gekozen voor actief grondbeleid en een periodieke evaluatie vindt niet plaats.

2.1.3. Actoren

Rol van de gemeente en andere partijen bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid	Norm
<p>Bevindingen:</p> <p>In de Nota grondbeleid wordt opgemerkt dat de verhoudingen op de grondmarkt veranderd zijn. Marktpartijen zijn nadrukkelijk tot de grondmarkt toegetreden en maken het noodzakelijk om een ander beleid te voeren voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen. De gemeente voerde tot de goedkeuring van de Nota grondbeleid het beleid om zelf volledig eigenaar te worden van de gronden in ontwikkelingsprojecten, de zuivere vorm van actief grondbeleid. Door de veranderingen op de grondmarkt in de jaren negentig is deze zuivere vorm bijna niet meer mogelijk.</p> <p>De belangrijkste verandering in de Nota grondbeleid is dan ook dat er bij in exploitatie te nemen plannen niet meer gestreefd wordt naar volledig eigendom van de grond bij de gemeente. Als een marktpartij al grondbelangen heeft zal er gestreefd worden naar samenwerking om prijsopdriving te voorkomen en om de realisatieduur van de plannen niet nadelig te beïnvloeden. Hoewel dus een actief grondbeleid wordt voorgestaan wordt in de praktijk een gemengde vorm toegepast.</p> <p>Door evenwel de zeer actieve wijze van het aankopen van gronden de afgelopen jaren wordt nu slechts in een beperkt aantal projecten met marktpartijen samengewerkt. Dit betreft onder andere Nijkerkerveen deelplan 1 met Plankenburg b.v. en Oosterpoort met Aprisco b.v. Met deze partijen zijn ontwikkelings-/realiseringsovereenkomsten gesloten waarbij wederzijdse rechten en verplichtingen zijn overeengekomen. Voor bijvoorbeeld Nijkerkerveen is een verhouding van 50-50 in het grondbezit de basis voor de overeenkomst waarin voor gezamenlijke rekening en risico de grondexploitatie plaats vindt.</p> <p>Onder andere uit de jaarrekeningen 2009 en 2010 en ook de begroting 2012-2015 blijkt dat de lopende gebiedsontwikkelingsprojecten voor de gemeente succesvol zijn gebleken, zowel in financiële zin als in kwaliteit van de bebouwde ruimte. Succesvol in dit kader betekent dat de reserve grondbedrijf op peil is gebleven ondanks afboekingen van € 4 miljoen in zowel 2009 als 2010. De rekenkamercommissie kan geen uitspraak doen of dit wellicht succesvoller had gekund. Voorbeelden van succesvolle projecten zijn: Weidelaan, Corlaer, Middelaar en Watergoor 2000.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente is bekend met de actoren - Er bestaat duidelijkheid over ieders rol

2.2 Inbedding risicomanagement m.b.t. grondbeleid binnen de gemeente

2.2.1. Risicomanagement

<p>Vragen</p> <ul style="list-style-type: none">- Op welke wijze worden risico's geïnventariseerd, geanalyseerd en vastgelegd?- Welke maatregelen treft de gemeente om (de risico's van) het grondbeleid te beheersen? (te denken valt aan beleidsmaatregelen, tijd, capaciteit, middelen en o.a. beschikbare weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen.)	<p>Norm</p> <p>Voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie is op eenduidige, transparante en consistente wijze inzichtelijk op welke wijze de risico's worden geïnventariseerd en geanalyseerd en wat de consequenties zijn van het grondbeleid in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.</p>
<p>Bevindingen</p> <p>De rekenkamercommissie heeft gezocht naar de wijze waarop het risicomanagementbeleid voor het grondbeleid in de gemeente is vormgegeven. Bij de gemeente is geen formeel risicomanagementbeleid vormgegeven in een door de raad vastgesteld beleid, niet in algemene zin, noch specifiek voor het grondbeleid. Daarmee is niet verankerd hoe risico's worden geïnventariseerd, geanalyseerd, vastgelegd en of er wel echt sprake is van risicomanagement. Zie daartoe ook 2.1.1.</p> <p>Dat wil niet zeggen dat er niet aan risicomanagement of onderdelen daarvan wordt gedaan. Een aantal voorbeelden daarvan zijn:</p> <ol style="list-style-type: none">1. In 2009, 2010 en 2011 zijn inventarisaties van de kansen en bedreigingen van lopende en mogelijke toekomstige projecten gemaakt. Tijdens het interview zijn deze documenten ingezien en is kennis genomen van de inhoud. De inventarisaties van de kansen en bedreigingen zijn voorzien van bedragen waarvan niet duidelijk is geworden hoe deze zijn bepaald. De daaruit volgende trends en ontwikkelingen zijn verwerkt in bijvoorbeeld de Financiële stand van zaken 2010-2014 (ten behoeve van de collegevorming na de verkiezingen in 2010) en de Kadernota's. Deze inventarisaties zijn gemeentebreed maar vormen slechts een eerste stap in het systeem van risicomanagement. Deze inventarisaties worden aan het college ter beschikking gesteld als onderbouwing van de verwachte ontwikkelingen in de financiële positie van de gemeente voor komende jaren. Van een gebruik in een volledig risicomanagementsysteem is echter geen sprake.2. In het afdelingsplan MRO 2012 wordt in hoofdstuk 3 het resultaat van een risicoanalyse toegelicht van lopende grondexploitaties. Daarbij worden alleen de totaalresultaten genoemd van risico's van nog te maken kosten, nog toe te kennen subsidies, grondprijzen en afzetrisico's. De analyses zelf ontbreken en zijn daarmee niet te verifiëren, dan wel in de tijd te volgen. De eindconclusie voor de lopende complexen Weidelaan, Corlaer, Nijkerkerveen deelplan 1, Middelaar, Westkadijk, De Flier milieustraat, Watergoor en De Oosterpoort is volgens de opstellers dat er niet direct sprake is van een groot financieel risico. Er wordt niet gedefinieerd wat "groot" is, noch in bedragen noch in	

risicograad. Van nog niet in exploitatie genomen complexen wordt een korte vooral kwantitatieve weergave van de ontwikkelingen (geen risicoanalyse) gegeven.

3. In de begroting 2012-2015 worden in hoofdstuk 2 Weerstandsvermogen specifieke risico's gemeentebreed geïnventariseerd voor de bepaling van het weerstandsvermogen. Maar deze inventarisatie maakt geen onderdeel uit van gemeentebreed **integraal** risicomanagementsysteem. In betreffende begroting staat dat voor de reserve bouwgrondexploitatie een (verouderde aanbevolen) ondergrens aangehouden wordt van 10% van de boekwaarde per 31 december van de jaarrekening voorafgaande aan het begrotingsjaar. Deze norm mag opmerkelijk genoemd worden, omdat in nieuwere aanbevelingen veel meer aandacht wordt besteed aan de werkelijke risico's van bijvoorbeeld nog te maken kosten en geraamde opbrengsten.
4. In de begroting 2012-2015 wordt in hoofdstuk 7 Grondbeleid slechts in woorden een aantal risico's benoemd voor de bouwgrondexploitaties. Deze worden niet verder uitgewerkt in bijvoorbeeld beheersmaatregelen, kwantitatieve bepaling van de risico's etc. Daarnaast wordt er ook niet verwezen naar een betreffende risicomangementrapportage. Onduidelijk is daarbij of de consequenties ervan voor bijvoorbeeld het weerstandsvermogen van het grondbedrijf voldoende in beeld zijn. Is de gehanteerde (historische bepaalde) ondergrens van 10% nog wel voldoende?
5. In de voortgangsrapportages van de projectleiders (zie bijlage 1) van de verschillende grondexploitaties aan de betreffende stuurgroep worden voor de betreffende grondexploitatie verschillende risico's benoemd. Daarbij blijft het bij een beschrijving, waarbij bijvoorbeeld financiële consequenties niet zichtbaar worden gemaakt of beheersmaatregelen worden benoemd. Ook wordt niet aangegeven of er later naar wordt gekeken.

Een eenduidige, transparante en consistente wijze hoe er om gegaan wordt met de risico's voor de grondexploitaties is niet aangetroffen.

2.2.2. Taken en bevoegdheden

<p>Vraag Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld (binnen het grondbeleid en specifiek ten aanzien van risicomangement)?</p>	<p>Norm De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en de organisatie is bekend met deze verdeling.</p>
<p>Bevindingen Een groot deel van het onderzoek en de interviews is besteed aan de organisatie van de werkzaamheden voor de gebiedsontwikkelingsprojecten. Vanaf 2008 zijn er diverse aanpassingen geweest van de organisatie van de afdeling MRO waarbinnen zowel het projectbureau als het grondbedrijf vallen.</p>	

De situatie in 2008 wordt door meerdere respondenten als volgt gekenschetst:

- De organisatie van MRO kende 2 teams: een ontwikkelingsteam met een teamleider en een team planologie en grondzaken rechtstreeks onder de manager van de afdeling MRO met daardoor een veel te grote span of control.
- De kwaliteit van de bezetting liet te wensen over.
- Respondenten geven ook aan dat het imago van MRO (ook bij de raad) toen niet goed was.

Mede met behulp van externe inhuur werden de projecten voorbereid en uitgevoerd. Met de komst van een nieuwe manager in 2007 werden verbeteringen in gang gezet:

- In overleg met de gemeentesecretaris werd in de eerste fase een nieuwe structuur met 3 teams gemaakt, passend in de kanteling van sectoren naar directiemodel met integrale verantwoordelijkheid. Er werd een team ontwikkeling gevormd met aan het hoofd een teamleider, een team planologie aangestuurd door een senior en een team grondzaken direct onder de manager MRO.
- Met beleid werd gefaseerd gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de bemensing.
- Het projectbureau is apart geplaatst en wordt aangestuurd door een teamleider, waardoor er nu 4 teams functioneren onder de manager MRO.
- In september 2011 werd een ervaren planeconoom aangetrokken om de organisatie verder te professionaliseren. De prioriteitenlijst van werkzaamheden voor deze ervaren planeconoom bevat zowel fundamentele organisatorische zaken als het ontwikkelen van (beheers)instrumenten en de verbetering van de kwaliteit van de bezetting. Werkzaamheden zijn bijvoorbeeld het coachen van medewerkers, het verder structureren van het grondbedrijf en het maken van vaste procedures voor de werkzaamheden, herijken van grondexploitaties en het maken van een betere organisatie voor gebiedsontwikkelingsprojecten met RO.

In de afgelopen jaren is gefaseerd gewerkt aan verbeteringen in de organisatie, de bezetting en de kwaliteit van functioneren. Er moest echter van ver gekomen worden en het tempo was laag, doordat onder andere rekening gehouden werd met de aanwezige bezetting. Er is kwaliteit binnen gehaald om een verdere verbeter- en inhaalslag te maken, maar van een beheerste situatie kan nog niet gesproken worden. Daarvoor worden nog te veel belangrijke elementen niet of onvoldoende ingevuld. Het onderzoek van de rekenkamercommissie wordt dan ook door respondenten als positief gezien en kan de verdere aanzet zijn tot de verdere noodzakelijke verbeteringen.

De taken zijn verdeeld over diverse afdelingen en teams, maar zijn nog onvoldoende gestructureerd, vastgelegd en afgestemd. Er is tijdens de interviews niet gebleken dat er een document is waarin duidelijk de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en invulling van functiescheiding in het kader van de uitvoering van het grondbeleid, de grondexploitaties en het risicomanagement zijn beschreven. Dat komt bijvoorbeeld ook tot uitdrukking in de taakopvatting van de projectleiders, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, maar ook de voorbereidingen doen bij de opzet van de grondexploitatieberekeningen. Daardoor is het mogelijk dat deze projectleiders zelf de eigen taakstellingen formuleren. Ook is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor welke parameters in een

grondexploitatiemodel en hoe dat wordt vastgelegd in de tijd.

Er is nog onvoldoende processtructuur inclusief procesbeschrijvingen, waarbij er tevens een grote afhankelijkheid is van derden zowel in capaciteit als in kennis. Daar is de organisatie dan ook kwetsbaar in.

Een belangrijke stap voor kwaliteitsverbetering is verder gezet door het ontwikkelen van de Structuurvisie Nijkerk/Hoevelaken en de visie op de binnenstad van Nijkerk die op 30 juni 2011 door de raad zijn vastgesteld. Zoals reeds eerder aangegeven zijn dit basisstukken om opnieuw te kijken naar de bestemmingsplannen en daarop gebaseerde ontwikkelingsplannen. Op basis daarvan kunnen nieuwe investeringsprogramma's worden opgesteld.

Het is essentieel dat de nieuw op te stellen Nota grondbeleid aansluit op het realiseren van de structuurvisie. In de nieuwe nota grondbeleid zullen de kaders aangegeven moeten worden voor het maken van de afwegingen over de wijze waarop de gemeente haar rol in projecten wil invullen. Dat is niet een simpele keuze van actieve of niet actieve grondpolitiek. Gegeven de omstandigheden van de ontwikkelingsmarkt en de grondmarkt en de eigen positie daarin zal een zorgvuldige afweging per project gemaakt moeten worden voor de rol van de gemeente. De kaders daarvoor zullen aangegeven moeten worden in de nieuwe Nota grondbeleid.

In het kader van de invoering van projectmatig werken zal hier inhoud aan gegeven moeten worden. Na het schrijven van dit onderzoeksrapport heeft de gemeente bij de technische reactie een stappenplan grondverwerving en stroomschema's voor onteigening en toepassing WvG toegezonden. Onduidelijk is van welke datum deze zijn en het is slechts een klein deel van de procesbeschrijvingen die nodig zijn binnen het grondbeleid. Wel kan geconstateerd worden dat stappen worden gezet.

2.3 Resultaten van het grondbeleid

<p>Vraag</p> <p>Beantwoorden de resultaten en effecten aan de doelen?</p>	<p>Norm</p> <ul style="list-style-type: none">- Er worden SMART+C geformuleerde normen gehanteerd – die bovendien gerelateerd zijn aan de doelstellingen van het grondbeleid – om de voortgang van het grondbeleid te monitoren.- Er vindt periodiek een evaluatie plaats naar de resultaten en effecten van het grondbeleid waarin ook wordt meegenomen de overwegingen die destijds aanleiding waren voor het grondbeleid, de keuze voor de strategie, de parameters en het model voor risicobeheersing- Er vindt gestructureerde bewaking en evaluatie plaats van de afzonderlijke grondexploitaties waarbij steeds inzichtelijk wordt gemaakt hoe de resultaten en de gebruikte parameters verlopen.
---	--

Bevindingen

De individuele projecten liepen goed, maar tegelijkertijd is door de wijze waarop invulling is gegeven aan de actieve grondpolitiek een situatie ontstaan waarbij de gemeente veel grond bezit. Daarvan is per 1 januari 2011 nog ca. 106 ha nog niet in exploitatie genomen (ter vergelijking: het totale plangebied Groot Corlaer bedraagt 120 ha). Tevens zijn bijvoorbeeld voor de plannen Nijkerkerveen afschrijvingen gedaan in 2009 van € 4 miljoen en in 2010 van € 1,52 miljoen en voor De Flier in 2010 € 2,45 miljoen. Daardoor zijn wel de exploitatierisico's van deze complexen verminderd. Een overzicht van risico's van mogelijke nieuwe afschrijvingen op de in bezit zijnde (al dan niet in exploitatie genomen) gronden is niet bekend.

Ondanks de crisis blijkt uit de voortgang van de complexen dat Nijkerk nog steeds aantrekkelijk blijft als woon- en vestigingsplaats. Het grondbedrijf draait ondanks afboekingen nog steeds positief. In dat opzicht is er veel bereikt en kan geconcludeerd worden dat de gemeente bekend is met de rol van partijen bij het bereiken van de doelstellingen van grondbeleid en de wijze waarop dat vorm gegeven wordt in de projecten.

Voortgang gehele beleid en resultaten

Uit de documenten en de interviews is duidelijk geworden dat er geen evaluatie of monitoring van het gehele grondbeleid plaatsvindt, noch van de resultaten van dit beleid in de projecten. Er zijn ook geen normen en of afspraken om de voortgang van het beleid tussentijds te monitoren. Aan de eerste twee boven geformuleerde normen wordt dan ook niet voldaan.

In het jaarprogramma 2012 is wel opgenomen om de Nota Grondbeleid te vernieuwen. Het is aan te bevelen om voorafgaande daaraan het huidige grondbeleid te evalueren en daar conclusies aan te verbinden.

Afzonderlijke grondexploitaties

Naast het monitoren en evalueren van het algehele beleid is het monitoren en evalueren van de grondexploitaties van groot belang. Het beleid krijgt tenslotte concreet vorm in de gebiedsontwikkelingsprojecten. De vraag of de resultaten en effecten van het grondbeleid beantwoorden aan de doelen kan ook gedeeltelijk beantwoord worden door het evalueren en monitoren van die projecten.

Niet alleen voor het beoordelen van de resultaten en effecten van het beleid, maar ook om de ontwikkeling van de resultaten en effecten scherp te bewaken en eventueel parameters in het financiële model bij te stellen. Vooral het gestructureerd vastleggen van de geschiedenis van een project ontbreekt. Het bijvoorbeeld volgen van de wijzigingen van de parameters uit de oorspronkelijke grondexploitatieberekening en de oorzaken ervan zijn niet te traceren c.q. zijn niet overzichtelijk trendmatig vastgelegd. Zeker voor het afleggen van verantwoording naar wethouder en raad en het leren van projecten is dat van groot belang.

Voor het monitoren en evalueren van grondexploitaties zijn beheersinstrumenten nodig. Voorbeelden daarvan en de bevindingen daarbij zijn:

a. Projectopdracht

Per project moet de gemeente kiezen op welke wijze zij de regierol wil invullen. In de projectstrategie wordt aangegeven op welke wijze de gemeente de visie wil vormgeven in het concrete project. De doelstellingen, de projectorganisatie, de inzet van de grondbeleidsinstrumenten, de kaders van kosten en opbrengsten (met behulp van parameters in het financiële model) worden vastgelegd in een startnotitie of plan van aanpak. Na besluitvorming vormt dit de opdracht voor het project. Deze projectopdracht is de basis voor monitoring en evaluatie. Bij het project Nijkerkerveen is dit bij de start in oktober 2007 op goede wijze gedaan. Ook bij andere nieuwere projecten zoals Telstar, De Terrassen en De Flier is er steeds sprake van een goed plan van aanpak en dat lijkt daarmee standaard geworden bij de nieuwe projecten.

b. Verslagen projectvergaderingen

Een nauwkeurige verslaglegging van de projectvergaderingen is van groot belang om de geschiedenis van het project vast te leggen zoals eventuele aanpassingen van parameters en de overwegingen daarbij. Respondenten geven aan dat dit niet altijd zorgvuldig werd gedaan, maar nu nauwkeurig gebeurt als resultaat van de ingevoerde organisatorische verbeteringen. Voorbeelden van interne overleggen en verslagen van stuurgroep Nijkerkerveen zijn opgenomen in de documentatie.

c. Voortgangsrapportages

Door respondenten zijn diverse voortgangsrapportages aangereikt van verschillende projecten. In deze rapportages wordt kort inzicht gegeven in de inhoud en de geschiedenis en wordt ingegaan op de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, Informatie en organisatie. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan de risico's (zie ook 2.2.1), maar te weinig als onderdeel van een integraal risicomanagementsysteem zoals in de bijlage aangegeven.

d. Afstemming tussen ambtelijke organisatie en portefeuillehouder.

Tussen de wethouder grondzaken en de manager MRO vindt wekelijks overleg plaats over alle aspecten betreffende het grondbeleid en de grondexploitaties. Met een vaste agenda worden zaken besproken en in een verslag vastgelegd. Respondenten geven aan dat ook de andere collegeleden daarmee worden geïnformeerd. De wethouder is nog maar kort in deze functie, en moet zich de materie nog eigen maken.

e. Jaarlijkse update van Grondexploitaties

Voor een goede sturing van de projecten is het noodzakelijk jaarlijks een update te maken van de grondexploitatie. Alle elementen en parameters uit de opdracht dienen opnieuw bezien te worden om adequaat te kunnen sturen. Er zijn nog steeds te oude actualisaties. In bijvoorbeeld het grote project Corlaer wordt in de begroting 2012 voortgeborduurd op de actualisatie van 1 januari 2010. Met een snel veranderende markt is een meer actueel inzicht noodzakelijk. In het werkprogramma

van de planeconoom is dan ook aangegeven om alle grondexploitaties te actualiseren, waarna voortaan alle grondexploitaties, mede met het oog op de jaarrekening tenminste jaarlijks zullen worden geactualiseerd.

2.4 Sturende en controlerende rol van de raad

2.4.1. Sturingsmogelijkheden

<p>Vragen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wordt de raad tijdig en adequaat geïnformeerd over de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van beleid? - Welke mogelijkheden heeft de raad om sturing te geven aan het grondbeleid? 	<p>Norm</p> <ul style="list-style-type: none"> - De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad zijn schriftelijk vastgelegd en worden nageleefd. - Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten en effecten van het grondbeleid zijn in relatie tot de doelstellingen en wat (financiële) opbrengsten van het grondbeleid zijn. - De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om sturing te geven aan het grondbeleid.
<p>Bevindingen</p> <p>Uit de interviews en de documentatie blijkt dat de raad onder andere op de volgende momenten (onderstreept) wordt geïnformeerd over het grondbeleid en de gebiedsontwikkelingsprojecten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Bij het opstellen van het Grondbeleid</u> zoals dat is gebeurd in 2003 en de wijziging in 2005. De gemeente is voornemens om een nieuwe nota Grondbeleid op te stellen. In de raad zal daarover besluitvorming moeten plaatsvinden. 2. <u>Bij de meerjarenbegroting.</u> <ul style="list-style-type: none"> • In de meerjarenbegroting 2012-2015 gaat de paragraaf 7 over het Grondbeleid en de grondexploitaties. Dit betreft echter een zeer globaal beeld en mede door het ontbreken van periodieke evaluaties en actualisaties van het beleid is dit onvoldoende om aan de bovengenoemde normen te voldoen; • In de meerjarenbegroting 2012-2015 gaat paragraaf 2 over het Weerstandsvermogen. In deze paragraaf wordt slechts bij één punt aandacht besteed aan het deel dat betrekking heeft op het benodigde weerstandsvermogen voor de grondexploitaties. In dit deel wordt in de risicobeschouwing alleen ingegaan op de boekwaarde van nog niet in exploitatie genomen gronden. Een beschouwing van de grondexploitaties zelf ontbreekt volledig, waardoor echt zicht op de risico's niet aanwezig is. In het Besluit begroting en verantwoording (BBV) worden daarvoor aanwijzingen gegeven. <p>Onduidelijk is of de mate waarin het niet-geïnformeerd zijn van de raad over de inventarisaties van kansen en bedreigingen van lopende en mogelijke toekomstige projecten (zie 2.2.1. punt 1) van invloed is op de mogelijkheden tot sturing van het grondbeleid en de projecten.</p> 	

3. Bij grote wijzigingen van bijvoorbeeld het financieel resultaat of het bouwprogramma in de grondexploitaties. Voorbeelden daarbij zijn de heroverweging van project Nijkerkerveen en de actualisatie exploitatie Oosterpoort. Eerst is inzicht gegeven in de oorspronkelijke uitgangspunten, de (voornamelijk externe) ontwikkelingen en de gevolgen ervan op de gemaakte keuzes. Een nieuw scenario op basis van deze wijzigingen is aan de raad ter besluitvorming voorgelegd. Dit is dus veel meer volgend dan kaderstellend. Veelal worden forse wijzigingen in de projecten gerapporteerd op het moment dat de raad er geen invloed meer op kan uitoefenen. Dit kwam tot uiting tijdens de behandeling van de Actualisatie exploitatie Oosterpoort in februari 2011 in de motie van PRO 21. Uit deze motie spreekt dat tenminste een deel van de raad geen volledig beeld heeft van de wijze waarop zij sturing kan geven aan het grondbeleid en de grondexploitaties. Reden daarvan kan zijn dat de financiële kant van deze exploitaties complex is en veelal alleen door specialisten doorgrond kunnen worden en/of dat voor de raad niet duidelijk is hoe grondexploitaties verlopen, hoe de processtappen in elkaar zitten en wanneer er besluitvormingsmomenten zijn gedurende de looptijd van een project. Uit de documentatie en de interviews is niet gebleken dat er afspraken schriftelijke afspraken vastgelegd zijn met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad. Ook is niet duidelijk of deze worden nageleefd.

In de verslagen van de auditcommissie zijn behoudens de discussie met betrekking tot de onderzoeksopdracht en het specifiek opnemen daarin van het project Nijkerkerveen, geen relevante zaken gevonden voor het rapport.

In het werkprogramma van de planeconoom is het opnieuw opstellen van de Nota Grondbeleid opgenomen. Dat is nodig omdat de marktomstandigheden en de wet- en regelgeving ingrijpend zijn gewijzigd ten opzichte van de periode waarin het huidige grondbeleid is opgesteld. Het moment van vernieuwing van de nota is rijkelijk laat gezien de grote wijzigingen in de markt de afgelopen jaren. Het heeft de rekenkamercommissie bevreemd dat de raad tijdens de onderzoeksperiode van onderhavig onderzoek een amendement indiende tot het bijstellen van het grondbeleid. Het onderzoek van de rekenkamercommissie gaat juist over dit onderwerp. De noodzaak om een dergelijke ingreep te doen nog tijdens de onderzoeksperiode is ook niet aanwezig. Respondenten geven aan dat de gemeente al zeer terughoudend is met het aankopen van gronden. Zoals blijkt uit de jaarrekening 2010 is er voldoende (ca. 106 ha) grond in bezit die nog niet in exploitatie is genomen. Daarnaast worden strategische aankopen de laatste jaren steeds vooraf besproken met de raad.

2.4.2. Wijze van sturing

<p>Vraag</p> <p>Van welke mogelijkheden maakt de raad gebruik om sturing te geven? Hoe en wanneer zet de raad deze mogelijkheden in?</p>	<p>Norm</p> <p>De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet, waarbij ruimte is voor een heroverweging van eerder gemaakte keuzes onder andere ten aanzien van strategie en het model voor risicobeheersing.</p>
<p>Bevindingen</p> <p>Uit de documentatie en de interviews zijn geen specifieke zaken naar voren gekomen die wijzen op een actieve rol van de raad met betrekking tot de sturing van het grondbeleid en/of grondexploitaties. Wellicht komt dat mede doordat er steeds uit de verschillende grondexploitaties middelen naar de algemene reserves van de gemeente stroomden. Zelfs de financiële crisis vanaf het najaar 2008, de sterk verslechterde positie in de huizenmarkt vanaf die tijd en de afboekingen op de gronden in De Flier en Nijkerkerveen (van totaal bijna € 8 miljoen) zijn voor de raad (tot aan dit onderzoek van de rekenkamercommissie) geen aanleiding geweest om aan te dringen op bijstelling van het grondbeleid of tenminste te vragen om een gedegen risico-inventarisatie voor de grondexploitaties en de nog niet in ontwikkeling genomen gronden. Wel is het de reden geweest om aan de rekenkamercommissie om een onderzoek te vragen.</p> <p>Respondenten geven wel aan dat na de invoering van het dualisme ook ontwikkelingsprojecten onderwerp geworden zijn van politiek met allerlei gevaren voor oplopende kosten. Genoemd wordt het voorbeeld van project Telstar waar kaders waren afgesproken voor het niveau van burgerparticipatie. Van de raad kregen de omwonenden echter de ruimte om een eigen ontwikkelingsmodel op te stellen buiten de kaders van het programma van eisen. Naast de kosten van de extra bijeenkomsten moesten ook de omwonenden stedenbouwkundig en inhoudelijk begeleid worden bij de ontwikkeling van het eigen model.</p> <p>Daarnaast moesten er meer gemeentelijke varianten worden uitgezocht. De extra kosten (ca. € 110.000) van deze vorm van burgerparticipatie drukken allemaal op de grondexploitatie. Verder is het gevaar dat er afhankelijk van de politieke voordelen besluitvorming over onderdelen plaats kan vinden afwijkend van de daarvoor eerder gestelde kaders.</p> <p>De raad zou criteria voor de parameters en onderdelen in de exploitatiebegrotingen van te voren moeten vastleggen, zodat de daarop gebaseerde parameters ook verwerkt kunnen worden in de grondexploitatie. Daarna dienen voor een consistente planontwikkeling deze parameters en onderdelen ook niet meer gewijzigd te worden, behoudens buitengewone omstandigheden. Daarbij dient dan wel gezorgd te worden dat deze in de tijd gevolgd kunnen worden.</p>	

Hoofdstuk 3 Nijkerkerveen

Op verzoek van de auditcommissie wordt als voorbeeld voor het project Nijkerkerveen nagegaan hoe er met risicomanagement in de praktijk wordt omgegaan. Daarvoor zal na een inleiding ingegaan worden op een aantal belangrijke momenten in het project en de daarbij behorende documenten.

3.1 Geschiedenis

Op 1 februari 2007 gaf de gemeenteraad toestemming voor de aankoop van gronden rondom de kern van Nijkerkerveen. In maart 2007 werden de uitgangspunten voor het opstellen van de stedenbouwkundige randvoorwaarden goedgekeurd. Eind oktober 2007 nam het college het besluit over het Plan van Aanpak kern Nijkerkerveen “van visie naar realisatie”. In het plan waren een aantal processtappen onderscheiden. Fase 1 van de aanpak betrof het maken van een aantal producten te weten:

1. Integraal Programma van Eisen
2. Modellenstudie inclusief voorstel voorkeursmodel
3. Financiële toets van de modellen
4. Intentieovereenkomst met private bezitter gronden in het plangebied

In de raad van 23 april 2009 werd het voorgestelde voorkeursmodel “afgerond dorp en kavels in het buitengebied” (zie paragraaf 3.2.1.) goedgekeurd mede op basis van de financiële toets. In de raad van 25 juni 2009 werd het Integraal Programma van Eisen goedgekeurd. Dit betrof het voorstel van het college aangevuld met een aantal voorstellen van de begeleidingsgroep Nijkerkerveen, waarmee ook de financiële toets had plaats gevonden.

De intentieovereenkomst werd op 21 september 2009 met Plankenburg bv gesloten. Daarmee was fase 1 doorlopen en kon fase 2 beginnen. Voor deze fase werd (weer) een plan van aanpak en een communicatieplan opgesteld, die door het college op 22 september 2009 werden vastgesteld.

In deze tweede fase werd het door de raad gekozen voorkeursmodel verder uitgewerkt in:

- Een Structuurvisie voor het gehele gebied
- Een Masterplan voor het noordelijk deel
- Uitwerking van deelplan 1 en vervolgens de andere deelplannen

Op 29 oktober 2009 werd een voorbereidingskrediet ad € 850.000 voor fase 2 goedgekeurd door de raad. Op 6 oktober 2010 werd in de raadscommissie Grondgebied een toelichting gegeven op de stand van zaken van het project. In de presentatie werden ontwikkelingen aangegeven die in financiële zin een negatieve invloed hadden op het project. De raad stemde in met een nadere studie naar de invloed van de ontwikkelingen op het vastgestelde voorkeursmodel.

Dit resulteerde in een voorstel voor een heroverweging van het voorkeursmodel Nijkerkerveen. Deze heroverweging (zie 3.2.3) werd op 28 april 2011 goedgekeurd door de raad. Inmiddels had de gemeente in maart 2011 met Plankenburg BV een samenwerkingsovereenkomst ondertekend voor deelplan 1. Op 29 september 2011 stelde de raad het bestemmingsplan voor deelplan 1a vast.

3.2 Nadere beschouwingen

3.2.1. Resultaten fase 1

Zoals aangegeven betroffen de resultaten van fase 1 de volgende producten:

1. Integraal Programma van Eisen. Dit programma bevat een integraal overzicht van de randvoorwaarden en uitgangspunten voor het ontwerp en de realisatie van de locatie Nijkerkerveen. Het programma is gebaseerd op:

- uitgangspunten van beleid van de gemeente, instantie en andere overheden;
- informatie vanuit overleg en consultaties;
- inhoudelijke onderzoeken, inventarisaties en verkenningen en
- adviezen van de begeleidingsgroep.

In het programma wordt wel afgeweken van de door de raad vastgestelde verdeling van 1/3, 1/3, 1/3 in de segmenten goedkoop, midden en duur. Gekozen wordt voor een verdeling 30%-30%-40%.

2. Modellenstudie inclusief voorstel voorkeursmodel. Deze studie heeft een viertal stedenbouwkundige modellen ontwikkeld en onderzocht. De modellen “landelijk wonen” en “wonen in het landschap” zijn gebaseerd op bestaande landschappelijke structuren. Het model “afgerond dorp plus kavels in het buitengebied” is gericht om het bestaande dorp af te ronden. In het vierde model “groot dorp” is de bebouwing verder doorgetrokken naar de noordzijde en de zuidzijde. Uit de beoordeling aan de hand van het programma van eisen kwam het model “afgerond dorp en kavels in het buitengebied” als beste naar voren.
3. Financiële toets van de modellen. In dit rapport wordt inzicht gegeven in de eerste doorrekening van de modellen. De conclusie in de toets is dat in deze fase van het ontwikkelingsproces, waarbij berekeningen gemaakt worden op basis van eerste inzichten en voorlopige aannames, niet alle modellen financieel haalbaar zijn. Pas na de keuze van een voorkeursmodel zal dit model worden verfijnd op basis van de eerste contouren van een planontwerp. Pas dan zal sprake zal zijn van een feitelijke (normatieve) grondexploitatieberekening. Aangegeven wordt dat door keuzes van bijvoorbeeld woningbouwprogramma, omvang en locatie van voorzieningen en ook grondverwerving de financiële resultaten van de gepresenteerde cijfers veranderen. In de toets wordt aangegeven dat het voorkeursmodel een indicatie had van een financieel neutraal resultaat. Daarbij moesten een aantal belangrijke keuzes nog gemaakt worden. Een scenarioanalyse waarin deze belangrijke keuzes wel verwerkt worden om een beeld te krijgen van de risico's ontbreekt echter.
4. Intentieovereenkomst met private bezitter gronden in het plangebied

De bovengenoemde producten zijn ontstaan in de tijd dat de omvang van de crises in de financiële markten en de huizenmarkt duidelijk merkbaar waren. Het is dan ook zeer opvallend dat bij de producten en zeker bij de financiële toets een gedegen risicoanalyse volledig ontbreekt. In de toets wordt weliswaar aangegeven dat de cijfers in deze fase van het ontwikkelingsproces nog voorlopig zijn en dat de becijferingen afhankelijk van nog te maken keuzes nog erg kunnen veranderen. Daar wordt echter door bijvoorbeeld het opstellen van een aantal scenario's met verschillende wegingen van risico's binnen het voorkeursmodel niet verder op in gegaan. Er is door de raad voor een model gekozen met een financieel neutraal resultaat zonder te weten welke risico's er waren. Tevens was onduidelijk hoe er met deze risico's zou worden omgegaan in het licht van nog te maken keuzes in de loop van het proces.

3.2.2. Aanvullend voorbereidingskrediet

In het voorstel van 22 september 2009 voor een aanvullend voorbereidingskrediet van € 850.000 wordt ingegaan op een aantal projectrisico's. De volgende risico's worden aangegeven:

- Recessie: de huidige economische situatie heeft negatieve gevolgen op de bouw- en vastgoedmarkt. Dit **kan** zijn weerslag krijgen op het project Nijkerkerveen. Met deze opmerking werd volstaan en verder niets gedaan.
- Bodem: genoemd wordt dat er een financiële voorziening is opgenomen voor onverwachte vervuilingen/vondsten. Maar niet uit te sluiten is dat het omvangrijker wordt. Dit wordt niet nader uitgewerkt.
- Voorzieningen: vastgesteld wordt dat de kosten voor het realiseren van voorzieningen geen onderdeel kunnen uitmaken van de grondexploitatie. Daarover zijn aanvullende afspraken met de medeontwikkelaar en mogelijk andere private partijen nodig. Binnen de gemeente dienen andere fondsen beschikbaar te komen voor bijvoorbeeld scholen. Wat dit risico voor het project betekent wordt niet verder aangegeven.
- Verwerving: voor € 8 miljoen grond gekocht, waarde huidige bestemming is slechts € 3 miljoen. Ook hier wordt verder niets mee gedaan, terwijl vervolgens in 2009 € 4 miljoen wordt afgeboekt en in 2010 nog eens € 1,5 miljoen op de grondwaarde en de plankosten van deelplan 4.
- Financiering: hier wordt bedoeld het oplopen van de financieringskosten bij uitstel van planrealisering. Daarom wordt deelplan 1 zo snel mogelijk ontwikkeld. Verdere risico's worden niet aangegeven.
- Planontwikkeling: hier wordt het normale risico aangegeven dat de kosten voor de planontwikkeling pas geheel terug verdiend worden als alle deelplannen zijn gerealiseerd.
- Verplaatsen Veensche Boys: mogelijk extra kosten kunnen niet opgevangen worden in de grondexploitatie. Op de mogelijke omvang en wat er dan mee te doen wordt niet ingegaan.
- Ontwikkeling deelplan 4 (zuidoost): gemeente heeft besloten dit deelplan vooralsnog niet te ontwikkelen. Enkele private partijen hebben het initiatief genomen om dit te vervroegen. Als de gemeente hierin meegaat, zal dit vertraging opleveren voor deelplan 2 en 3 en dus extra rentelasten betekenen (geen nadere omvang aangegeven).

In het document worden dus wel een aantal risico's genoemd maar ze worden niet of nauwelijks gekwantificeerd. Voor veel risico's zijn geen voorzieningen opgenomen en ook beheersmaatregelen ontbreken. Toch stemt de raad in met het beschikbaar stellen van een groot krediet voor de voorbereiding van een project dat financieel neutraal wordt geschat en waarvan de bovengenoemde zeer grote risico's niet zijn verdisconteerd. Met een goede risicoanalyse en scenario's, waarin de financiële consequenties van deze risico's zichtbaar gemaakt zouden zijn, zou er beter zicht verkregen zijn op het resultaat en was zorgvuldiger besluitvorming mogelijk geweest.

3.2.3. Heroverweging voorkeursmodel

Eind april 2011 gaat de raad akkoord met een aangepast voorkeursmodel.

De belangrijkste redenen voor de noodzakelijke heroverweging zijn van financiële aard:

- De provincie heeft het Kwalitatief Woonprogramma 3 vastgesteld waarin een minimum van 35% wordt aangegeven voor het aandeel goedkope woningen. Dit heeft een negatieve invloed op de grondexploitatie.
Bemerking: dit KWP 3 is op 12 januari 2010 vastgesteld door Gedeputeerde Staten met daaraan voorafgaand een periode waarin met gemeenten, regio's en wooncorporaties samengewerkt is. Je kunt je afvragen of er eind juni 2009 bij de besluitvorming over het programma van eisen nog geen zicht was op deze uitkomst van het KWP? Als het eigen beleid met een verdeling van 1/3, 1/3, 1/3 zou zijn aangehouden was het effect veel kleiner geweest.
- Door de economische recessie stagneert de verkoop van (duurdere) woningen. Ook hier geldt dat als de verdeling van 1/3, 1/3, 1/3 conform het eigen beleid zou zijn aangehouden het effect voor de duurdere woningen geringer zou zijn geweest. Bij iedere risicoanalyse zou dit risico naar voren zijn gekomen en van invloed geweest zijn op de financiële haalbaarheid.
- De verplaatsing van Veensche Boys naar de locatie bij Starlight wordt substantieel duurder dan eerder geraamd. De aangevoerde redenen dat de één op één verplaatsing omvangrijker is geworden en door de ongunstige eigendomsverhoudingen en opstallen bij de locatie nabij Starlight zouden met een goed onderzoek al bij de eerste besluitvorming duidelijk moeten zijn geweest.

Er wordt ook nog op gewezen dat de eerder genoemde risico's (uit het stuk van september 2009) er nog steeds zijn. Vervolgens wordt een herziening van de voorkeursvariant voorgesteld waarbij op de volgende punten wijzigingen plaats vinden:

- inpassen en deels verplaatsen van Veensche Boys op bestaande locatie;
- het verhogen van de dichtheid in deelplan 2;
- het aanpassen van het woningbouwprogramma in deelplan 3;
- het beter benutten van in bezit zijnde gronden in deelplan 2;
- het temporiseren van de woningbouw in deelplan 3;
- afwaarderen van de boekwaarde van deelplan 3 en 4 (afwaardering van € 1.520.000 inclusief niet meer toe te rekenen plankosten aan deelplan 4);
- deelplan 4 schrappen uit het voorkeursmodel.

Daarnaast wordt voorgesteld om de wettelijk EPC norm toe te passen in plaats van de 10% lagere norm uit het milieubeleid van de gemeente. Het resultaat van de herziening is dat deelplan 1 en 2 een licht negatief resultaat laten zien. Voor deelplan 3 wordt verwacht dat in de toekomst een winst te behalen valt. Ramingen worden daarbij niet gegeven. Ook bij het voorstel voor de herziening van het voorkeursmodel ontbreekt een risicoanalyse met bijbehorende financiële consequenties en benodigde beheersmaatregelen.

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Op basis van de aangegeven bevindingen zijn de volgende conclusies te trekken voor het al dan niet voldoen aan de norm.

4.1.1. Visie op het Grondbeleid

Probleemanalyse

Vraag Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het grondbeleid?	Norm: Aan de keuze voor (de vorm van) het grondbeleid ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.
De hoofdvraag is beantwoord via een aantal deelaspecten:	
Deelaspect: Grondbeleid algemeen	Norm: Het Grondbeleid behoort up tot date te zijn, waarbij de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en markt verwerkt moeten zijn
Conclusie: voor dit deelaspect wordt niet aan de norm voldaan.	
Deelaspect: Gekozen strategie	Norm: Beleidskeuzes zijn gebaseerd op zorgvuldige afwegingen van de mogelijkheden, de verwachte consequenties van de verschillende keuzes en een daarbij behorende risicobeschouwing.
Conclusie: voor dit deelaspect wordt niet aan de norm voldaan.	
Deelaspect: Model van risicobeheersing	Norm: De wijze waarop omgegaan wordt met de risico's van een beleidskeuze behoren in het beleid te zijn verwoord dan wel in een aparte nota over risicomanagement gemeentebreed.
Conclusie: voor dit deelaspect wordt niet aan de norm voldaan.	

Doelstellingen

Doelstellingen grondbeleid	Norm De doelstellingen van het grondbeleid zijn SMART+C of vergelijkbaar geformuleerd
Conclusie: voor dit aspect wordt niet aan de norm voldaan.	

Actoren

Rol van de gemeente en andere partijen bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid	Norm - De gemeente is bekend met de actoren - Er bestaat duidelijkheid over ieders rol
Conclusie: voor dit aspect wordt aan de norm voldaan.	

4.1.2 Inbedding risicomanagement

Risicomanagement

Vragen - Op welke wijze worden risico's geïnventariseerd, geanalyseerd en vastgelegd? - Welke maatregelen treft de gemeente om (de risico's van) het grondbeleid te beheersen? (Te denken valt aan beleidsmaatregelen, tijd, capaciteit, middelen en o.a. beschikbare weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen.)	Norm Voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie is op eenduidige, transparante en consistente wijze inzichtelijk op welke wijze de risico's worden geïnventariseerd en geanalyseerd en wat de consequenties zijn van het grondbeleid in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.
Conclusie: voor dit aspect wordt niet aan de norm voldaan.	

Taken en bevoegdheden

Vraag Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld (binnen het grondbeleid en specifiek t.a.v. risicomanagement)?	Norm De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en de organisatie is bekend met deze verdeling.
Conclusie: voor dit aspect wordt niet aan de norm voldaan.	

4.1.3 Resultaten grondbeleid

<p>Vraag</p> <p>Beantwoorden de resultaten en effecten aan de doelen?</p>	<p>Norm</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er worden SMART+C geformuleerde normen gehanteerd – die bovendien gerelateerd zijn aan de doelstellingen van het grondbeleid – om de voortgang van het grondbeleid te monitoren. - Er vindt periodiek een evaluatie plaats naar de resultaten en effecten van het grondbeleid waarin ook wordt meegenomen de overwegingen die destijds aanleiding waren voor het grondbeleid, de keuze voor de strategie, de parameters en het model voor risicobeheersing - Er vindt gestructureerde bewaking en evaluatie plaats van de afzonderlijke grondexploitaties waarbij steeds inzichtelijk wordt gemaakt hoe de resultaten en de gebruikte parameters verlopen.
<p>Conclusie: voor dit aspect wordt aan de eerste 2 normen niet voldaan en aan de derde norm gedeeltelijk.</p>	

4.1.4 Sturende en controlerende rol van de raad

Sturingsmogelijkheden

<p>Vragen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wordt de raad tijdig en adequaat geïnformeerd over de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van beleid? - Welke mogelijkheden heeft de raad om sturing te geven aan het grondbeleid? 	<p>Norm</p> <ul style="list-style-type: none"> - De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad zijn schriftelijk vastgelegd en worden nageleefd. - Voor de raad is inzichtelijk wat de resultaten en effecten van het grondbeleid zijn in relatie tot de doelstellingen en wat (financiële) opbrengsten van het grondbeleid zijn. - De raad heeft een volledig en eenduidig beeld over zijn mogelijkheden om sturing te geven aan het grondbeleid.
<p>Conclusie: voor dit aspect wordt niet aan de norm voldaan.</p>	

Wijze van sturing

<p>Vragen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Van welke mogelijkheden maakt de raad gebruik om sturing te geven? - Hoe en wanneer zet de raad deze mogelijkheden in? 	<p>Norm</p> <p>De raad maakt een transparante en onderbouwde afweging wanneer hij welke instrumenten inzet, waarbij ruimte is voor een heroverweging van eerder gemaakte keuzes onder andere ten aanzien van strategie en het model voor risicobeheersing.</p>
<p>Conclusie: voor dit aspect wordt niet aan de norm voldaan.</p>	

4.1.5 Samenvatting conclusies per aspect

De hiervoor genoemde conclusies zijn samengevat in onderstaande matrix.

	Voldoet wel	Voldoet niet	Voldoet deels
Visie op grondbeleid			
a. Algemeen		X	
b. Gekozen strategie		X	
c. Model risicobeheersing		X	
d. Doelstellingen		X	
e. Actoren	X		
Inbedding risicomanagement			
a. risicomanagement		X	
b. taken en bevoegdheden		X	
Resultaten grondbeleid			
a. Smart + C		X	
b. Periodieke evaluatie		X	
c. Gestructureerde bewaking en evaluatie			X
Sturende en controlerende rol van de raad			
a. sturingsmogelijkheden		X	
b. wijze van sturing		X	

De algemene conclusie is dat op nagenoeg alle aspecten met betrekking tot grondbeleid, de uitvoering ervan en het bijbehorende risicomanagement niet aan de daaraan te stellen normen wordt voldaan.

De conclusies per aspect zijn als volgt:

Visie op het grondbeleid:

- De nota grondbeleid is verouderd en achterhaald door gewijzigde wet- en regelgeving en marktomstandigheden.

- De nota is niet gebaseerd op zorgvuldige afwegingen van de mogelijkheden, de consequenties van de mogelijke keuzes en de daarbij behorende risicobeschouwing. Daarnaast wordt geen relatie gelegd met het toen vigerende structuurplan.
- Hoewel daar door de accountant al meerdere keren op is aangedrongen, is er nog geen gestructureerd risicomanagementsysteem gemeentebreed en daarmee ook niet voor het grondbeleid.
- Doelstellingen worden in het beleid niet SMART + C of vergelijkbaar duidelijk en meetbaar geformuleerd en in de tijd gevolgd.
- Uit de organisatie en de resultaten van de ontwikkelingsprojecten blijkt dat de gemeente bekend is met de actoren en rollen bij dergelijke projecten.

Inbedding risicomanagement m.b.t. grondbeleid

- Er is geen risicomanagementsysteem voor het grondbeleid. Slechts delen van het totale systeem zijn terug te vinden in:
 - inventarisaties van kansen en bedreigingen van lopende en mogelijke toekomstige projecten;
 - risicoanalyse van lopende grondexploitaties;
 - de Meerjarenbegroting 2012-2015;
 - voortgangsrapportages.
- De taken en bevoegdheden van betrokkenen in de gemeentelijke organisatie bij het grondbeleid en het risicomanagement daarvan liggen niet vast.
- Er zijn organisatorische verbeteringen in gang gezet, maar in een te laag tempo.

Resultaten van het grondbedrijf

- Er vindt geen gestructureerde evaluatie plaats van de voortgang van het grondbeleid.
- Er vindt geen gestructureerde monitoring plaats naar de resultaten en de effecten van het grondbeleid.
- De bewaking en evaluatie van de afzonderlijke grondexploitaties vindt onvoldoende gestructureerd plaats.

Sturende en controlerende rol van de raad

- Afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad met betrekking tot grondbeleid en de uitvoering daarvan zijn niet vastgelegd.
- Daardoor is de informatievoorziening ad hoc en is de raad afhankelijk van datgene wat door het college wordt aangereikt.
- De raad heeft niet voldoende inzicht wat de resultaten en effecten zijn van het grondbeleid.

4.1.6 Conclusies project Nijkerkerveen

De conclusies m.b.t. project Nijkerkerveen zijn als volgt.

Oorspronkelijk besluitvorming Fase 1

- Besluitvorming fase 1 in april 2009 voor project Nijkerkerveen vond plaats toen de crisis in de financiële markten en huizenmarkt duidelijk merkbaar waren;
- Er is gekozen voor een model waarvan de financiële onderbouwing onvoldoende was. Indicatie van het voorkeursmodel was financieel neutraal, waarbij de waardering van de risico's ontbraken;
- Er was in het geheel geen risicobeschouwing toegevoegd bij de stukken waarop besluitvorming heeft plaats gevonden.

Aanvullend voorbereidingskrediet ad € 850.000

In de stukken wordt weliswaar ingegaan op een aantal risico's, maar ze worden nauwelijks gekwantificeerd en er worden geen beheersmaatregelen getroffen.

Heroverweging voorkeursmodel

In april 2011 gaat de raad akkoord met een fors aangepast voorkeursmodel waarbij een groot deel van de oorzaken voor de bijstelling met een goede risico-inventarisatie in 2009 al bekend had kunnen zijn. Ook nu ontbreekt weer een risicomanagementplan ondanks dat slechts de hoop wordt uitgesproken dat het totale plan kostenneutraal zal zijn.

Samenvattende conclusie: bij alle belangrijke (financiële) beslissingen voor het project Nijkerkerveen heeft het ontbroken aan een goede risicobeschouwing en daarbij horende scenario's. Ondanks dit fundamentele gemis is de raad steeds akkoord gegaan met de voorstellen.

Zonder gedegen analyse naar zowel de organisatie van het project als de risico's van alle parameters in het grondexploitatiemodel is het niet mogelijk een definitief oordeel te geven over het al of niet doorgaan met dit project in de huidige vorm.

4.2 Aanbevelingen

Als de conclusies en aanbevelingen worden onderschreven evenals de aanbevelingen dan kan de raad het college verzoeken om uitgaande van deze aanbevelingen tot een plan van aanpak te komen. Voor die aanbevelingen die zich primair richten op de rol van de raad zal de raad zelf het initiatief dienen te nemen.

4.2.1 Visie op grondbeleid

1. Stel een nieuwe nota Grondbeleid op waarin voldaan wordt aan de aangegeven normen met betrekking tot:
 - het verwerken van alle relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving;
 - het baseren van beleidskeuzes op afwegingen van mogelijkheden en de verwachte consequenties;
 - een risicomanagementsysteem passend binnen het eveneens nog te ontwikkelen en te implementeren risicomanagementsysteem gemeentebreed.
2. Formuleer de doelstellingen van het grondbeleid op SMART + C of vergelijkbare wijze en volg die in de tijd.
3. Laat het grondbeleid aansluiten bij het realiseren van de vastgestelde structuurvisie Nijkerk/Hoevelaken en de visie op de binnenstad van Nijkerk.

4.2.2 Inbedding van het risicomanagement m.b.t. het grondbeleid binnen de gemeente

Risicomanagement

4. Stel een risicomanagementbeleid voor het grondbeleid op en veranker dat in een gemeentebreed risicomanagement systeem. Leg hierin vast:
 - op welke wijze het college en de ambtelijke organisatie op eenduidige, transparante en consistente wijze inzichtelijk maken op hoe risico's worden geïnventariseerd en geanalyseerd;
 - op welke wijze beheersmaatregelen worden opgesteld;
 - op welke wijze geëvalueerd wordt en
 - aan wie met welke frequentie gerapporteerd wordt.
 5. Geef voor het grondbeleid specifiek aan hoe het risicomanagement is georganiseerd (systeem en wie doet wat etc.) en wat de consequenties zijn in termen van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.
- 6. Taken en bevoegdheden**
- Zorg voor een zorgvuldige beschrijving van alle processen binnen het grondbeleid.
 - Zorg voor de noodzakelijke kwaliteit en capaciteit in bemensing.
 - Leg de taken en bevoegdheden vast van alle betrokkenen bij de opstelling van het grondbeleid en de uitvoering ervan in de concrete grondexploitaties en bijbehorende risicomanagement.

4.2.3 Resultaten van het grondbeleid

7. Zorg voor adequate dossiervorming waarin de geschiedenis van een project eenduidig is terug te vinden met tenminste o.a.:
 - Projectopdracht
 - Projectgroep verslagen
 - Stuurgroep verslagen
 - Voortgangsrapportages met een standaard indeling
 - Verslagen overleg college-ambtenaren met vaste agenda
 - Besluitvorming m.b.t. wijzigen van parameters grondexploitatie
8. Maak een jaarlijkse update van alle grondexploitaties met bijhorend risicodossier.
9. Laat een risico-inventarisatie maken van de 106 ha grond die in eigendom is van de gemeente en die nog niet in exploitatie zijn genomen

4.2.4 Sturende en controlerende rol van de raad

10. Sturingsmogelijkheden

- Zorg er voor dat bij de opstelling en behandeling van een nieuwe Nota grondbeleid alle overwegingen en onderbouwingen aan de orde komen inclusief de risicobeheersing en de evaluatie van het huidige beleid. Daarbij moet aangesloten worden bij het realiseren van de vastgestelde structuurvisie.
- Raad bepaal wat aan info nodig is en welke kaders er gesteld worden.
- Vraag om een systeem van risicomanagement en eis dat bij elk relevant voorstel aan de raad voorzien is van een risicoparagraaf.

11. Wijze van sturing

- Maak als gemeente meer gebruik van de mogelijkheid om de raad vertrouwelijk te informeren en vertrouwelijk bij te praten en niet als het te laat is, maar structureel. Doe dit op de kortst mogelijke termijn.
- Ontwikkel kennis binnen de raad over grondbeleid en (het proces van)grondexploitaties en wordt met die kennis (ook vertrouwelijk) gesprekspartner van het college.
- Geef met de risicobeschouwingen (zie 4.2.4.1) - die bij de voorstellen aan de raad gedaan moeten worden - invulling aan de sturende rol van de raad.

4.2.5 Project Nijkerkerveen

12. Neem geen besluiten meer over projecten met grote financiële gevolgen zonder gedegen risicobeschouwing.
13. Laat op korte termijn een evaluatie van de organisatie en een risicoanalyse opstellen voor het project om het project te kunnen (bij)sturen of alsnog zelfs fundamenteel aan te passen.

Bestuurlijke reactie van het college

De onderzoeksrapportage met conclusies en aanbevelingen is voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Naar aanleiding hiervan hebben wij de volgende reactie gekregen van het college:

Geachte leden van de Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand,

Op 24 april 2012 hebben wij uw rapport "Risicomanagement Grondbeleid" april 2012 ontvangen met het verzoek om een bestuurlijke reactie. Door middel van deze brief geven wij u onze reactie.

Vooraf

Graag willen wij u informeren over het proces van verbeteringen dat wij de afgelopen jaren nadrukkelijk hebben ingezet, waarbij ingespeeld wordt op de actuele ontwikkelingen op het gebied van risicomanagement voor het grondbeleid. Voorbeelden hiervan zijn:

- *jaarlijkse herijking en vaststelling van het grondprijsbeleid;*
- *tijdige afwaardering van gronden op basis van marktconformiteit en mede gebaseerd op risicoscans;*
- *het besluit om een strategisch planeconoom aan te trekken per september 2011;*
- *het in de loop van 2012 aanschaffen van een grondexploitatie softwarepakket waardoor uniformiteit en eenduidigheid in grondexploitaties wordt verkregen en een risico-analyse met beheermaatregelen in de toelichting op de grondexploitaties een standaard onderdeel zal zijn;*
- *actualisatie van alle actieve grondexploitaties;*
- *het in het eerste kwartaal 2012 produceren van een overzicht met alle actieve grondexploitaties inclusief een beknopte risicoanalyse en specifieke projectrisico's;*
- *het opstellen van een uitgangspuntennotitie voor de Nota Grondbeleid 2012; deze is inmiddels in het besluitvormingstraject gebracht.*

De gemeente Nijkerk heeft de afgelopen jaren door scherp te sturen op het (geraamde) planresultaat, substantiële winsten op diverse grondexploitaties gerealiseerd. Er zijn veel extra woningen, scholen, bedrijven en andere (maatschappelijke) voorzieningen gerealiseerd. Zelfs in de komende jaren zullen nog gebiedsontwikkelingen worden gerealiseerd op onder andere "verdienlocaties". Wij verwachten dat de toekomstige positieve resultaten, ook met in achtneming van het voorzichtigheidsprincipe en hoge marktconformiteit in de berekening van baten en lasten, haalbaar zijn.

Reactie

De Rekenkamercommissie heeft het concept rapport (dat voor technische reactie werd aangeboden begin maart 2012) reeds tweemaal besproken met de Auditcommissie voordat de Rekenkamercommissie kennis kon nemen van onze technische reacties. Dat betreuren wij, temeer omdat deze handelwijze in strijd is met uw eigen regels en voorschriften. Bovendien heeft de Auditcommissie door deze handelwijze geen kennis kunnen nemen van aanpassingen in uw teksten naar aanleiding van het "technische ambtelijke commentaar" en miste de Auditcommissie ook onze "Bestuurlijke reactie".

Uw rapport van april 2012 constateert in de "Bestuurlijke samenvatting" (pagina 5): "De resultaten van het onderzoek geven aan dat op korte termijn structurele verbeteringen noodzakelijk zijn om dit financieel belangrijke beleidsterrein beter te beheersen en te structureren". Deze conclusie doet ons inziens onrecht aan de Nijkerkse situatie. Op het concept-rapport maken wij de volgende opmerkingen:

1. *In tegenstelling tot de onderzoeksopzet waarin het onderzoek beperkt werd tot het risicomanagement binnen grondzaken, wordt in het rapport een aantal malen het (nog niet geheel gecodificeerde) risicomanagement*

gemeentebreed aangehaald. Daarbij geldt de kanttekening dat ook al is er (nog) geen “Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen Nijkerk” dat niet betekent dat er niets of te weinig aan risicomanagement wordt gedaan. Dat laatste wordt ook aangegeven in het controlerapport Jaarrekening 2011 gemeente Nijkerk, d.d. 20 april 2012, Deloitte Accountants B.V. verklaart op pagina 17, 3^e alinea, nadrukkelijk dat “ter beperking van de risico’s de gemeente diverse maatregelen heeft getroffen, waaronder het afwaarderen van niet in exploitatie genomen gronden, herziening van de looptijd van de uitgifte van gronden op in uitvoering zijnde complexen, maar ook het frequenter actualiseren van de grondexploitaties.” De accountant verklaart in deze passage dat met die maatregelen de noodzakelijke voorzichtigheid is betracht. De conclusie van uw rekenkamer lijkt niet in overeenstemming met de aangehaalde accountantsverklaring.

- 2. Een aantal vergaande verbeteringen en actualisaties van grondexploitaties die in 2010 en met name in 2011 zijn ingezet (tevens de aanvang van het Rekenkameronderzoek) zijn naar onze mening ten onrechte niet in het onderzoek betrokken en zijn naar ons oordeel niet in overeenstemming met de werkelijkheid (zie voor details de tekstpassages die bij de betreffende eindconclusies van de Rekenkamercommissie zijn geplaatst);*
- 3. De conclusie dat exploitatieopzetten niet periodiek worden geactualiseerd, onderschrijven wij niet. feit is dat in de onderzoeksperiode en daarvoor, regelmatig grondexploitaties zijn getoetst aan allerlei marktontwikkelingen en ook werden geactualiseerd. Deze geactualiseerde grondexploitaties zijn door de Rekenkamercommissie om voor ons onbekende redenen niet in ogenschouw genomen;*
- 4. De mening van de Rekenkamercommissie “dat op korte termijn geen fundamentele verbeteringen werden doorgevoerd” doet in onze ogen geen recht aan de doorgevoerde (proces)verbeteringen in 2011 en het 1e kwartaal 2012 en staat naar onze mening ook haaks op de aangehaalde verklaringen van Deloitte Accountants B.V.*
- 5. Voor de conclusie in de bestuurlijke samenvatting “dat de uitkomst van exploitaties wellicht beter had gekund” hadden wij graag een onderbouwing gezien.*

Hierna komt hoofdstuksgewijs een aantal opmerkingen aan de orde.

Hoofdstuk 1.5 Normenkader

De aanbeveling van uw commissie verwoord in hoofdstuk 4 van het rapport om te gaan voldoen aan de door u aangehaalde normen-kwaliteitscirkel van Deming, met de nadruk op proces- en organisatorische verbeteringen, wordt ondersteund. Wel brengen wij graag de nuancering aan dat de gemeente reeds voor het uitvoeren van het onderzoek een proces van verbeteringen heeft ingezet waarbij ingespeeld wordt op de actuele ontwikkelingen op het gebied van risicomanagement voor het grondbeleid (zie ook de passages aan het begin van deze brief).

Hoofdstuk 3 Nijkerkerveen (projecten deelplan 1 en deelplan 2)

Ter aanvulling op het door de Rekenkamercommissie beschreven proces en kritische kanttekeningen met betrekking tot de voorbereiding en ontwikkeling van de gebiedsontwikkeling project Nijkerkerveen het volgende:

- 1. Naar aanleiding van onder andere destijds te verwachten c.q. opgetreden negatieve grondprijzontwikkelingen werd de raad tijdig en transparant voorgesteld om tot afwaardering van de boekwaarde van gronden te besluiten tot een bedrag van ruim 1.500.000,00 euro.*
- 2. Daarmee werd, anders dan door uw Rekenkamercommissie aangegeven, wel tijdig inhoud en uitvoering gegeven aan het op dit projectniveau noodzakelijke risicomanagement. Zie daartoe raadsbesluit 2011/019 d,d, 28 april 2011. Wij menen dan ook dat de conclusie van de Rekenkamercommissie in de bestuurlijke samenvatting, namelijk “dat exploitatieopzetten niet periodiek worden geactualiseerd” niet terecht is.*
- 3. Risicospreiding werd onder meer verkregen door in de gesloten ‘Samenwerkings- overeenkomst’ te bepalen dat winst en verlies op basis van 50%-50% over de partijen verdeeld zou worden, terwijl bovendien een verandering in de grondexploitatieberekening die ten grondslag ligt en onderdeel is van deze PPS, alleen gewijzigd kan worden met instemming van de Stuurgroep Nijkerkerveen. Participant is namens de gemeente onder andere de portefeuillehouder grondbeleid.*
- 4. Voor Nijkerkerveen deelplan 2 was tijdens de onderzoeksperiode van de Rekenkamer-commissie, terecht gelet op de stand van zaken in het voorbereidingstraject, nog geen vastgestelde grondexploitatie voorhanden, omdat de nog te globale uitgangspunten die bij het opstellen van een zogenaamde “haalbaarheidsberekening” waren doorgerekend, nog onvoldoende waren uitgewerkt in onder meer een DO (definitief ontwerp).*

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

4.1.1. Grondbeleid

Wij onderschrijven dat “het grondbeleid” up to date behoort te zijn, waarbij de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en markt verwerkt moeten zijn. De conclusie dat op dit aspect niet wordt voldaan aan de norm, delen wij niet. Ten aanzien van in voorbereiding en ontwikkeling genomen projecten en handelingen alsmede het vervaardigen van allerlei producten op het terrein van ruimtelijk recht (denk aan bestemmingsplannen en opstellen overeenkomsten tot kostenverhaal) zijn nieuwe wetgeving en andere van belang zijnde regels één op één toegepast. De conclusie van de Rekenkamercommissie gaat hier ten onrechte, aan voorbij.

Wij delen de conclusie ten aanzien van de deelaspecten “Gekozen strategie” en “Model van risicobeheersing”, zij het dat hier een afzwakking van de stelling “er wordt niet aan de norm voldaan” gerechtvaardigd is omdat aan deze norm deels wel wordt voldaan. Wij hebben (zij het nog onvoldoende structureel) veelvuldig tussen 2008 en heden, aan monitoring van de markt gedaan en de wijzigingen en risico’s daarvan in zogenaamde “Voortgangsrapportages” en andere projectrapportages gemeld.

4.1.2. Inbedding Risicomanagement

De vaststelling dat aangaande “risicomanagement” en “taken en bevoegdheden” niet aan de gestelde norm voldoet, wordt herkend.

4.1.3. Resultaten grondbeleid

De conclusies met betrekking tot de resultaten van het grondbeleid zijn herkenbaar, daarbij past wel de nuancering dat ten aanzien van strategiekeuze, parameters en risicobeheersing een groot aantal afwegingen en beleidskeuzes werden gemaakt bij de diverse projecten. Dit gebeurde met name via de grondexploitaties die de raad ter vaststelling werden aangeboden. De afgelopen jaren is wel degelijk risicomanagement gepleegd t.a.v. actieve grondexploitaties. Er zijn door het grondbedrijf hoge winsten gerealiseerd met name ook omdat strak is gestuurd op geprognosticeerde planresultaten

4.1.4. Sturingsmogelijkheden en wijze van sturing

U concludeert dat niet aan de norm wordt voldaan daar waar het gaat om mogelijkheden voor de raad om sturing te geven en hoe de raad dat operationaliseert. Wij onderkennen dit ten dele. Vanuit het dualisme geredeneerd zijn er gescheiden verantwoordelijkheden voor het college en de raad. Eén van de voornaamste sturingsmogelijkheden die de raad bij gebiedsontwikkeling krijgt voorgelegd is de wijze waarop een gebiedsontwikkeling (via raadsbesluit en vigerend beleid) moet worden gerealiseerd, en daarbij de keuze wat de rol van gemeente en marktpartijen zal/kan zijn etc. Ook via verantwoording op grond van artikel 16 BBV en andere tussentijdse rapportages, en voortgang van grondexploitaties heeft de raad talloze mogelijkheden ten aanzien van sturing en controle. Het vervolg op deze lijn is terug te vinden in de nieuwe (concept) Nota grondbeleid 2012. Hier is een groot aantal beleidsregels opgenomen die de controlerende en sturende taak van de raad nog beter faciliteren en transparanter maken. Doelstellingen, onder andere voortvloeiend uit de nieuwe Structuurvisie, zijn als speerpuntbeleid en rode draad in de nieuwe Nota Grondbeleid opgenomen.

Via het Programma Ruimtelijke en Maatschappelijke Investerings (PRMI) dat in het najaar ter vaststelling aan de raad zal worden voorgelegd, worden controle en sturing nog meer verbeterd en versterkt.

Ter illustratie van de sturingsmogelijkheden wijzen wij hieronder op (beleids)documenten die inmiddels dan wel in de loop van 2012 voor de raad beschikbaar zijn c.q. komen:

Document	Gereed / beschikbaar	Raadsvergadering
<i>Uitgangspuntennotitie Nota grondbeleid 2012 Nijkerk</i>	<i>April 2012</i>	<i>Nader te bepalen*</i>
<i>Grondexploitatie overzichten</i>	<i>Maart 2012</i>	<i>Ter kennisneming bij ambitie discussie</i>
<i>PRMI Nijkerk</i>	<i>Raadsinformatiebrief</i>	<i>Besluitvorming 2012</i>

	<i>Juni 2012</i>	
<i>Nota Grondprijnsbeleid 2012</i>	<i>April 2012</i>	<i>Juni 2012 ter kennisneming</i>
<i>Integrale Nota Risicomanagement</i>	<i>2012 / 2013</i>	<i>2012 / 2013</i>

**Behandeling van de uitgangspuntennotitie nota grondbeleid is op het verzoek van de raadscommissie uitgesteld, met het verzoek mogelijke relevante uitkomsten/aanbevelingen van het rekenkameronderzoek in de uitgangspuntennotitie te verwerken.*

Tenslotte

Op basis van bovenstaande bevindingen formuleren wij de volgende slotconclusies:

- *Wij zijn van mening dat sprake is van een te negatieve voorstelling van zaken door uw Rekenkamercommissie. Wij voelen ons daarin gesteund door de bevindingen van Deloitte Accountants B.V., pagina 17 jaarrekening controlerapport 2011. Vele concrete verbeteringen in het proces en actualisaties (nota grondbeleid, jaarlijkse doorrekening van alle grondexploitaties) zijn ten onrechte niet in het onderzoek betrokken. Ook wordt vanaf dit jaar bij het opstellen van de kadernota een risicoinventarisatie gemaakt. In deze inventarisatie worden alle risico's benoemd die incidenteel of structureel financieel effect hebben. In de programmabegroting en – rekening is een paragraaf weerstandvermogen opgenomen.*
- *Een behoorlijk aantal procesverbeteringen is vanaf september 2011 al structureel doorgevoerd.*
- *Ondanks de crisis op de financiële markt heeft het grondbedrijf door een strakke bewaking van en sturing op geprognostiseerde positieve planresultaten, de afgelopen jaren exploitaties met een goed gevolg weten te realiseren.*
- *Alle actieve grondexploitaties zijn reeds (meermalen) geactualiseerd in de periode oktober 2011 – maart 2012. Dat is naar ons oordeel ten onrechte niet/nauwelijks door uw Rekenkamercommissie vermeld.*

Wij hopen met onze reactie een bijdrage te leveren aan uw uiteindelijke rapport.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Nijkerk,

*de secretaris,
mevrouw mr. M.D. Haalstra*

*de burgemeester,
de heer mr. drs. G.D. Renkema*

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het college van burgemeester en wethouders voor haar reactie op het onderzoek.

Wij wijzen u erop dat het rapport voor technische reactie is voorgelegd aan de respondenten. Wij hebben hun reacties in twee ronden verwerkt en aan hen teruggekoppeld. Aangenomen mag worden dat de inhoud van het rapport correct is.

U geeft in uw reactie aan dat een proces ter verbetering in gang gezet is. De rekenkamercommissie wijst erop dat en dat het rapport gaat over de periode 2008 tot 2011. De onderzoeksopzet is definitief gemaakt in september 2011, nadat deze besproken is in de auditcommissie. De onderzoeksperiode is hierin opgenomen. Na de bespreking in de auditcommissie zijn de onderzoeksdocumenten opgevraagd over de onderzoeksperiode van 2008 – september 2011. Conclusies en aanbevelingen hebben derhalve ook betrekking op deze periode. Waar tijdens het onderzoek is gebleken dat er verbeteracties zijn ingezet is dat vermeld. Hierbij hebben wij niet geconstateerd of al tot voldoende bijsturing is gekomen, omdat dit buiten de horizon van het onderzoek ligt en omdat verbeteracties niet eerder zijn ingezet.

Zoals u weet vindt ca 2 tot 3 jaar na de afronding van een onderzoek een doorwerkingsonderzoek plaats waarbij gekeken wordt of de door de raad aangenomen aanbevelingen adequaat zijn opgevolgd. Dan zal blijken of de daaraan voorafgaande verbeteracties tot het gewenste resultaat hebben geleid.

In uw reactie geeft u aan dat de gemeente Nijkerk de afgelopen jaren door scherp te sturen substantiële winsten heeft gerealiseerd op diverse grondexploitaties. In de onderzoeksopzet die met de auditcommissie is afgestemd is uitdrukkelijk opgenomen dat het rekenkameronderzoek niet ingaat op de vraag of optimale uitkomsten van grondexploitaties zijn behaald. Uw stelling dat dat wel het geval is, kan pas aangetoond worden door middel van onderzoek door u en of door ons. Wij hebben geen kennis van een dergelijk onderzoek.

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om de bevindingen vóór de technische reactie van uw college/ambtelijke medewerkers te bespreken met de auditcommissie met vermelding van de beperking dat het concept vertrouwelijk is. In de overweging speelde mee dat de auditcommissie belang hecht aan het tussentijds bespreken van de resultaten van het onderzoek, evenals de doorlooptijd. Zoals u weet dringt uw auditcommissie er ook bij andere onderzoeken op aan om tussentijds de vinger aan de pols te kunnen houden. Gezien het belang en de vermelde beperkingen acht de rekenkamercommissie het gepast dat daaraan in een besloten vergadering gevolg is gegeven. Temeer omdat de bespreking in de auditcommissie gericht was op het vergroten van de bruikbaarheid van de aanbevelingen. De rekenkamercommissie van mening dat zij hierbij niet in strijd heeft gehandeld met haar regels en voorschriften.

Wij wijzen u erop dat het onderzoeksrapport pas openbaar is gemaakt, nadat het voorgelegd is voor technische en bestuurlijke reactie. De technische reactie heeft overigens niet geleid tot een

fundamentele aanpassing van de conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke reactie is bij de openbaarmaking van het rapport integraal opgenomen in de eindversie van het rapport.

De rekenkamercommissie acht het gepast met enige terughoudendheid op de bestuurlijke reactie te reageren. Wij vinden namelijk dat de inhoud van het rapport voor de raad op zich voldoende moet zijn om haar mening te kunnen vormen. Het college brengt in haar bestuurlijke afweging nuanceringen aan, maar het is aan de raad om daarover te oordelen bij het formuleren en/of vaststellen van haar conclusies en aanbevelingen.

Zoals gebruikelijk zijn wij voorafgaande aan die besluitvorming uiteraard graag bereid een en ander toe te lichten in een vergadering van een raadscommissie of de raad.

Bijlage 1 Literatuur en documenten

- 1 Onderzoekopzet Risicomanagement Grondbeleid gemeente Nijkerk
- 2 Organogram afdeling MRO gemeente Nijkerk
- 3 Nota Grondbeleid, februari 2005
- 4 Uittreksel uit begroting 2012-2015 Paragraaf 2 Weerstandsvermogen
- 5 Uittreksel uit begroting 2012-2015 Paragraaf 7 Grondbeleid
- 6 Begroting 2012 Grondexploitatie
- 7 Herziende exploitatie opzet complex Oosterpoort, 25-01-2011
- 8 Exploitatieopzet complex Corlaer, 1-1-2010
- 9 Samenwerkingsovereenkomst/Realisatieovereenkomst Nijkerkerveen, 22-03-2011
- 10 Exploitatieopzet Nijkerkerveen deelplan 1, 1-01-2011
- 11 Ruimtegebruik Deelplan 1 Nijkerkerveen, 1-01-2011
- 12 Voortgangsrapportages Kern Nijkerkerveen, 27-04-2011 en 31-10-2011
- 13 Voortgangsrapportage De Terrassen fase 2 en 3, 27-04-2011
- 14 Voortgangsrapportage De Flier, 27-04-2011
- 15 Voortgangsrapportage Telstar, 27-04-2011
- 16 Speerpunten werkzaamheden Toonen/De Kruif
- 17 Brief heer De Coninck aan gemeenteraad, 8-4-2011
- 18 Notitie heer De Coninck over Grip Raad op Grote Projecten moet beter
- 19 Nadere documentatie Nijkerkerveen
 - Financiële haalbaarheid ontwikkeling kern Nijkerkerveen, november 2008
 - Raadsvoorstel voorkeursvariant en integraal programma van eisen en besluit, 23-04-2009
 - Raadsvoorstel vaststellen integraal programma van eisen en besluit, 25-06-2009
 - Raadsvoorstel Aanvullend voorbereidingskrediet en besluit, 22-09-2009
 - Raadsvoorstel heroverweging voorkeursmodel kern Nijkerkerveen en besluit, 28-04-2011
- 20 Structuurvisie Nijkerk/Hoevelaken 2030, 30-06-2011
- 21 Binnenstad als buitenkans, 30-06-2011
- 22 Verslagen van een aantal bilaterale overleggen tussen manager en projectleiders van 25 januari, 5 april, 14 juni en 11 oktober 2011
- 23 Verslagen van de stuurgroep kern Nijkerkerveen van 27 april en 26 september 2011
- 24 Memo van Steenbergen en Jeronimus d.d. 5 september met betrekking tot de evaluatie van het participatieproces bij project Telstar
- 25 Interview verslagen
- 26 Motie en amendement in de raadsvergadering van 27 en 31 oktober 2011 betreffende het bijstellen van grondbeleid bij voorstelnummer 2011-090
- 27 Deloitte: Managementletter 2008, 13-10-2008
- 28 Deloitte: Managementletter 2009, 16-11-2009
- 29 Deloitte: Managementletter 2010, 12-01-2011
- 30 Deloitte: Managementletter 2011, 24-11-2011

- 31 Deloitte: Accountantsverslag boekjaar 2008, 11-05-2009
- 32 Deloitte: Verslag van bevindingen boekjaar 2009, 22-04-2010
- 33 Deloitte: Accountantsverslag 2010, 06-04-2011
- 34 Kadernota 2010-2013 Hoofdstuk 6 Weerstandsvermogen
- 35 Kadernota 2011-2014 Hoofdstuk 6 Weerstandsvermogen
- 36 Kadernota 2012 Hoofdstuk 6 Vermogen
- 37 Inventarisatie Lopende en Toekomstige projecten: kansen en risico's versies 2009, 2010 en 2011
- 38 Besluitenlijsten auditcommissie
- 29 september 2010
 - 19 januari 2011
 - 24 februari 2011
 - 14 maart 2011
 - 20 september 2011
 - 19 december 2011
- 39 Programmarekening 2009
- 40 Programmarekening 2010

Bijlage 2 Respondenten

De heer G.D. Horst	wethouder gemeente Nijkerk
De heer P. Toonen	manager afdeling Maatschappelijke en Ruimtelijke Ontwikkeling
De heer J. Pott	privaat juridisch adviseur grondexploitatie
De heer J. de Kruif	planeconoom
De heer N. Haitzma	medewerker grondexploitatie
De heer A. Elsenaar	Deloitte, accountant van de gemeente Nijkerk
De heer G.van Beek	directeur gemeente Nijkerk

Bijlage 3 Vormen van grondbeleid

Grondbeleid

In de Rijksnota Grondbeleid “Op grond van nieuw beleid” wordt het belang van een weloverwogen grondbeleid aangegeven: “Grond is verbonden met emoties, die per persoon sterk kunnen verschillen”. Grond is, afhankelijk van de bestemming die er aan is of wordt gegeven, ook een schaars goed waarmee geld te verdienen valt. Tegelijkertijd is het gebruik van grond van groot belang voor de realisatie van publieke doelen. Op de grondmarkt wordt grond gekocht, geëxploiteerd en verkocht. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen en om daarbij publieke doelen te realiseren voert de overheid een grondbeleid. Grondbeleid is daarbij geen doel op zich. Het is ‘dienstbaar’ aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Voor de Nota Grondbeleid is de belangrijkste uitdaging om de aansluiting tussen die publieke doelen en het grondbeleid te verbeteren.” Grondbeleid is daarmee een instrument dat door de gemeente ingezet wordt om invloed uit te oefenen op de grondmarkt. Grondbeleid kent in beginsel drie vormen: actief grondbeleid, passief grondbeleid en gemengd grondbeleid (publiek-private samenwerking). De gemeente is vrij om haar strategie te bepalen en te kiezen voor actief grondbeleid, passief grondbeleid, publiek-private samenwerking of een combinatie. De keuze voor één – of een combinatie – van de vormen van grondbeleid is afhankelijk van de doelstelling van het grondbeleid, de mate waarin de gemeente zelf sturing wil geven aan het grondbeleid en de risico’s die zij bereid is te nemen.

Actief grondbeleid

Er is sprake van zuiver actief grondbeleid als de gemeente volledig als private partij optreedt door zelf alle grond aan te kopen en te verkopen. Voorwaarde hierbij is dat de gemeente de grond zelf in eigendom heeft of krijgt, dat zij de noodzakelijke werkzaamheden als bouw- en woonrijp maken laat uitvoeren en de grond uitgeeft³. Bij de uitgifte van de grond moet de gemeente er zorg voor dragen dat de verkoop marktconform geschiedt⁴. De gemeente heeft de regie en voert de grondexploitatie, draagt de daarbij behorende risico’s en profiteert ook van eventuele meevallers. Inzet hierbij is om met de opbrengsten uit de gronduitgifte, de kosten van de aankoop en het bouwrijp maken van de grond, de bijkomende overige kosten en de kosten van het woonrijp maken en de met de exploitatie verbonden risico’s af te dekken. Eventuele winst kan worden gebruikt om kwaliteit aan het plan toe te voegen of anderszins onrendabele uitgaven te bekostigen. Voordeel van deze vorm van grondbeleid is dat de gemeente directe sturingsmogelijkheden heeft; door een eigen aan- en verkoopstrategie kan de gemeente de grondmarkt direct beïnvloeden. Het nadeel is dat het risico primair bij de gemeente ligt. Als een gemeente kiest voor een actief grondbeleid is het van belang de risico’s zoveel mogelijk te minimaliseren en te beschikken over voldoende financieel weerstandsvermogen.

³ Zie ook Handreiking Grondbeleid voor raadsleden, Ministerie van Binnenlandse Zaken

⁴ Europa Decentraal, dossier staatssteun (www.europadecentraal.nl)

Het belangrijkste voordeel van deze vorm is dat de gemeente volledig zelfstandig kan beslissen over alle aspecten van gebiedsontwikkelingsprojecten en alle inkomsten heeft. Het belangrijkste nadeel is dat de gemeente ook alle risico's van grondaankopen en grondexploitaties heeft.

Publiek private samenwerking (ook wel faciliterend grondbeleid)

Bij een faciliterend grondbeleid werken de gemeente en één of meer marktpartijen samen aan de productie van bouwrijpe grond. Men spreekt dan van publiek private samenwerking. De wijze waarop deze samenwerking wordt ingevuld kan variëren afhankelijk van de opgave, de doelstellingen van de gemeente en de betrokken private partij(en) en de uitkomsten van de tussen hen te voeren onderhandelingen. Kenmerkend is dat de samenwerking op vrijwillige basis plaatsvindt vanuit een streven naar wederzijds voordeel. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bundelen van kennis en kunde, het beperken en/of delen van risico's en het inbrengen van grondposities of vastgoedeigendommen. Tussen de deelnemende partijen worden afspraken gemaakt over de rol van iedere partijen met de daarbij behorende sturingsmogelijkheden en risico's. In het algemeen kan gesteld worden dat de sturingsmogelijkheden en risico's voor de gemeente afnemen naarmate de rol van de private partijen in de samenwerking groter wordt. Het voordeel van een PPS-constructie is dat de gemeente meer directe sturingsmogelijkheden heeft in de grondmarkt dan bij passief grondbeleid en dat de (financiële) risico's gespreid zijn over de deelnemende partijen. Een nadeel is dat de gemeente medewerking nodig heeft om haar doelstellingen te realiseren en dat positieve opbrengsten gedeeld moeten worden.

Deze vorm van samenwerking heeft als belangrijkste voordelen dat de risico's en de opbrengsten van grondexploitaties gedeeld worden met private partijen en dat er minder grond, dat nog niet in exploitatie is genomen, in eigendom is van de gemeente waarmee het risico ook kleiner is.

Nadeel is dat de gemeente bij het programma en de aanpak van gebiedsontwikkelingen rekening moet houden met de belangen van private partijen.

Passief grondbeleid

Als een gemeente niet wil of kan⁵ beschikken over grondeigendom kan zij kiezen voor passief grondbeleid. Bij deze vorm van grondbeleid stelt de gemeente voorwaarden van het gewenst ruimtelijk beleid vast. De realisatie geschiedt door marktpartijen. De gemeente neemt alleen de publiekrechtelijke taken op zich zoals het treffen van de benodigde planologische regelingen en de vergunningverlening.⁶ De gemeente heeft geen inkomsten uit de grondexploitatie en probeert via de inzet van het zogenoemde kostenverhaalinstrumentarium zo veel mogelijk van de gemaakte kosten terug te halen. Voordeel van passief grondbeleid is dat de gemeente minder hoeft te investeren en dus minder risico loopt als met actief grondbeleid. Nadeel is dat de gemeente alleen op indirecte wijze sturing kan geven

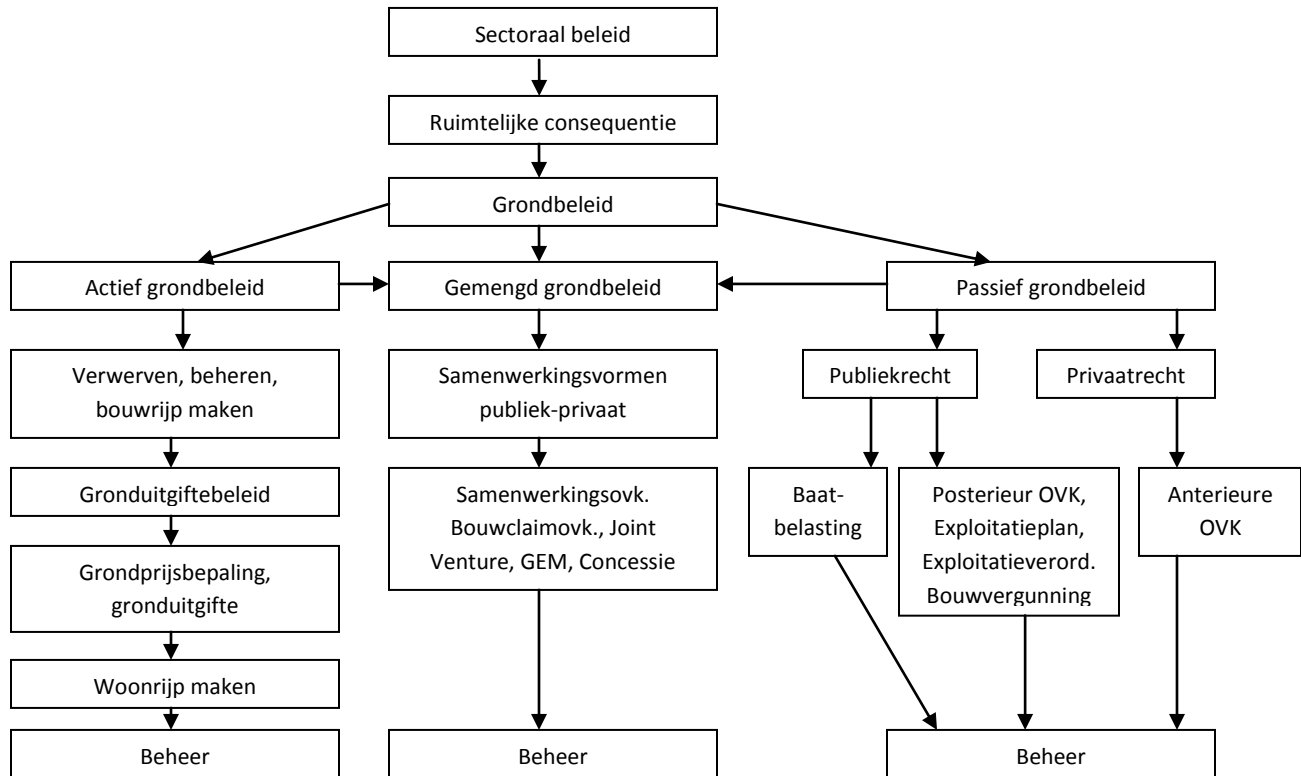
⁵ Wanneer een grondeigenaar de grond niet wil verkopen kan de gemeente gebruik maken van onteigening op basis van de onteigeningswet. Onteigening is alleen mogelijk indien dit in het algemeen belang is, tegen schadeloosstelling en onder bepaalde voorwaarden. Als de grondeigenaar een door de gemeente gewenste bestemming ook zelf kan realiseren kan de gemeente de eigenaar – op grond van het zelfrealisatiebeginsel – niet dwingen om de grond te verkopen.

⁶ Zie ook Handreiking Grondbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

aan de gebiedsontwikkelingen. Zij is afhankelijk van andere partijen voor de ontwikkeling van het grondgebruik
 Daarnaast zijn er geen opbrengsten uit de grondexploitaties behoudens de afgesproken vergoedingen voor bovenwijkse voorzieningen etc. ...

In de onderstaande figuur is het grondbeleid en de belangrijkste instrumenten daarbij schematisch weergegeven.

Figuur 1: Grondbeleid



Bijlage 4 Risicomanagement bij grondbeleid

Volgens het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) zijn gemeenten verplicht om een grondbeleid vast te stellen waarin de doelstellingen worden weergegeven, de ontwikkelingsstrategie en de wijze waarop wordt omgegaan met risico's. Het risicomanagement is daarmee onderdeel van het grondbeleid.

Er kunnen diverse typen risico's worden onderscheiden bij actief grondbeleid:

- Waarderingsrisico's: Het risico dat de boekwaarde van verworven objecten te hoog wordt waardoor de marktwaarde lager is dan de boekwaarde. In de programmarekening 2010 noemt de gemeente Nijkerk hierbij een aantal voorbeelden zoals dat een aangekocht perceel niet voor de verwervingsprijs in exploitatie genomen kan worden en het risico van rentelasten van verworven percelen.
- Marktrisico's of externe risico's: Risico's van nog te maken kosten, nog toe te kennen subsidies, grondprijzen en afzetrisico's (zie ook programmarekening Nijkerk 2010). Belangrijke onzekerheden hierin zijn de inflatie, de ontwikkeling van de woningprijzen en de verwachte renteontwikkeling. Deze risico's hangen samen met nog te maken kosten en opbrengsten.
- Organisatie- en politieke risico's: Risico's die de gemeente zelf kan beïnvloeden. Tot organisatorisico's hoort bijvoorbeeld dat de gemeente verlies lijdt vanwege onvoldoende management of de hoogte van de kosten voor voorbereiding en toezicht. Tot politieke risico's hoort bijvoorbeeld een te hoog gewenst kwaliteitsniveau of de ambitie van bestuurders voor de opbouw van een grondvoorraad zonder dat de zekerheid aanwezig is dat daar ook op korte termijn gebouwd kan worden.

Afhankelijk van de fase waarin projecten zich bevinden zullen de genoemde risico's groter of kleiner zijn. Hoe verder de gemeente gevorderd is met de uitvoering, hoe kleiner de risico's zouden moeten zijn (als alle onderdelen van de exploitatie in de looptijd steeds geactualiseerd zijn). Risicomanagement gaat onder ander over het controleren en beperken van deze risico's. Een maatregel voor het beheersen van bepaalde risico's is het zorgen voor voldoende weerstandsvermogen binnen het gemeentelijke grondbeleid, een aparte reserve grondexploitatie of als onderdeel van de algemene reserve. Het weerstandsvermogen bestaat uit het verschil tussen de aanwezige weerstandscapaciteit (reserves en voorzieningen) en de vereiste weerstandscapaciteit (dekking verliezen en risico's). Met name het bepalen van de financiële risico's als input voor de vereiste weerstandscapaciteit is een belangrijke stap.

Er zijn verschillende rekenmethodes in omloop om de risico's te berekenen. Te denken valt aan:

- Bepaling van risico volgens IFLO-normen: de IFLO-norm relateert de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit aan de boekwaarden van de complexen in de exploitatie en de nog te maken kosten. Deze methode geeft slechts een indicatieve en minimale schatting. Aan deze methode zijn drie nadelen verbonden:
 - o Geen maatwerk ten opzichte van de risico's die worden gelopen

- Onvoldoende rekening met jaarlijkse fluctuaties (momentopname)
- Risico's van aankomende exploitaties worden niet meegenomen.

Een voordeel van deze methode is dat een eenvoudige en snelle manier is om het risico te berekenen.

- Bepaling van risico's per project: Door de risico's van alle grondexploitaties te sommeren ontstaat een beeld van het totale financiële risico. Voordeel van deze methode is een vrij precieze benadering van de risico's. Nadeel is de grote hoeveelheid werk die aan deze methode verbonden is. Daarnaast zijn soms niet alle risico's daadwerkelijk kwantificeerbaar of is er sprake van een grote risicomarge.
- Bepaling van risico's door middel van rekenmodel/simulatie: Veel gemeenten hebben een eigen methode opgesteld om de vereiste weerstandscapaciteit te bepalen. Met behulp van een simulatieprogramma worden diverse scenario's doorgerekend om de financiële risico's te bepalen. Een voordeel is dat het model een maatwerkoplossing is voor de gemeente. Een nadeel is dat de gemeente zelf bepaalt welke factoren in de simulatie worden meegenomen (wat het politiek gevoelig maakt). Hierdoor worden wellicht risico's over het hoofd worden gezien.

Risicomanagement algemeen

Risicomanagement is een hulpmiddel om op een gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, te evalueren en – door er pro-actief mee om te gaan – ze beter te beheersen.

Risicomanagement is gebaseerd op het maken van risicoanalyses.

Bij risicomanagement wordt het risico gemanaged door voor gesignaleerde risico's vast te stellen hoe de kans van optreden van het risico of de gevolgen bij optreden moeten worden beheerst. Immers een risico wordt doorgaans gedefinieerd als de kans van optreden maal het gevolg bij optreden:

Risico = Kans x Gevolg
Risicomanagement is dan het beheersen van kansen op en gevolgen van risico's.

De onderneming inventariseert risico's, kent voor zover mogelijk financiële gevolgen toe aan de risico's en verbindt er maatregelen aan. Door al in een vroeg stadium na te denken over de mogelijke risico's van bepaald beleid, zijn deze nog te voorkomen of eventuele ernstige gevolgen ervan te beperken.

Een eenmalige risicoanalyse is niet voldoende. Pas wanneer de risicoanalyse regelmatig wordt herhaald en geactualiseerd en de eruit voortvloeiende maatregelen een integraal onderdeel van de activiteiten zijn, is er sprake van risicomanagement.

Stap 1: identificatie van risico's

Bij de identificatie van de risico's gaat het om alle strategische, operationele, financiële en traditionele (schade) risico's. De koppeling naar de doelstellingen van de organisatie en bedrijfsonderdelen is essentieel.

Stap 2: analyse en beoordeling van risico's

Het in kaart brengen van de risico's maakt het mogelijk om deze te analyseren. Met risico's in kaart brengen alleen is een financieel manager er natuurlijk niet. Het is vervolgens van belang om te bezien wat de grootste risico's zijn. Niet alle risico's verdienen namelijk dezelfde aandacht; begin daarom met de belangrijkste.

Stap 3: analyse van huidige beheersmaatregelen

Bedrijven kunnen zich onderscheiden ten opzichte van hun concurrentie door hun risico's efficiënter te beheersen. In deze fase moet worden bepaald of de risico's niet teveel beheerst zijn en of er blinde vlekken zijn.

Stap 4: ontwerpen en uitvoeren actieplannen

Nadat de reeds getroffen beheersmaatregelen in kaart zijn gebracht, moet de financieel manager een keuze maken. Wat gebeurt er met de risico's die resten? Hij moet voor elk risico een keuze maken uit de volgende vier opties:

1. Vermijden: dit houdt in dat het beleid waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd, op een andere manier wordt vorm gegeven of geen beleid gestart wordt dat een risico met zich meebrengt. Ook kunnen werkprocessen zodanig ingevuld zijn, dat op die manier bepaalde risico's worden vermeden.
2. Verminderen: door het risico af te dekken door een verzekering, een voorziening of een ander budget in de begroting. Hiermee beperkt de financieel manager de gevolgen van een risico. Tevens kan men bij verminderen denken aan het aanpakken of wegnemen van de oorzaak van het risico.
3. Overdragen: dit kan door het beleid dat een risico met zich meebrengt, uit te laten voeren door een andere betrokken partij die daarmee ook de financiële risico's overneemt.
4. Accepteren: Kan een risico niet worden vermeden, verminderd of overgedragen, dan kan de financieel manager het risico accepteren. De eventuele financiële schade moet volledig door de weerstandscapaciteit worden afgedekt. Dit betekent niet dat het risico niet beïnvloedbaar is en dat de financieel manager daarom het risico maar helemaal moet accepteren. Het betekent dat het risico op dit moment geaccepteerd wordt en niet op één of andere wijze is afgedekt. Risico's moeten de verantwoordelijkheid worden van die persoon die ze het beste beheersen kan. Het is daarom noodzakelijk een risico- eigenaar aan te wijzen.

Stap 5: meten, controleren en rapporteren

Risicomanagement is een doorlopend proces. Het is van belang te meten of de actieplannen effect hebben op het risicoprofiel. Ook is risico-informatie te gebruiken voor de planning van de audits.

Stap 6: resultaten integreren in de besluitvormingsprocessen

De risico-informatie is bruikbaar voor analyses over toekomstige besluiten (door middel van de risico-analyses uit het verleden). Bij elk nieuw investeringsvoorstel of omvangrijk project moet de organisatie bewust stil staan bij de risico's.

Een onderneming neemt per definitie risico's. Hoe kan een organisatie omgaan met risicomanagement zodat de voorspelbaarheid toeneemt en er dus waarde wordt toegevoegd?

1. Maak risicomanagement geen duur, tijdvretend en geldverslindend project
2. Focus op de top 10 aan risico's
3. Zorg voor een heldere koppeling met de doelstellingen van de onderneming en de bedrijfsonderdelen
4. Communiceer het belang helder naar de organisatie
5. Zorg voor een heldere taakverdeling
6. Trek het breder dan financiën
7. Gebruik risicomanagement als sturingsmiddel voor het management

Bijlage 5 Kaderstelling en controle bij grondbeleid

Kaderstelling

Gemeenten zijn volgens het Bbv verplicht een grondbeleid vast te stellen. In artikel 212 van de Gemeentewet is bovendien vastgelegd dat de gemeente verplicht is spelregels vast te stellen in een financiële verordening. In de financiële verordening zou de gemeente moeten regelen in welke vorm het grondbeleid wordt vastgesteld. In het grondbeleid dienen minimaal de volgende onderwerpen terug te komen: de doelstellingen van het grondbeleid, de ontwikkelingsstrategie (de keuze voor de vorm van grondbeleid en eventuele criteria daarbij en de financieel-economische uitgangspunten van het te voeren beleid) en de wijze van risicomanagement. De gemeenteraad heeft de keuze om de kaders op verschillende detailniveaus vast te stellen:

- Op het niveau van individuele grondexploitaties: De raad meet zich een rol als expert aan wanneer hij voor iedere grondexploitatie gedetailleerde kaders vaststelt. De raad heeft in die situatie de mogelijkheid om zelf direct sturing te geven, ook tijdens de uitvoering.
- Op hoofdlijnen: De raad kan ook kiezen voor meer een bestuursrol op afstand, door alleen globale kaders vast te stellen waar de individuele grondexploitaties aan moeten voldoen. Het is in deze situatie aan het college om direct sturing te geven. De raad stelt vooral de kaders waarbinnen het college sturing kan geven met de vaststelling van een bestemmingsplan en de eerste grondexploitatiekening waarin de hoofdlijnen voor de verdere uitvoering worden neergelegd.

Controle en verantwoording

Voor de controle op de uitvoering van het grondbeleid wordt de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening gebruikt⁷. Een uitgebreidere toelichting wordt in veel gemeenten gegeven in de Meerjaren Prognose Grondbedrijf (MPG)⁸. In deze MPG kan meer specifieke informatie over de afzonderlijke grondexploitaties worden gegeven, niet alleen financieel, maar ook bijvoorbeeld over het tempo van het project of de kwaliteit. Tevens is het MPG een geschikt document om een financiële vooruitblik voor de lange termijn te publiceren. Daarbij moeten ook de verwachte risico's van de grondexploitaties aan bod komen en moet worden aangegeven hoeveel weerstandscapaciteit nodig is om eventuele tekorten te kunnen opvangen. In sommige gemeenten worden de MPG daarom ook wel Nota Weerstandsvormogen Grondbedrijf genoemd. De gemeente kan ervoor kiezen om de MPG alleen vertrouwelijk aan gemeenteraadsleden ter inzage te geven omdat de informatie in de MPG mogelijk de concurrentiepositie van de gemeente zou kunnen schaden. Ook andere delen van de programmabegroting of het jaarverslag kunnen voor het grondbeleid relevante informatie bevatten.

⁷ Op grond van het Bbv is deze paragraaf verplicht. Tevens worden voorwaarden gesteld aan de verstrekte informatie.

⁸ Dit wordt ook wel het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties of Meerjaren Perspectief Grondbedrijf genoemd.