



Risicomanagement Grondbeleid

Onderzoek naar het risicomanagement
bij het grondbeleid van de
Gemeente Zeewolde



Rekenkamercommissie
Vallei en Veluwerand
December 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 Grondexploitaties Zeewolde	14
1.7 Leeswijzer	14
Hoofdstuk 2 Bevindingen	15
2.1 Visie op het grondbeleid	15
2.2 Inbedding risicomanagement m.b.t. grondbeleid binnen de gemeente	18
2.3 Resultaten van het grondbeleid	23
2.4 Sturende en controlerende rol van de raad	26
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen	29
3.1 Conclusies.....	29
3.2 Aanbevelingen.....	33
Bestuurlijke reactie van het college	35
Nawoord van de rekenkamercommissie	37
Bijlage 1 Literatuur en documenten	39
Bijlage 2 Respondenten	41
Bijlage 3 Vormen van grondbeleid	43
Bijlage 4 Risicomanagement bij grondbeleid	49
Bijlage 5 Kaderstelling ,controle en sturing bij grondbeleid	53
Bijlage 6 Locaties grondexploitaties	57

Voorwoord

Het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Zeewolde hebben wij uitgevoerd op verzoek van de raadscommissie Bestuur en Middelen. Dit in navolging van vergelijkbare onderzoeken in de gemeenten Leusden en Nijkerk. Toen het onderzoek in Zeewolde startte waren de onderzoeken in Nijkerk en Leusden al bijna afgerond. Dit rapport betreft de onderzoeksbevindingen, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek dat wij uitgevoerd hebben in de gemeente Zeewolde.

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 technische reactie is het rapport van bevindingen definitief geworden. Vervolgens hebben wij het rapport aangevuld met conclusies en aanbevelingen. Dit rapport hebben wij naar het college van burgemeester en wethouders gestuurd voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie hierop zijn opgenomen aan het einde van de rapportage.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Zeewolde een laag risicoprofiel van de grondexploitatie heeft door de inbreng van gronden zonder boekwaarden vanaf de rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. Het beheer is op orde, de grondexploitaties worden nauwgezet gevolgd. De beleidsmatige verankering behoeft echter verbetering.

Het onderzoek is uitgevoerd door de heer D.J. 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 Leusden 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. Dit onderzoek is uitgevoerd na overleg met de raadscommissie Bestuur en Middelen. In het onderzoek is ingegaan op het grondbeleid zelf, het risicomanagement bij het grondbeleid en de sturende en controlerende taak van de raad daarbij.

Op de meeste onderzochte onderdelen voldoet de gemeente deels aan de daarbij vooraf gestelde normen. Het deels niet voldoen aan de gestelde normen kan verklaard worden doordat de gemeente gekozen heeft voor het niet maken van een nota Grondbeleid, omdat de noodzaak in de ogen van de gemeente ontbrak vanwege de specifieke grondpositie vanuit het verleden. Vanaf het ontstaan van de gemeente is er namelijk veel grond in bezit geweest door overdracht vanuit de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. Slechts voor een beperkt aantal grondexploitaties, te weten Trekkersveld en Horsterparc, is grond van een boer respectievelijk Domeinen gekocht. De lage kosten van grondverwerving maakt dat het risicoprofiel van de gemeente met betrekking tot de grond heel anders is dan bij andere gemeenten

De rekenkamercommissie doet op basis van de conclusies van dit onderzoek een aantal aanbevelingen, waarbij de nadruk ligt op proces- en organisatorische verbeteringen.

De resultaten van het onderzoek geven aan dat verbeteringen mogelijk zijn om dit financieel belangrijke beleidsterrein nog beter te beheersen en te sturen. Een kaderstellende beleidsnota Grondbeleid waarbij op hoofdlijnen is aangegeven op welke wijze de gemeente met het grondbeleid invloed wil uitoefenen op de ruimtelijke ordening kan daarbij zeker van dienst zijn. In deze nota kan ook aangegeven worden welk instrumentarium ter beschikking staat en op welke manier verantwoording en beheersing plaatsvindt. In deze nota kunnen voor de diverse taakvelden in het grondbeleid de taak- en rolverdeling beschreven worden van de gemeenteraad, het college van Burgemeester en Wethouders en het ambtelijk apparaat. Tevens kan aangegeven worden hoe het risicomanagement specifiek voor het grondbeleid vorm gegeven wordt.

De belangrijkste aanbevelingen betreffen daarom:

1. Laat een nota Grondbeleid opstellen:
 - waarin alle relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving verwerkt zijn en
 - waarin beleidskeuzes gebaseerd zijn op afwegingen van mogelijkheden en de verwachte consequenties.
2. Formuleer de doelstellingen van het grondbeleid op SMART + C wijze.
3. Werk het BMC rapport over risicomanagement uit tot een gemeentebrede nota Risicomanagement en integreer de daarop gebaseerde actieplannen in de planning en control cyclus.
4. Geef als raad aan op welke wijze de vergroting van kennis bij de raad over de materie plaats kan vinden en op welke wijze de raad sturing wenst te geven aan het grondbeleid en de uitwerking ervan.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 8 november 2011 heeft de raadscommissie Bestuur en Middelen van de gemeente Zeewolde aan de rekenkamercommissie haar voorkeur uitgesproken om onderzoek te verrichten naar het risicomanagement bij het grondbeleid. Dit in navolging van vergelijkbare onderzoeken in de gemeenten Nijkerk en Leusden.

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 en risico's grond respectievelijk ruimte beschikbaar te krijgen voor de vestiging van door de overheid gewenste functies.

Voor de gewenste functies binnen de gemeente heeft de gemeente Zeewolde een visie opgesteld met onder andere het structuurplan, de bestemmingsplannen en het Koersdocument Structuurvisie. Op dit moment is een nieuwe structuurvisie voor de gemeente in voorbereiding. Om de visie te realiseren voert de gemeente een actieve grondpolitiek. De gemeente treedt als private partij op door zelf grond aan te kopen en te verkopen. Dit brengt met zich mee dat de gemeente direct sturing kan geven aan ontwikkelingen in de grondmarkt binnen de gemeente en het realiseren van haar eigen ambities. Echter, de eventuele risico's van de grondexploitaties liggen ook primair bij de gemeente.

Het grondbeleid is voor de gemeente Zeewolde 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. Door de landelijk toegenomen risico's heeft de raad verzocht nog eens kritisch te kijken naar de wijze waarop het grondbeleid van de gemeente vormgegeven en georganiseerd is, waarbij vooral aandacht uitgaat naar het risicomanagement voor dit beleid.

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. 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.

Grondbeleid is een instrument dat de gemeente kan inzetten om doelstellingen in het ruimtelijke en sectoraal beleid te realiseren. Naast het risicomanagement van het grondbeleid wordt ook gekeken naar de wijze waarop de uitvoering in gebiedsontwikkelingsprojecten is georganiseerd. Dit onderzoek concentreert zich 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 Zeewolde ingezet heeft.

De rekenkamercommissie richt zich niet op de inventarisatie van de risico's binnen het grondbeleid of specifieke grondexploitaties:

De inventarisatie en analyse van risico's is een onderdeel van het risicomanagement dat binnen de gemeente gevoerd zou moeten worden om de uitvoering van het grondbeleid te kunnen beheersen. In dit onderzoek wil de rekenkamercommissie inzichtelijk maken op welke wijze het risicomanagement wordt georganiseerd binnen de gemeente. De rekenkamercommissie maakt zelf geen inventarisatie en analyse en kwantificering van de risico's die de gemeente loopt bij specifieke grondexploitaties.

Onderzoekstijdvak: 2008 – juni 2012:

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 vooral betrekking op de periode vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Wro tot juni 2012.

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 met betrekking tot het grondbeleid binnen de gemeente
 - d. Op welke wijze worden risico's geïnterpreteerd en geanalyseerd?
 - e. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld (binnen het grondbeleid en specifiek ten aanzien van risicomanagement)?
 - f. Welke maatregelen treft de gemeente om (de risico's van) het grondbeleid te beheersen? (te denken valt aan beleidsmaatregelen, tijd, capaciteit, middelen en onder andere 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 met de gemeentelijke contactpersoon afstemming plaatsgevonden over de te interviewen medewerkers van de gemeente, de te verkrijgen documenten en de verdere organisatie.

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 dat van toepassing was, verwerkt. Daarna hebben wij onze conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De bevindingen en de conclusies en aanbevelingen hebben wij voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie hierop zijn aan het einde van dit rapport opgenomen. De raad kan er dus vanuit gaan dat de bevindingen correct zijn. De rekenkamercommissie adviseert daarom de discussie te 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 onder meer 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	Aan de keuze voor (de vorm van) het grondbeleid ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag. <ul style="list-style-type: none"> - Algemeen: Het Grondbeleid behoort up to date te zijn, waarbij de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en markt verwerkt 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 Grondexploitaties Zeewolde

Specifieke situatie

In dit gedeelte is ter oriëntatie een korte schets van de situatie van de grondexploitaties in de gemeente Zeewolde weergegeven. Zeewolde kent een specifieke geschiedenis in relatie tot het bezit van gronden voor de nodige exploitaties. Vanaf het ontstaan van de gemeente is er veel grond in bezit geweest door overdracht vanuit de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. Slechts voor een beperkt aantal grondexploitaties, te weten Trekkersveld en Horsterparc, is grond van een boer respectievelijk Domeinen gekocht. De lage kosten van grondverwerving maakt dat het risicoprofiel van de gemeente met betrekking tot de grond heel anders is dan bij andere gemeenten.

Zeewolde kent de volgende exploitaties met bijbehorende contante waarden en boekwaarden per 31 december 2011 (Zie bijlage 6 voor een overzicht van de locaties):

		uitgeefbaar m2	Contante waarde	Boekwaarde 31/12/2011
Woningbouw	a. Polderwijk	800.769	€ 22.450.612	€ 22.627.302
Centra	b. Centrum	15.808	€ 256.413	€ -3.361.955
Inbreiding	c. Houtwal		€ 88.663	€ -316.083
Bedrijventerreinen	d. Vestingveld	74.867	€ 1.957.221	€ 3.144.321
	e. Horsterparc	236.206	€ 6.410.064	€ 12.633.167
	f. Trekkersveld I en II	21.660	€ 4.033.124	€ -2.650.077
	g. Trekkersveld III	364.308	€ 5.128.491	€ 14.649.012
	h. Gildenveld II	9.071	€ 835.479	€ 404.246
Indirecte investeringen	i. Expl. Omslag Werken		€ 724.271	€ -4.281.231
	j. Vaarroute		€ 16.507	€ -8.467.338
	Totaal		€ 41.900.845	€ 34.381.364
Stilgelegd	Noordereiland			€ 421.083
	De Verbeelding			€ 336.755
				€ 757.838
Niet in exploitatie genomen gronden				
	OC-10-gebied 500.000 m2			€ 1.135.000
	VO-01 Horsterweg/Kluunpad, 20.000 m2			€ 600.000
	Totaal			€ 1.735.000
	Totaal alle boekwaarden per 31/12/2011			€ 36.874.202

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 op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamercommissie besluit dit rapport met het nawoord.

Hoofdstuk 2 Bevindingen

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksbevindingen. Per paragraaf, te weten Visie op het grondbeleid, Inbedding risicomangement, Resultaten van het grondbeleid en Sturende en controlerende taak van de raad, 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

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.
Deelaspect: grondbeleid algemeen	Norm: Het Grondbeleid behoort up to date te zijn, waarbij de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en markt verwerkt zijn.
<p>Bevindingen:</p> <p>Gemeenten zijn volgens het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording van 2003) verplicht een grondbeleid vast te stellen; dat kan in de jaarlijkse paragraaf grondbeleid van de begroting , maar gebeurt meestal in een aparte beleidsnota.</p> <p>De gemeente Zeewolde beschikt niet over een aparte nota Grondbeleid. Ter verduidelijking: In een dergelijke nota geeft normaliter de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie het grondbeleid kunnen uitvoeren. Dat betekent dat de gemeenteraad de doelen vaststelt die met het grondbeleid bereikt moeten worden. Bij voorkeur moeten deze doelen zodanig geformuleerd zijn dat het mogelijk is om te bepalen of ze na verloop van tijd gerealiseerd zijn. Om die doelen te bereiken zet de gemeente instrumenten in. De belangrijkste keuze die dan gemaakt moet worden is voor welke vorm van grondbeleid de gemeente bij voorkeur voert. De gemeenteraad kan daarnaast criteria vaststellen voor de keuze tussen de verschillende vormen.</p> <p>In de Nota Grondbeleid worden ook de financieel-economische uitgangspunten van het te voeren beleid vastgelegd. Tot die uitgangspunten behoren bijvoorbeeld de gewenste ontwikkeling van het vermogen van het grondbedrijf, eventuele jaarlijkse bijdragen aan de “algemene dienst” en parameters zoals rente, inflatie en opbrengstenstijging. Ook de wijze van omgaan met risico's wordt in de Nota Grondbeleid op hoofdlijnen vastgesteld. En hoewel het ontbreken van een nota grondbeleid niet per definitie hoeft te betekenen dat het niet duidelijk is hoe de Wro 2008 is geïmplementeerd, is dit in Zeewolde wel het geval. Ook in de paragrafen in Meerjarenbegroting of Programmarekening wordt dit namelijk niet aangegeven.</p>	

<p>De gemeente heeft er voor gekozen om het grondbeleid vast te stellen in de paragraaf Grondbeleid van de Meerjarenbegroting en Programmarekening. Daarbij is ook gekozen voor een naar de mening van de Rekenkamercommissie zeer beperkte omvang van deze paragrafen. Naar de mening van de rekenkamercommissie kunnen deze beschrijvingen dan ook geen vervanger zijn voor een nota Grondbeleid zoals boven omschreven.</p> <p>In de Programmabegroting 2012-2015 en de Programmarekeningen 2008, 2009 en 2010 wordt aangegeven dat de gemeente een actief grondbeleid voert. Als toelichting wordt dan gezegd: "Dit houdt in dat de gemeente zelf bouwgrond verwerft, zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en de gronduitgifte verzorgt. Actief grondbeleid geeft de gemeente veel sturingsinstrumenten. Daarentegen worden de risico's ook volledig gedragen".</p>	
<p>Deelaspect: de gekozen strategie</p>	<p>Norm: Beleidskeuzes zijn gebaseerd op zorgvuldige afwegingen van de mogelijkheden, de verwachte consequenties van de verschillende keuzes en een daarbij behorende risicobeschouwing.</p>
<p>Bevindingen:</p> <p>De paragraaf Grondbeleid in de meerjarenbegroting en programmarekeningen is als gezegd zeer beperkt, waardoor de Rekenkamercommissie niet kan verifiëren of de keuze voor actieve grondpolitiek gebaseerd is op zorgvuldige afwegingen van mogelijkheden etc. In het onderzoek werd aangegeven dat, door de grote eigen grondposities en de beperkte aankoop, de behoefte om een aparte nota Grondbeleid voor dit aspect ook niet zo groot was. In de interviews wordt ook aangegeven: "Op dit moment heeft de Gemeente Zeewolde thans (bijna) alle noodzakelijke gronden in eigen bezit. Loopt daarin dus weinig risico. Dus voor wie schrijf je dan een nota? Beleid schrijf je om te gebruiken en daarop te handhaven. De behoefte om kaders op te stellen is in deze ook niet geuit door de raad en het kost ook weer ambtelijke capaciteit".</p> <p>Zoals bij het deelaspect Grondbeleid algemeen aangegeven gaat een nota Grondbeleid echter veel verder dan alleen de vraag over het al of niet grond te kopen voor grondexploitaties. Een document waarin de genoemde onderwerpen van grondbeleid samenhangend worden behandeld is er niet. Eerder is al gezegd dat de noodzaak voor Zeewolde minder aanwezig is (bijna alle noodzakelijke gronden in bezit) en beleidskeuze kan ook gedaan worden in de paraaf grondbeleid van de begroting.</p>	
<p>Deelaspect: het model van risicobeheersing</p>	<p>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.</p>
<p>Bevindingen:</p> <p>In een Nota Grondbeleid staat echter onder meer ook aangegeven op welke wijze omgegaan wordt met risico's van een beleidskeuze op dit gebied en de daaruit voortvloeiende grondexploitaties. Ook kan er gekozen worden om dit onderwerp in een aparte Nota risicomangement te behandelen. Zo'n</p>	

nota risicomangement hebben wij echter niet ontvangen. De gemeente geeft aan dat het verstrekte rapport van BMC (zie verder 2.2.1) de nota risicomangement is. De gemeente geeft aan dat naar aanleiding van dit rapport door de gemeenteraad, college, directie en MO besluiten zijn genomen en daarmee uitvoering is gegeven aan dit rapport.

In bijlage 4 van dit rapport wordt aangegeven wat verstaan wordt onder risicomangement. Het rapport BMC betreft naar de mening van de Rekenkamercommissie slechts een deel daarvan en geeft een inventarisatie en kwantificering van risico's (exclusief grondbedrijf) en vergelijkt dit met het aanwezige weerstandsvermogen. Daarbij wordt ook nog op bladzijde 11 van het BMC rapport aangegeven dat de risico's kunnen zijn onderschat en dat pm posten nog niet zijn gekwantificeerd. Vervolgens wordt de theorie aangegeven hoe risico's kunnen worden beheerst. Of het daarin genoemde risicomangement-actieplan is opgesteld is voor de Rekenkamercommissie niet duidelijk.

Verder blijkt uit de interviews en documenten dat er geen algemeen beleid is hoe de gemeente op alle beleidsterreinen risicomangement wordt vorm gegeven en hoe wordt omgegaan met een gestructureerd risicomangement. Dat wil niet zeggen dat er voor het grondbeleid en de uitvoering ervan niet aan (delen van) risicomangement inhoud wordt gegeven, zie daartoe 2.2.1.

2.1.2. Doelstellingen

Vraag	Norm
Doelstellingen grondbeleid	De doelstellingen van het grondbeleid zijn SMART+C geformuleerd
<p>Bevindingen:</p> <p>Het ontbreken van een Nota Grondbeleid maakt dat niet is te toetsen of de doelstellingen van het grondbeleid SMART+C zijn geformuleerd. Wel wordt bij ontwikkelingsopdrachten gestart met een projectopdracht waarin de concrete doelstellingen van de betreffende opdracht zijn aangegeven. Deze verschillen per projectfase. De Rekenkamercommissie heeft de projectopdracht voor de initiatiefase van Trekkersveld III ontvangen. Daarin wordt aangegeven dat het te behalen resultaat van het project moet zijn: "Ontwikkeling en realisatie van de uitbreiding in noordoostelijke richting van het bestaande bedrijventerrein Trekkersveld met circa 66,25 ha bruto terrein voor vestiging van bedrijven". Daarvoor is een indicatieve planning in hoofdlijnen opgesteld, die na iedere fase wordt geactualiseerd.</p>	

2.1.3. Actoren

Vraag	Norm
Rol van de gemeente en andere partijen bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente is bekend met de actoren - Er bestaat duidelijkheid over ieders rol
<p>Bevindingen:</p> <p>Doordat alle gronden voor de gebiedsuitbreidingen in handen zijn van de gemeente zijn vraagstukken</p>	

over het aangaan van samenwerkingen met derden in publiek private samenwerking voor de ontwikkeling van locaties niet aan de orde. Wel wordt in iedere uitbreiding steeds gezocht naar meerdere ontwikkelaars voor de realisering van (onder)delen van het plan in relatie tot de gewenste woningdifferentiatie.

Daarnaast is bijvoorbeeld voor de realisering van de Multi Functionele Accommodatie (MFA) Polderwijk een aanbesteding gehouden voor de ontwikkelaar van deze voorziening. Deelnemers voor de MFA zijn het openbaar onderwijs in Zeewolde (stichting SBZ), het gereformeerd onderwijs, stichting Kindercentra Zeewolde, sportschool 'The Gym' en de gemeente Zeewolde. En hoewel deze voorziening niet is gerealiseerd geeft het wel aan dat de gemeente bekend is met de rollen en actoren bij het bereiken van doelstellingen.

Een ander voorbeeld is de aanbesteding van Polderwijk Parkkwartier Zuidcluster. Daar is door de gemeente een wedstrijdprogramma vastgesteld voor een meervoudige ontwikkel-/ontwerpcontract voor de ontwikkeling en realisatie van het woongebied in het Zuidcluster van het Parkkwartier. Hiervoor zijn 7 deelnemers geselecteerd waarna uiteindelijk is gekozen voor Bemog Projectontwikkeling.

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 onderzoek gedaan naar de wijze waarop het risicomanagementbeleid voor het grondbeleid in de gemeente is vormgegeven. Door de raad is geen Nota Risicomanagement en daarmee een formeel risicomanagementbeleid vastgesteld. Zie verder ook 2.1.1. Dat wil niet zeggen dat er geen (onderdelen van) risicomanagement in praktijk worden gebracht.</p> <p>De volgende voorbeelden kunnen daarbij dienen.</p> <p>Rapport BMC</p> <p>In 2010 is door BMC een rapport "Zekerheid voor Zeewolde- een risico-inventarisatie" uitgebracht waarin gemeentebreed risico's worden geïnventariseerd gekwalificeerde inclusief kans op voorkomen.</p>	

De risico's worden nogmaals beschreven en vervolgens gekwantificeerd en afgezet tegen de middelen om deze risico's op te kunnen vangen. In hoofdstuk 4 wordt een voorzet gegeven voor de systematiek van de verdere beheersing van de risico's. Dat start met het valideren van de analyse uit het rapport, het vaststellen van beheersmaatregelen en de restrisico's. Tenslotte wordt aangegeven dat dit kan eindigen met het opstellen van een risicomanagement-actieplan tot invoering van (bijkomende) beheersmaatregelen. In de tussentijds op te stellen management- en bestuursrapportages zou dan de voortgang kunnen worden gerapporteerd. Voor zover bekend bij de Rekenkamercommissie is een dergelijk actieplan in de tussentijd niet opgesteld.

Meerjaren Prognose Grondexploitaties

In de MPG, die tweejaarlijkse wordt opgesteld, wordt een inventarisatie gedaan van de ontwikkelingen in de geprognosticeerde resultaten van de grondexploitaties in samenhang en rekening houdend met de op dat moment onderkende risico's.

In de laatste MPG van 2012 is ook een lijst opgenomen van mogelijke risico's (de standaardlijst met risico's uit de nota Gemeente Governance Grond(ig) beleid 2010 van Deloitte is opgenomen), maar daar wordt geen verdere invulling aan gegeven, geen toespitsing van de risico's per grondexploitaties, geen kwantificering van de apart onderkende risico's, geen beheersmaatregelen etc. Het MPG is een macrobenadering van het gekwantificeerde totaal van het geheel aan risico's. Daarbij wordt vooral de vraag beantwoord of de vigerende onder- en bovengrens van de reserve Grondbedrijf voldoende zijn of moeten worden aangepast.

Daartoe worden er in de versie 2012 twee benaderingen gekozen:

1. Een benadering op hoofdlijnen volgens een afgeleide van de IFLO-norm (norm van de Inspectie Financiën Lagere Overheden) , waarbij de omvang van de risicoreservering als volgt berekend wordt:
 - a. 10% van de boekwaarde
 - b. 10% van het investeringsvolume
 - c. 5% van de opbrengsten.Per complex wordt dan met de boekwaarde per 31-12-2011, de verwachte investeringen en opbrengsten in 2012-2015 uit de geactualiseerde grondexploitaties een omvang van de reserve berekend van afgerond € 7.600.000,- .
2. Een tweede benadering is een risicoanalyse in detail. Dat detail betekent niet dat er per complex en per risico een risico inschatting in geld wordt gemaakt. De totale risico's worden geschat op basis van het 'worst case scenario', waarbij gekeken wordt wat de grond per project minimaal opbrengt in de markt als gestopt wordt met de exploitatie. Dat bedrag wordt in mindering gebracht op de boekwaarde van het project waaruit het bedrag voor het maximale risico volgt. Gegeven het worst case scenario hoeft er dan ook geen extra rekening gehouden te worden met de financiële crisis. Er worden ook zeer voorzichtige uitgangspunten met betrekking tot de opbrengst van bouwrijpe en niet bouwrijpe grond gekozen. De minimumprijzen voor bouwgrond zijn zelfs verlaagd ten opzichte van de versie 2009 om (zoals uit de informatie blijkt) maar te benadrukken dat alle risico's worden opgevangen.

Op deze wijze wordt per complex een specifieke berekening gemaakt. De uitkomst van deze rekenmethode voor het totaal is een risicoreservering van € 13.896.386. Voor de bepaling van de aan te houden bovengrens van de reserve wordt een percentage van 60% (dit percentage is ook bij vorige nota's gehanteerd) voor de risicoreservering, aangezien niet alle risico's zich gelijktijdig voordoen. Dat resulteert in een gewenste risicoreservering van afgerond € 8.400.000,-.

Voorgesteld wordt om voor de risicoreservering uit te gaan van een minimum bedrag van € 7.600.000,- en een maximum van € 8.400.000.

In de nota MPG 2009 werd nog uitgegaan van een minimum van € 4,5 miljoen en een plafondbedrag van € 6,8 miljoen. Het saldo van de reserve per 1-1-2012 bedraagt € 6.093.371. Bij de behandeling van de MPG is een voorstel gedaan aan de raad (en gehonoreerd) om de reserve aan te vullen tot de ondergrens.

Planning en Control cyclus

De kwartaalrapportages van de grondexploitaties en daarbij gebruikte gegevens geven een vergelijking tussen de begroting van de verkoop van gronden en de kosten en opbrengsten van dat jaar voor de betreffende grondexploitaties en de realisering. In een bijgevoegde memo bij de kwartaalrapportages wordt dan een korte toelichting op de verschillen gegeven. Hoewel aan de bijgeleverde gegevens de titel risicorapportage wordt gegeven, betreft het echter alleen een weergave van de realisering. Ook in het begeleidende memo wordt hier en daar ingegaan op de oorzaken van de tegenvallende realiseringcijfers.

Van een risicorapportage kan naar de mening van de Rekenkamercommissie niet gesproken worden. Wel blijkt dat de realisering nauwgezet gevolgd wordt en dat informatiesystemen de gegevens daarvoor leveren. De rapportages gaan rechtstreeks naar het college van B&W en zijn onderwerp van gesprek tussen wethouder en afdelingshoofd Grondbedrijf/projectleider

In de interviews is aangegeven dat er in de managementrapportage (MARAP) een risicoparagraaf zou staan. De toegeleverde MARAP's zijn daarin echter zeer summier met een vermelding van 2 algemene en dezelfde risico's.

Nota uitgangspunten budgetcyclus 2012

In deze Nota wordt in de bijlage over de inhoud van de Begroting 2013 het volgende opgenomen: In het kader van beheersing van de bedrijfsrisico's wordt tenslotte van alle afdelingen gevraagd om een korte beschrijving van alle bedrijfsrisico's voor de beleidsvelden waarvoor zij primair verantwoordelijk zijn. In de Meerjarenbegroting 2012-2015 is hier echter summier inhoud aan gegeven. In hoofdstuk 7.2 Weerstandsvermogen en risicomanagement wordt voornamelijk gesproken over de systematiek en de omvang van de verschillende soorten reserves zoals de algemene reserve, bedrijfsrisico Grondbedrijf, stille reserves en onbenutte ruimte in de belastingcapaciteit. Van een aantal risico's gemeentebreed, dat in de rapportage van BMC is vermeld wordt een stand van zaken per 1 mei 2011 gegeven. Dat betreft geen risico's met betrekking tot grondbeleid of grondexploitaties.

Accountantsrapportages

In de rapportages komt risicomanagement weinig aan de orde. Voor zover vermeld wordt de werkwijze van de gemeente en de uitkomsten (voornamelijk in relatie tot weerstandsvermogen) onderschreven.

Grondexploitatieberekeningen

In deze documenten, die tweejaarlijks herijkt worden, worden in de hoofdstukken Risico's slechts een zeer beperkt aantal risico's in woorden vermeld en wordt er verwezen naar het MPG waarin deze risico's worden opgenomen en verwerkt. Het MPG kent echter geen benadering per grondexploitatie en kijkt zoals gezegd (slechts) naar het totaal.

Standaard worden de grexen om de 2 jaar herijkt en na besluitvorming in het college aan de raad aangeboden.

Respondenten geven aan dat in de planvorming en voortgang wel degelijk naar risico's gekeken wordt en dat herijking van grondexploitaties plaats vindt als daar de noodzaak voor is.

Voorbeelden waarbij de risico's aan de "voorkant" zoveel mogelijk worden beperkt zijn:

- In een strategisch beraad woningbouw worden nieuwe uitgangspunten voor het aantal woningen bepaald en vertaald in de herijking van de grondexploitaties. In september 2012 wordt daarover gerapporteerd aan het college en daarna aan de raad. Daarnaast wordt regelmatig gesproken over hoe impuls te geven aan de woningbouw.
- Plannen worden onderscheidend gemaakt en unieke kwaliteiten worden toegevoegd om de aantrekkelijkheid van de locaties te vergroten

2.2.2. Taken en bevoegdheden

<p>Vraag</p> <p>Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld (binnen het grondbeleid en specifiek ten aanzien van risicomanagement)?</p>	<p>Norm</p> <p>De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is schriftelijk vastgelegd en de organisatie is bekend met deze verdeling.</p>
<p>Bevindingen:</p> <p>Beheersregels Grondbedrijf 23 mei 2007</p> <p>Deze nota bevat gelet op de bepalingen van de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten de regels die de gemeente Zeewolde stelt aan de organisatie van het Grondbedrijf.</p> <p>De nota bevat een opstelling van taken, organisatie, regels voor verschillende aspecten van eigendommen, regels voor gronduitgiftes en bepalingen over aspecten van het vermogen en regels voor exploitatieopzetten en grondprijzen. In deze beheersregels wordt geen aparte aandacht aan risicomanagement gegeven.</p>	

Organisatie Grondbedrijf

De gemeente heeft er voor gekozen om alle taken die binnen een Grondbedrijf uitgevoerd dienen te worden ook binnen 1 organisatie-eenheid uit te voeren. Door de wijze waarop het Grondbedrijf in de organisatie is gepositioneerd en de samenstelling van de bemensing is er een compact en overzichtelijke ontwikkelorganisatie neergezet. Doordat alle grondexploitatieprojecten hierin ondergebracht zijn is het zowel in aansturing als vanuit control goed te volgen. Verder bevordert deze vormgeving een zakelijke werkwijze.

De scheiding van (financiële en juridische) control en het grondbedrijf verankert de control, wat automatisch tot meer scherpheid leidt. Daarbij is er voor gekozen om vooral de benodigde financiële en juridische deskundigheid bij de afdeling Bestuurs- en Management Ondersteuning (BMO) te betrekken.

Naast de wijze waarop de organisatie is gepositioneerd is er een duidelijke overlegstructuur wat overzicht geeft in de werkzaamheden. Middels projectgroepen, projectleidersoverleg en afdelingsoverleg zijn er vaste momenten om de projecten en de organisatie ervan tegen het licht te houden op de verschillende niveaus.

De omvang van het Grondbedrijf maakt dat er voor sommige posities maar een invulling met eenmansfunctie mogelijk is. Dit is kwetsbaar. Veel kennis zit in het hoofd van de individuele medewerker.

Concentratie van alle taken binnen 1 afdeling heeft het gevaar in zich dat het lastig is om scherpheid te houden in te behalen doelstellingen en het functioneren. Dit is onderkend en daar wordt in voorzien door:

- Door de inhuur bij BMO ontstaat kruisbestuiving en worden belangen zorgvuldiger afgewogen. Dit levert van tijd tot tijd best scherpste discussies op. Iedere belangen worden in de discussie meegewogen. Niets moet vanzelfsprekend worden. Uitdagen van elkaar houdt elkaar scherp.
- Overleg met BMO en overleg met wethouder gericht op scherpheid in het Grondbedrijf;
- Overleg van de ingehuurde capaciteit met leidinggevendenden binnen BMO;
- Overleg tussen wethouder en afdelingshoofd BMO over grondbedrijf zaken;
- Er vindt veel regulier (bilateraal) overleg plaats tussen wethouder en projectleider(s). Hiervan vindt geen regulier verslaglegging plaats en/of wordt een actielijst bijgehouden. Veelal geschiedt de communicatie, vastlegging van afspraken etc. per mail.

Taken Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden (TVB)

In ontvangen TVB's van de verschillende medewerkers wordt summier iets gezegd over taken op het gebied van risicomanagement. Het blijft bij het vermelden van algemene taken zoals:

- Opstellen van risicokwartaloverzichten (hier worden de kwartaalrapportages bedoeld, betreft echter geen risico's);
- Verantwoordelijk voor risico's van aangegeven projecten;

Kortom: in de TVB wordt slechts beperkte aandacht gegeven aan de taken op het gebied van risicomangement.

Er zijn de Rekenkamercommissie geen processchema's bekend voor het opzetten en uitvoeren van grondexploitatieprojecten. Van belang is onder andere dat geregeld wordt wie welke actie neemt tot bijvoorbeeld het aanpassen van parameters in het grondexploitatiemodel en wie bevoegd is om te beslissen. In de TVB's wordt daar geen duidelijkheid over gegeven.

Mandaatlijst 2010 (versie 8 februari 2011)

In hoofdstuk IV wordt voor het Grondbedrijf de mandatering aangegeven met daarbij welke specifieke bepalingen worden gesteld en of deze mandatering gedelegeerd mag worden. De bevoegdheden die daarin worden aangegeven zien echter voornamelijk op het beheer van grond. Slechts 2 bevoegdheden hebben betrekking op grondbeleid en grondexploitaties: aanbesteden en opdragen van werken tot een bedrag van € 150.000 en het ondertekenen van koopovereenkomsten in overeenstemming met vastgesteld uitgifte register.

Bij de reorganisatie van 2004 zijn er processen en bevoegdheden vastgelegd. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden hoe deze processen en bevoegdheden actueel worden gehouden en of er scherp toegezien wordt op de naleving.

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
<p>Bevindingen:</p> <p>Door het ontbreken van een Nota Grondbeleid is een aantal normen voor het grondbeleid als geheel niet te toetsen. Wel vindt op het niveau van de projecten bewaking en evaluatie plaats in documenten zoals bijvoorbeeld de grondexploitaties, de kwartaalrapportages, de programmarekeningen en het MPG. Uit de interviews en bovengenoemde documenten wordt duidelijk op welke wijze de doelstellingen en resultaten worden opgesteld en bewaakt.</p>	

Meerjarenbegroting

In de Nota van uitgangspunten 2012 voor de budgetcyclus wordt aangegeven dat, zowel in de begroting als in de jaarrekening, bij de paragraaf Grondbeleid overzichten gegeven moeten worden van:

- Verwachte grondaankopen en grondverkoop
- Voorraad gronden
- Boekwaarden per complex

In de meerjarenbegroting 2012-2015 wordt in hoofdstuk 7.7 slechts aangegeven wat de verwachting is voor de aankoop en verkoop van gronden voor het jaar 2012.

Vermeld wordt dat de visie op de te realiseren doelstellingen van het grondbeleid is vertaald naar bestuurlijke kaders genoemd in "Programma 3 Economische zaken" en "Programma 8 Ruimtelijke ontwikkeling en Wonen".

Doelstellingen voor 2012 voor bijvoorbeeld Programma 8 zijn het actualiseren van bestemmingsplannen en het realiseren van een voldoende en gevarieerd woningaanbod voor de verschillende doelgroepen met het oog op kwaliteit en leefbaarheid.

In de programmarekeningen wordt wel uitgebreid gerapporteerd over:

- Aangekochte grond
- Verkochte grond
- Grondexploitatiebegrotingen
- Boekwaarde en resultaatprognose
- Contante waarde projecten

Onderstaand een overzicht van de programmarekeningen van 2008, 2009 en 2010 voor deze onderdelen.

	2007	2008		2009		2010	
		begroting	rekening	begroting	rekening	begroting	rekening
aankoop grond		1.128	0	199.934	0	176.474	175.470
verkoop grond		€ 170.315	€ 90.945	€ 156.121	€ 91.340	€ 212.219	€ 135.605
woningbouw		€ 63.234	€ 45.267	€ 60.649	€ 20.492	€ 80.330	€ 25.134
bedrijfsterrein		€ 103.175	€ 41.152	€ 92.000	€ 70.720	€ 131.889	€ 82.776
verspreide percelen		€ 3.906	€ 4.526	€ 3.472	€ 128	€ 0	€ 27.695
boekwaarde	€ 49.064.769	€ 43.564.056	€ 38.498.500	€ 34.641.047			
contante waarde		€ 48.204.813	€ 46.501.445	€ 44.148.876			

De boekwaarde en contante waarde zijn aangegeven per 31 december van het jaar.

Afzonderlijke grondexploitaties

Naast het monitoren en evalueren van het algehele grondbeleid 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 beantwoord worden door het evalueren en monitoren van die projecten. Monitoring en evaluatie is niet alleen voor het beoordelen van de resultaten en effecten van het beleid van belang, maar ook om de ontwikkeling van de resultaten en effecten scherp te bewaken en eventueel parameters in het financiële model bij te stellen.

Om de twee jaar worden alle grondexploitaties zorgvuldig geactualiseerd, waarbij de veranderingen worden beschreven en toegelicht wordt wat er veranderd is/wordt ten opzichte van de voorgaande versie. Zo worden in de laatste actualisaties van januari 2010 en 2011 voor de projecten de grondexploitaties opnieuw gewaardeerd. Genoemde actualisaties worden als vertrouwelijk document aan de raad aangeboden, de belangstelling ervoor is gezien de complexiteit beperkt. De actualisaties geven steeds een toelichting op de verschillen met de voorgaande versie. De wijzigingen gedurende de looptijd zijn daarmee niet in 1 document zichtbaar en dat maakt het volgen in de tijd lastiger, er moeten dan opeenvolgende grondexploitaties gezien worden.

Organisatie van het proces

Voor het monitoren en evalueren van grondexploitaties zijn beheersinstrumenten nodig. Voorbeelden van deze beheersinstrumenten en de inhoud ervan en de bevindingen daarbij in Zeewolde zijn:

a. Projectopdracht

Bij de start van elke fase in een project is duidelijkheid gewenst over de doelstellingen, de projectorganisatie, de inzet van de grondbeleidsinstrumenten en de kaders van kosten en opbrengsten (met behulp van parameters in het financiële model). Deze worden vastgelegd in een startnotitie, plan van aanpak of projectopdracht. Na besluitvorming vormt dit de opdracht voor het project. Deze projectopdracht is de basis voor monitoring en evaluatie. Voor het project Trekkersveld is de projectopdracht voor de definitiefase ontvangen. Respondenten geven aan dat dit standaard bij ieder project gebeurt.

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. Voor het project Vaarroute en Bedrijventerreinen zijn voorbeeld van dergelijke verslagen ontvangen. Ook hiervoor geldt dat respondenten aan geven dat dit standaard is.

c. Voortgangsrapportages

Voortgangsrapportages worden in Zeewolde gemaakt in de vorm van kwartaalrapportages. Rapportages waarin inzicht gegeven wordt in de inhoud en de geschiedenis en waarin wordt ingegaan op de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, Informatie en organisatie zijn niet bekend bij de Rekenkamercommissie.

d. Afstemming tussen ambtelijke organisatie en portefeuillehouder.

Tussen de wethouder grondzaken en het afdelingshoofd Grondbedrijf (en ook de projectleiders)vindt regulier overleg plaats over alle aspecten betreffende de grondexploitaties. Uit

het onderzoek is niet duidelijk geworden dat het systeem van risicomanagement of het risicomanagement zelf daarbij aan de orde komt.

e. Herijking van Grondexploitaties

Voor een goede sturing van de projecten is het noodzakelijk grondexploitaties te herijken. Alle elementen uit de opdracht dienen dan opnieuw bezien te worden om adequaat te kunnen sturen. De gemeente kent voor de herijkingen standaard een cyclus van twee jaar met tussentijds herijkingen indien daar de noodzaak voor is. De parameters worden afzonderlijk voor een langere periode (5 Jaar) geactualiseerd en niet bij tussentijdse actualisatie herijkt. De geactualiseerde parameters gelden vervolgens voor elk tussentijds herziene grondexploitatie.

2.4 Sturende en controlerende rol van de raad

In bijlage 5 wordt een algemene toelichting gegeven op de mogelijkheden van sturing door 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>Informatieverstrekking</p> <p>De raad wordt over het Grondbedrijf geïnformeerd via rapportages, nota's en producten in het kader van de budgetcyclus :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kwartaalrapportages van de grondexploitaties; • Grondexploitaties van de projecten en herijkingen; • MPG 2012; • Meerjarenprogrammabegrotingen • Programmarekeningen • Voor- en najaarsprogrammanota's <p>Voorts wordt de raad betrokken door periodieke presentaties van het Grondbedrijf over grondexploitaties en risico's. Hierin worden op eenvoudige wijze uitgelegd welke risico's er zijn of kunnen optreden. Door hierin transparant te zijn wordt draagvlak gecreëerd. In de interviews wordt aangegeven dat dit door de raad wordt gewaardeerd.</p>	

Sturingsmogelijkheden

In bijlage 5 is een voorbeeld gegeven van de mogelijkheden die de raad heeft om sturing te geven aan het grondbeleid. Zoals reeds is aangegeven ontbreekt er een nota Grondbeleid waarin de raad de kaders kan zetten voor de uitvoering van het grondbeleid. Met betrekking tot het functioneren van het Grondbedrijf heeft de raad wel de kaders vastgesteld door middel van de Nota Beheersregels Grondbedrijf. Daarnaast worden bij het vaststellen van de structuurvisie en bestemmingsplannen de kaders gesteld voor de ontwikkeling van de gemeente. Voor de realisering van deze ontwikkeling door middel van gebiedsontwikkelingsprojecten dient het grondbeleid vorm gegeven te worden.

De raad kan bij het vaststellen van de beleidskaders kiezen voor verschillende 'detailniveaus'. De raad kan voor iedere grondexploitatie gedetailleerde kaders stellen en zich zo een rol als 'expert' aanmeten. Anderzijds kan de raad ook meer een bestuurdersrol op afstand aannemen, door alleen globale kaders vast te stellen waar individuele grondexploitaties aan moeten voldoen. Globale kaders zijn, bijvoorbeeld, het rentebeleid, parameters voor kosten- en opbrengstenstijging, kwaliteitseisen en vermogensbeleid voor het grondbedrijf.

Er is bewust gekozen om de rol (sturing) van de raad per jaar te integreren in de reguliere cyclus van:

- Nota van uitgangspunten;
- Programmarekening voorafgaand jaar;
- Voorjaarsnota;
- Najaarsnota;
- Programmabegroting voor het volgende jaar.

Het is voor de rekenkamercommissie niet duidelijk welke keuze de raad daarin maakt en op welke wijze kaders gesteld worden. Ook de ontvangen verslagen van de gemeenteraadsvergaderingen geven daarover geen duidelijkheid. Het was voor de gemeente lastig zoeken naar de verslagen van de gemeenteraad van de afgelopen 4 jaar waarin gesproken is over grondbeleid of grondexploitaties. Het is mogelijk dat daarom het aantal voorbeelden wellicht ook niet volledig is.

Naast de reguliere budgetcyclusstukken wordt in ieder geval 3 keer besloten over specifieke grondbeleid stukken:

- In de vergadering van 18-02-2010 wordt zonder verdere beraadslaging en stemming de nota MPG 2009 en het Bestemmingsplan OostvaardersWold goedgekeurd;
- In de vergadering van 17-02-2011 wordt de grondexploitatieberekening Houtwal zonder verdere beraadslaging en hoofdelijke stemming goedgekeurd.

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>Noch uit de interviews noch uit de ontvangen documentatie is gebleken met welke mogelijkheden de raad bewust wenst te sturen en wanneer dat gebeurt. Zoals boven aangegeven wordt vooral aangesloten bij documenten in het kader van de budgetcyclus. En daarin ontbreken elementen uit een goed risicomanagement zoals beheermaatregelen en risicomanagement actieplan. Uit de behandelingen van specifieke nota's en grondexploitatieberekeningen blijkt dat de raad moeite heeft met de materie. Stukken zijn voor niet deskundigen moeilijk te lezen en te doorgronden. Daardoor is er beperkte belangstelling. Door het geven van (laagdrempelige) presentaties door het Grondbedrijf wordt geprobeerd de Raad hierin mee te nemen. Dit wordt naar zeggen als positief ervaren door de Raad.</p>	

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

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

3.1.1 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.
Deelaspect: Grondbeleid algemeen	Norm: Het Grondbeleid behoort up tot date te zijn, waarbij de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en markt verwerkt zijn.
Conclusie: voor dit deelaspect wordt deels 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 deels 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 deels aan de norm voldaan	

Toelichting deelaspecten grondbeleid algemeen en gekozen strategie:

Een kaderstellende beleidsnota Grondbeleid waarin op hoofdlijnen is aangegeven op welke wijze de gemeente met het grondbeleid invloed wil uitoefenen op de ruimtelijke ordening ontbreekt. In zo'n nota wordt aangegeven welk instrumentarium ter beschikking staat en op welke manier verantwoording en beheersing plaatsvindt. In zo'n nota wordt voor de diverse taakvelden in het grondbeleid de taak- en

rolverdeling beschreven van de gemeenteraad, het college van Burgemeester en Wethouders en het ambtelijk apparaat. Zo'n nota geeft dus de hoofdlijnen van het beleid weer.

Aspecten van het grondbeleid worden echter wel genoemd in de betreffende paragrafen van meerjarennota's en programmarekeningen.

Toelichting deelaspect risicobeheersing:

Hoewel het rapport BMC een goede aanzet is voor onderdelen van risicomanagement kan dit rapport toch niet gezien worden als beleidsnota risicomanagement gemeentebreed.

Doelstellingen

Doelstellingen grondbeleid	Norm De doelstellingen van het grondbeleid zijn SMART+C geformuleerd
Conclusie: voor dit aspect wordt deels aan de norm voldaan. Niet voor het beleid als geheel over meerdere jaren, maar wel in de jaarlijkse begrotingen. Ook in opdrachten van de individuele grondexploitaties worden concrete doelstellingen genoemd.	

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.	

3.1.2. Inbedding risicomanagement

Risicomanagement

Vragen - Op welke wijze worden risico's geïnterpreteerd, 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 geïnterpreteerd 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 deels 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 ten aanzien van 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 aan de norm voldaan, er is een verdeling van taken tussen de afdelingen en in de individuele FTBV's ³ zijn deze ook vastgelegd.	

3.1.3 Resultaten grondbeleid

Vraag Beantwoorden de resultaten en effecten aan de doelen?	Norm - 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.
Conclusie: voor dit aspect wordt aan de eerste norm beperkt voldaan; de jaarlijkse doelstellingen worden bewaakt in de kwartaalrapportages, aan de tweede norm wordt niet aan voldaan en aan de derde norm wordt wel voldaan.	

3.1.4 Sturende en controlerende rol van de raad

Sturingsmogelijkheden

Vragen - 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?	Norm - 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.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³ functie, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Conclusie: voor dit aspect wordt aan de eerste twee normen voldaan. Voor het beoordelen of voldaan wordt aan de derde norm heeft de Rekenkamercommissie geen stukken ontvangen.

Wijze van sturing

Vraag Van welke mogelijkheden maakt de raad gebruik om sturing te geven? Hoe en wanneer zet de raad deze mogelijkheden in?	Norm 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.
Conclusie: voor dit aspect wordt niet aan de norm voldaan	

De bovenstaande conclusies zijn samengevat in onderstaande matrix

Aspect	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			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 aan de daaraan te stellen normen deels wordt voldaan.

Aandachtspunten zijn:

- nota Grondbeleid met zoveel mogelijk SMART +C geformuleerde doelstellingen.
- risicomanagement
- duidelijkheid over de wijze van sturing door de raad.

3.2 Aanbevelingen

3.2.1. Visie op grondbeleid

1. Laat een nota Grondbeleid opstellen:
 - waarin alle relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving verwerkt zijn en
 - waarin beleidskeuzes gebaseerd zijn op afwegingen van mogelijkheden en de verwachte consequenties.
2. Formuleer de doelstellingen van het grondbeleid op SMART + C wijze

3.2.2 Inbedding risicomanagement grondbeleid binnen de gemeente

3. Werk het BMC rapport over risicomanagement uit tot een gemeentebrede nota Risicomanagement en integreer de daarop gebaseerde actieplannen in de besturingscyclus.

3.2.3 Sturende en controlerende rol van de raad

4. Bepaal hoe kennis over grondbeleid en (het proces van) exploitaties binnen de raad ontwikkeld kan worden en gebruik die kennis voor:
 - Het beoordelen van de voorstellen van het college;
 - Het zijn (of worden) van een (ook vertrouwelijke) gesprekspartner van het college
 - Het geven van sturing op dit beleidsterrein zoals evaluatie en monitoring van het beleid en de resultaten ervan
5. Bezie op welke wijze de overdracht van de kennis van vertrouwelijke informatie beter kan worden georganiseerd voor het verbeteren van het functioneren van de raad voor deze materie. Zorg hierbij voor behoud van de zorgvuldigheid/vertrouwelijkheid. Dat bevordert het begrip en de discussie.

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 commissie,

Wij danken u voor de ontvangen rapportage over het risicomanagement bij het grondbeleid van de gemeente Zeewolde.

Risico's m.b.t. gemeentelijk grondbeleid staan in deze tijd van economische crisis landelijk volop in de belangstelling; dus ook in Zeewolde. Om die reden krijgen de grondexploitaties sinds 2010 nadrukkelijker de aandacht. Vanaf dat jaar is er, naast het opnemen van een paragraaf grondbeleid in de Programmabegroting en -rekening en een tweejaarlijkse actualisatie van iedere grondexploitatieberekening en nota MeerjarenPrognose Grondexploitatie (nota MPG), een kwartaalrapportage toegevoegd aan de termijnagenda van de raadscommissie Bestuur en Middelen. In deze rapportage wordt de stand van zaken van onze grootste grondexploitaties weergegeven. Daarnaast wordt jaarlijks de boekwaarde per grondexploitatie bijgewerkt en worden de nog te maken kosten en opbrengsten opnieuw gefaseerd. Alhoewel de resultaten van de grondexploitaties wel onder druk staan als gevolg van achterblijvende uitgifte van grond is in Zeewolde nog geen sprake van (onvoorziene) tekorten.

In uw rapportage lezen wij een bevestiging van het bovenstaande alsmede een aantal specifiek op het proces- en de organisatie gerichte aanbevelingen voor verbeteringen. Belangrijk onderdeel van die aanbevelingen is het opstellen van een kaderstellende nota Grondbeleid waarin SMART+C geformuleerde normen worden geformuleerd om de voortgang te monitoren. Het is een eerder door het college, in samenspraak met de raad, gemaakte keuze een dergelijke beleidsnota niet op te stellen. De meeste van de daarin op te nemen kaders maken inmiddels deel uit van de bestaande planning & control cyclus, zoals genoemd in voorgaande alinea.

Het risicomanagement is mede vormgegeven op basis van het BMC-rapport. U beveelt aan om dit rapport uit te werken tot een gemeentebrede nota Risicomanagement waarna de daarop gebaseerde actieplannen worden geïntegreerd in de planning & control cyclus. Wij zien hier vooralsnog geen aanleiding toe omdat dit naar onze mening voldoende is geborgd in de organisatie door middel van periodieke managementrapportages.

Indien de raad n.a.v. de nu voorliggende rapportage toch over een kadernota Grondbeleid wil beschikken en/of het BMC rapport nadrukkelijker wil implementeren door middel van actieplannen, zal dat als uitkomst van de behandeling van deze rapportage door de raad duidelijk worden en uiteraard door ons worden opgepakt.

Uw aanbeveling omtrent de vergroting van kennis bij de raad over het grondbeleid en hieraan gerelateerde onderwerpen steunen wij. Hieraan wordt op dit moment invulling gegeven door presentaties vanuit de afdeling Grondbedrijf. Indien de raad zijn kennis op een andere manier wil vergroten, willen wij dat uiteraard graag ondersteunen.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Zeewolde,

de secretaris, de burgemeester,

R.C. van Nunspeet G.J. Gorter

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het college van burgemeester en wethouders voor haar reactie op het onderzoek. Het is goed om te horen dat college zich kan vinden in het rapport. Wij vinden het jammer dat het college betreffende twee belangrijke aanbevelingen van mening is dat daar nu al voldoende inhoud aan wordt gegeven. Het betreft het opstellen van een nota Grondbeleid en het verder vormgeven van het risicomanagement. Toe ten behoeve van de besluitvorming in de gemeenteraad lichten wij hieronder toe waarom wij hierbij van mening verschillen met het college.

Nota Grondbeleid

Het college geeft aan dat zij er, in samenspraak met de gemeenteraad, voor gekozen heeft een dergelijke nota niet op te stellen. Als reden worden aangegeven dat er in de Programmabegroting en –rekening steeds een paragraaf grondbeleid wordt opgenomen en dat de meeste van de in de nota op te nemen kaders al deel uit maken van de bestaande planning & control cyclus. De rekenkamercommissie herkent de bovenstaande maatregelen, maar acht deze in het kader van grondbeleid en risicobeheersing niet stevig genoeg.

De paragraaf Grondbeleid in de Programmabegroting etc. is naar onze mening beperkt. In deze paragraaf wordt een aantal onderdelen en kaders genoemd, maar overwegingen en keuzes zijn niet opgenomen. Deze paragraaf kan naar de mening van de rekenkamercommissie dan ook geen vervanger zijn voor een nota Grondbeleid, zoals omschreven is het rapport van de rekenkamercommissie. In een dergelijke nota geeft de gemeenteraad bovenal de kaders aan waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie het grondbeleid kunnen uitvoeren. Dat betekent dat de gemeenteraad concrete en meetbare doelen vaststelt die met het grondbeleid bereikt moeten worden. Bij voorkeur moeten deze doelen zodanig geformuleerd zijn dat het mogelijk is om te bepalen of ze na verloop van tijd gerealiseerd zijn. Op basis daarvan kunnen pas de kaders bewaakt worden en de resultaten gemonitord.

In zo'n nota wordt verder voor de diverse taakvelden in het grondbeleid de taak- en rolverdeling beschreven van de gemeenteraad, het college van Burgemeester en Wethouders en het ambtelijk apparaat. In een nota Grondbeleid worden ook de financieel-economische uitgangspunten van het te voeren beleid vastgelegd. Tot die uitgangspunten behoren bijvoorbeeld de gewenste ontwikkeling van het vermogen van het grondbedrijf, eventuele jaarlijkse bijdragen aan de algemene middelen, al dan niet ten behoeve van bovenwijkse voorzieningen en parameters zoals rente, inflatie en opbrengstenstijging. Ook de wijze van omgaan met risico's wordt in de Nota Grondbeleid op hoofdlijnen vastgesteld. Al deze onderdelen worden in de reguliere planning- en control cyclus niet of nauwelijks aangetroffen.

Tevens is een integraal overzicht van bovengenoemde inhoud van belang voor eenduidigheid en transparantie om zo een juiste invulling te kunnen geven aan de rol van de gemeenteraad.

Risicomanagement

Het college geeft in haar bestuurlijke reactie bovendien aan dat zij geen aanleiding ziet om het BMC-rapport uit te werken tot een gemeentebrede nota risicomanagement. Naar de mening van het college is het, op het BMC-rapport gebaseerde, risicomanagement voldoende geborgd in de organisatie door middel van periodieke managementrapportages.

Het BMC-rapport betreft echter naar de mening van de rekenkamercommissie slechts een deel van risicomanagement, zoals dat in bijlage 4 van het rapport van de rekenkamercommissie wordt omschreven. Het rapport geeft een inventarisatie en kwantificering van risico's (exclusief grondbedrijf) en vergelijkt dit met het aanwezige weerstandsvermogen. Daarbij wordt op bladzijde 11 van het BMC rapport ook nog aangegeven dat de risico's onderschat kunnen zijn en dat de PM posten nog niet gekwantificeerd zijn. Vervolgens wordt de theorie aangegeven hoe risico's beheerst kunnen worden.

In de MeerjarenPrognose Grondexploitatie (MPG) van 2012 is ook aandacht besteed aan risico's. In het rapport van de rekenkamercommissie is een lijst opgenomen van mogelijke risico's (de standaardlijst met risico's uit de nota Gemeente Governance Grond(ig) beleid 2010 van Deloitte), maar in de MPG wordt daar geen verdere invulling aangegeven. De MPG bevat geen toespitsing van de risico's per grondexploitaties, geen kwantificering van de apart onderkende risico's, geen beheersmaatregelen etc. In het MPG wordt vooral de vraag beantwoord of de vigerende onder- en bovengrens van de reserve Grondbedrijf voldoende zijn of dat deze moeten worden aangepast. De MPG kijkt naar het totale weerstandsvermogen, maar zegt niets over risicomanagement. Het MPG is daarmee een beperkt middel in het kader van risicomanagement.

Ook in de kwartaalrapportages van de grondexploitaties wordt nauwelijks aandacht besteed aan integraal risicomanagement, zoals omschreven in bijlage 4 van de rapportage . In een bijgevoegde memo bij de kwartaalrapportages wordt een korte toelichting gegeven op de verschillen tussen begroting en realisering. Hoewel aan de bijgeleverde gegevens de titel risicorapportage wordt gegeven, betreft het alleen een weergave van de realisering. Ook in het begeleidende memo wordt hier en daar ingegaan op de oorzaken van de tegenvallende realiseringcijfers. Van risicomanagement en een daarbij behorende risicorapportage kan naar de mening van de Rekenkamercommissie thans echter nauwelijks gesproken worden.

Op basis van bovenstaande argumentatie handhaaft de rekenkamercommissie de aanbevelingen op deze twee onderdelen. Het grondbeleid en het risicomanagement (ook gemeentebreed) zal daardoor professioneler kunnen worden ingevuld en uitgevoerd, zonder dat dit hoeft te leiden tot onnodige bureaucratie.

Bijlage 1 Literatuur en documenten

1. Organogram gemeentelijke organisatie en namen van afdelingen en personen die bij grondbeleid en de uitvoering ervan betrokken zijn.
2. Structuurplan Zeewolde 30 januari 1997
 - f. Beschrijving
 - g. Toelichting
 - h. Reactienota
3. "Zeewolde, een generatie verder" d.d. 28 juni 2001. Toekomstvisie Zeewolde 2030
4. Koersdocument Structuurvisie Zeewolde juli 2009
5. Programmarekeningen 2008, 2009 en 2010
6. Meerjaren Prognose Grondexploitatie 2012
7. Verslagen gemeenteraad:
 - a. 5 november 2009
 - b. 17 december 2009
 - c. 18 februari 2010
 - d. 22 april 2010
 - e. 30 juni 2010
 - f. 28 oktober 2010
 - g. 17 februari 2011
 - h. 27 oktober 2011
 - i. 16 februari 2012
8. Beheersregels Grondbedrijf 23 mei 2007
9. Algemene uitgiftevoorwaarden december 2009
10. Nota van Uitgangspunten 2012, richtlijnen voor de budgetcyclus 2012
11. Meerjarenbegroting 2012-20115
12. Rapport bevindingen van de accountant voor 2008, 2009, 2010 en 2011
13. Grondexploitaties
 - a. Polderwijk 1 november met peildatum 1 januari 2011
 - b. Vestingveld PDV locatie 1september met peildatum 1 januari 2011
 - c. Horsterparc 14 april 2010 met peildatum 1 januari 2010
 - d. Trekkersveld I en II 4 mei 2011 met peildatum 1 januari 2011
 - e. Trekkersveld III 2 april 2011 met peildatum 1 januari 2011
 - f. Centrum september 2010 met peildatum 1 januari 2010
 - g. Gildenveld II 14 april 2010 met peildatum 1 januari 2010
 - h. Houtwal 2 september 2010 met peildatum 1 januari 2011
 - i. Actualisatie exploitatierekening Exploitatie Omslag Werken 2011 d.d. 1 september 2011met peildatum 1-1-2011
 - j. Actualisatie exploitatierekening Vaarroute 2010 d.d. 12 mei 2010 peildatum 1-1-2010

14. Kwartaalrapportages 2^e, 3^e en 4^e kwartaal 2011 en 1^e kwartaal 2012
15. Presentatie raad over risico's van grondexploitaties 31-01-2012
16. Verslag van projectgroep Vaarroute d.d. 4 april 2012
17. Verslag projectgroep bedrijfsterreinen d.d. 2 mei 2012
18. Verslag projectgroep Polderwijk d.d. 1 mei 2012
19. Actielijst overleg portefeuillehouder Rein Zijlstra en afdelingshoofd Karel Hamstra.
20. Mandaatlijst 2010 versie 8 februari 2011
21. Projectopdracht Trekkersveld III en behandeldocument in B&W
22. Rapport BMC "Zekerheid voor Zeewolde een risico-inventarisatie" met oplegnotitie voor behandeling in B&W en oplegnotitie voor behandeling in de raad
23. FTBV voor Projectleider (Maarten de Boer, Beleidsmedewerker A), Beleidsmedewerker Grondzaken (Paul Nagel, Beleidsmedewerker B) en Beleidsmedewerker C (Jacco van Beugen)
24. MARAP Grondbedrijf 2011 periode t/m augustus en 1^e kwartaal 2012

Bijlage 2 Respondenten

De heer R. (Rein) Zijlstra	Wethouder gemeente Zeewolde
De heer K. (Karel) Hamstra	Afdelingshoofd/directeur Grondbedrijf
De heer A. (Arno) Murrer	Afdelingshoofd BMO/directeur
De heer P. (Paul) Nagel	Planeconoom Grondbedrijf
De heer J. (Jacco) van Beugen	Financieel consultant
De heer M. (Maarten) de Boer	Projectleider bedrijventerreinen/Centrum

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 uitgeeft⁴. Bij de uitgifte van de grond moet de gemeente er zorg voor dragen dat de verkoop marktconform geschiedt⁵. 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.

⁴ Zie ook *Handreiking Grondbeleid voor raadsleden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken

⁵ *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 gemengd grondbeleid)

Bij een gemengd 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.

Faciliterend grondbeleid

Als een gemeente niet wil of kan⁶ beschikken over grondeigendom kan zij kiezen voor faciliterend 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.⁷ 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 faciliterend 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

⁶ 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.

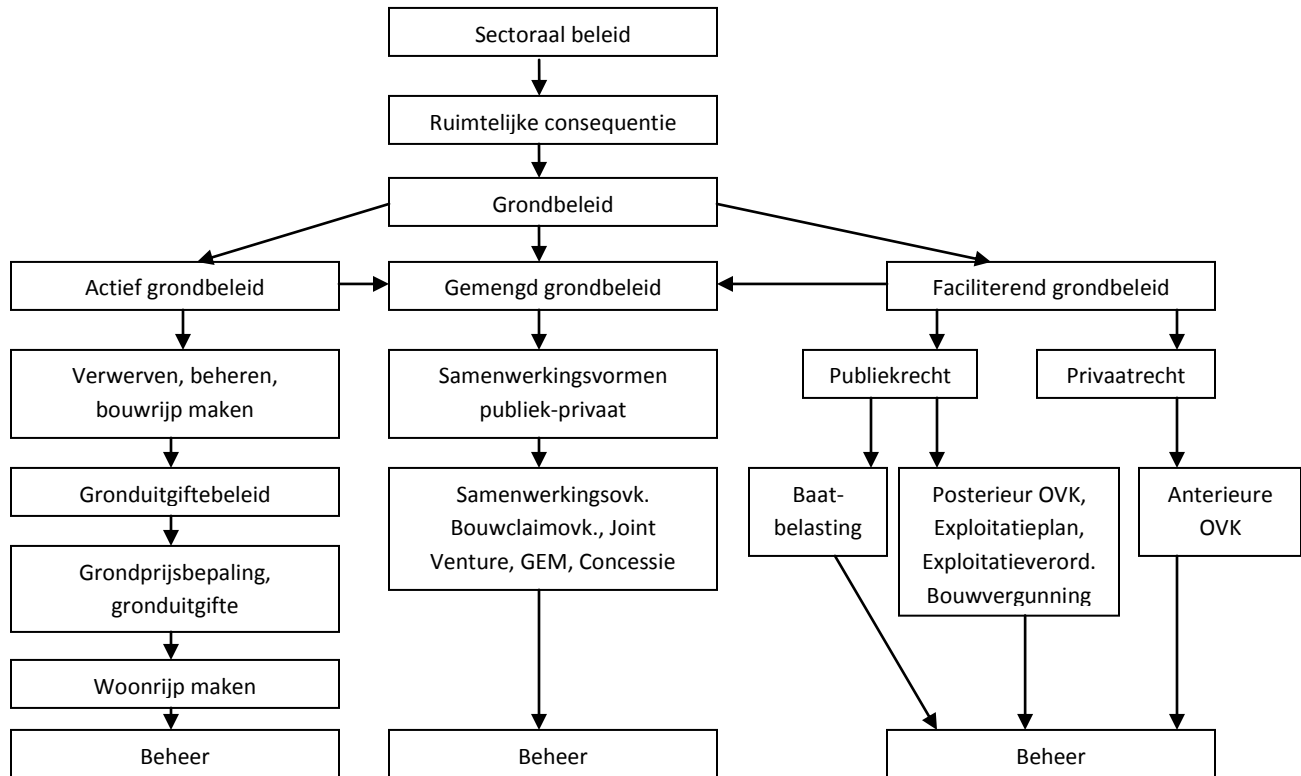
⁷ Zie ook *Handreiking Grondbeleid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

geven 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



Doelstellingen bij grondbeleid

Het grondbeleid staat niet op zichzelf. Met het grondbeleid proberen gemeenten bepaalde doelen te gebruiken. De precieze formulering van die doelstellingen verschilt per gemeente. Over het algemeen is echter een aantal kerndoelstellingen te onderscheiden:

- Het bevorderen van het gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit: dit houdt onder andere in dat het grondbeleid dienstbaar is aan de ruimtelijke ordening. De doelen van het ruimtelijk beleid die een gemeente wil bereiken, kunnen niet gerealiseerd worden wanneer de gemeente niet in enige zin zeggenschap heeft over de grond. Daarnaast zijn er zogenaamde facetdoelstellingen: er is ruimte nodig voor verschillende belangen, zoals wonen, bedrijven,

infrastructuur en recreatie. Het grondbeleid dient de ruimtebehoefte van deze verschillende functies te faciliteren.

- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten: dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeente bij het ontwikkelen van een grote nieuwbouwlocatie kan proberen de kosten van sociale woningbouw en groenaanleg te verhalen op de ontwikkelaars van luxe woningen.

Het formuleren van goede doelstellingen voor het gemeentelijke grondbeleid is niet eenvoudig. Twee belangrijke aspecten die het formuleren van doelstellingen bemoeilijken worden hier behandeld. Meer informatie is ook te vinden in het artikel 'Gemeentelijke grondexploitatie - hoe verder?'

Doelstellingen als toetsingskader

Doelstellingen voor het gemeentelijk grondbeleid moeten een helder toetsingskader vormen. Dit betekent dat gemeenteraadsleden de uitvoering van het grondbeleid moeten kunnen toetsen aan de gestelde doelstellingen. Om dit te bereiken is het handig om de gemeentelijke doelstellingen te formuleren volgens het SMART-principe. Dit betekent dat de doelstellingen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd dienen te worden.

Veel gemeenten beschouwen het grondbeleid als dienstbaar aan overig sectoraal beleid. Dit is moeilijk SMART te definiëren. Daarom kan het verstandig zijn om in de Nota Grondbeleid ook meer directe doelen voor het grondbeleid te formuleren en de doelen te operationaliseren.

Een algemeen doel als ruimtelijke kwaliteit kan bijvoorbeeld geoperationaliseerd worden naar specifiekere doelstellingen over de kwaliteit van groen, materiaalgebruik, et cetera en deze vervolgens te linken aan functies uit het bestemmingsplan. Zo kan bijvoorbeeld bepaald worden dat in het centrum de hoogste kwaliteit gerealiseerd moet worden, terwijl een lagere kwaliteit is toegestaan op bedrijfsterreinen.

Operationaliseren kan plaatsvinden op diverse schaalniveaus:

- Een operationalisatie op de schaal van de gemeente is: Gemeente X wil jaarlijks minimaal 5 hectare bedrijventerrein uitgeven.
- Een operationalisatie op de schaal van een groot project is: Gemeente Y wil bij de herontwikkeling van het Centrum een ruimtelijke kwaliteit bereiken van Schaal A, zoals gedefinieerd in de Nota Grondbeleid.

Conflicterende doelstellingen

Een tweede aspect dat het formuleren van gemeentelijke doelstellingen tot een ingewikkeld proces maakt is de kans op conflicterende doelstellingen. Veel gemeenten hebben doelen voor zowel tijd, kwaliteit als financiën. Deze doelstellingen kunnen onafhankelijk van elkaar SMART (en dus goed) geformuleerd zijn. Echter in de toepassing op de concrete projecten, kunnen deze doelstellingen vervolgens botsen.

Een voorbeeld is dat een gewenste hogere kwaliteit vaak ten koste gaat van het financiële resultaat en/of van de tijdsduur van het project.

Als bij het formuleren van de doelstellingen hiermee niet voldoende rekening wordt gehouden, zal er in later fases spanning tussen de doelen ontstaan en kunnen deze zelfs onrealistisch worden.

Het bereiken van doelstellingen

Als de doelstellingen van het grondbeleid geformuleerd zijn, kan de gemeente verschillende strategieën kiezen om deze doelstellingen te bereiken. Het is belangrijk dat een strategie wordt gekozen die aansluit bij de gekozen doelstelling. Als de gemeente ambitieuze doelstellingen heeft, zijn deze het eenvoudigst te bereiken wanneer de gemeente de grond zelf in handen heeft. Wanneer andere partijen eigenaar zijn van de grond, moet de gemeente via overeenkomsten proberen haar doelstellingen te behalen.

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..
- Marktrisico's of externe risico's: Risico's van nog te maken kosten, nog toe te kennen subsidies, grondprijzen en afzetrisico's. 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 organisatierisico'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 zullen 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
 - o Onvoldoende rekening met jaarlijkse fluctuaties (momentopname)
 - o 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 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 omtrent 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, tijdvreterend 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 ,controle en sturing 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 gebruikt. Een uitgebreidere toelichting wordt in veel gemeenten gegeven in de Meerjaren Prognose Grondbedrijf (MPG). 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 Weerstandsvermogen 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.

Sturing grondbeleid door raad

In het duale stelsel stelt de gemeenteraad de beleidskaders voor de uitvoering vast, voert het college het beleid uit en controleert de raad vervolgens of het beleid conform de kaders is uitgevoerd. Bij de uitvoering van het grondbeleid gaat het dan voor het grootste deel om concrete grondexploitaties.

Gemeenten zijn volgens het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording van 2003) verplicht een grondbeleid vast te stellen; dat kan in de jaarlijkse paragraaf grondbeleid, maar gebeurt vaak ook in een aparte beleidsnota. Daarmee stelt de raad de kaders voor de uitvoering van het grondbeleid vast.

Voorbeeld van Sturingsdocumenten voor het gemeentelijk grondbeleid voor college en raad

	Gemeenteraad	College B&W
Strategisch niveau	<ul style="list-style-type: none">• Nota grondbeleid• Financiële verordening over aspecten grondbeleid• Nota verbonden partijen (kaders PPS)• Exploatieverordening	<ul style="list-style-type: none">• Nota Risicomanagement
Tactisch niveau	<ul style="list-style-type: none">• Programmabegroting (en jaarverslag)• Nota bovenwijkse voorzieningen• Nota reserves & voorzieningen	<ul style="list-style-type: none">• Productbegroting• Normering planvoorbereidingskosten• Nota grondprijzen• Meerjarenprognose 'grondbedrijf' / nota weerstandsvermogen
Operationeel niveau afzonderlijke grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none">• Startnotitie met grondexploitatieverkenning• Grondexploitatiebegroting• Actualisering grondexploitatie• Evaluatie/afsluiting grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none">• Document projectmatig werken

Op het niveau van de individuele grondexploitatie beschikt de raad over een negental 'knoppen' voor sturing op de aspecten:

- ruimtelijke kwaliteit, met 1) ruimtegebruik en 2) programma,
- tijd, met 3) fasering van het plan (en van investeringen en opbrengsten)
- financiën met 4) verwervingskosten 5) eenheidsprijzen (ook kwaliteit), 6) bijdrage bovenwijkse voorzieningen (ook kwaliteit), 7) grondprijzen (ook uitgiftetempo/tijd), 8) parameters kosten/opbrengstenstijgingen en rente, alsmede plankostennorm 'V&T', en 9) cash flow (ook tijd).

Als de gemeenteraad bij een grondexploitatie op expertniveau betrokken wil zijn, kan zij met al deze knoppen sturen, ook tijdens de uitvoering.

Bij een rol op afstand worden deze 'knoppen' door het college bediend. De raad stelt dan vooral kaders daarvoor met de vaststelling van een bestemmingsplan en de eerste grondexploitatie rekening. Voor de

controle op doelmatigheid van de grondexploitatie kan de raad dan periodiek een onderzoek laten verrichten, bijvoorbeeld door de rekenkamer.

Nota Grondbeleid

De nota Grondbeleid is het document waarin de gemeenteraad de kaders voor het grondbeleid vaststelt. Deze worden vervolgens jaarlijks uitgewerkt in de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting. Voor de controle van de uitvoering van het grondbeleid wordt de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening gebruikt. Een uitgebreidere toelichting wordt in veel gemeenten gegeven in een Meerjarenprognose grondbedrijf (MPG, ook wel genoemd 'meerjarenperspectief grondexploitaties' of 'meerjarenperspectief grondbedrijf'). In deze MPG kan dan 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 wordt de MPG daarom ook wel 'Nota weerstandsvermogen grondbedrijf' genoemd.

In tegenstelling tot de paragraaf grondbeleid in begroting en jaarrekening, die openbaar is, wordt de MPG in verschillende gevallen alleen vertrouwelijk aan gemeenteraadsleden ter inzage gegeven. De reden hiervoor is dat de informatie in de MPG eventueel de concurrentiepositie van de gemeente zou kunnen schaden.

De paragraaf grondbeleid in begroting en jaarverslag is verplicht volgens het Besluit Begroting & Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het besluit stelt de volgende eisen aan deze paragrafen:

De paragraaf betreffende het grondbeleid vermeldt ten minste:

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

In de toelichting op het onderhanden zijnde werk inzake de grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:

- de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;

- de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
- de verminderingen in het begrotingsjaar;
- de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
- de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;
- de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;
- het geraamde eindresultaat;
- een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.

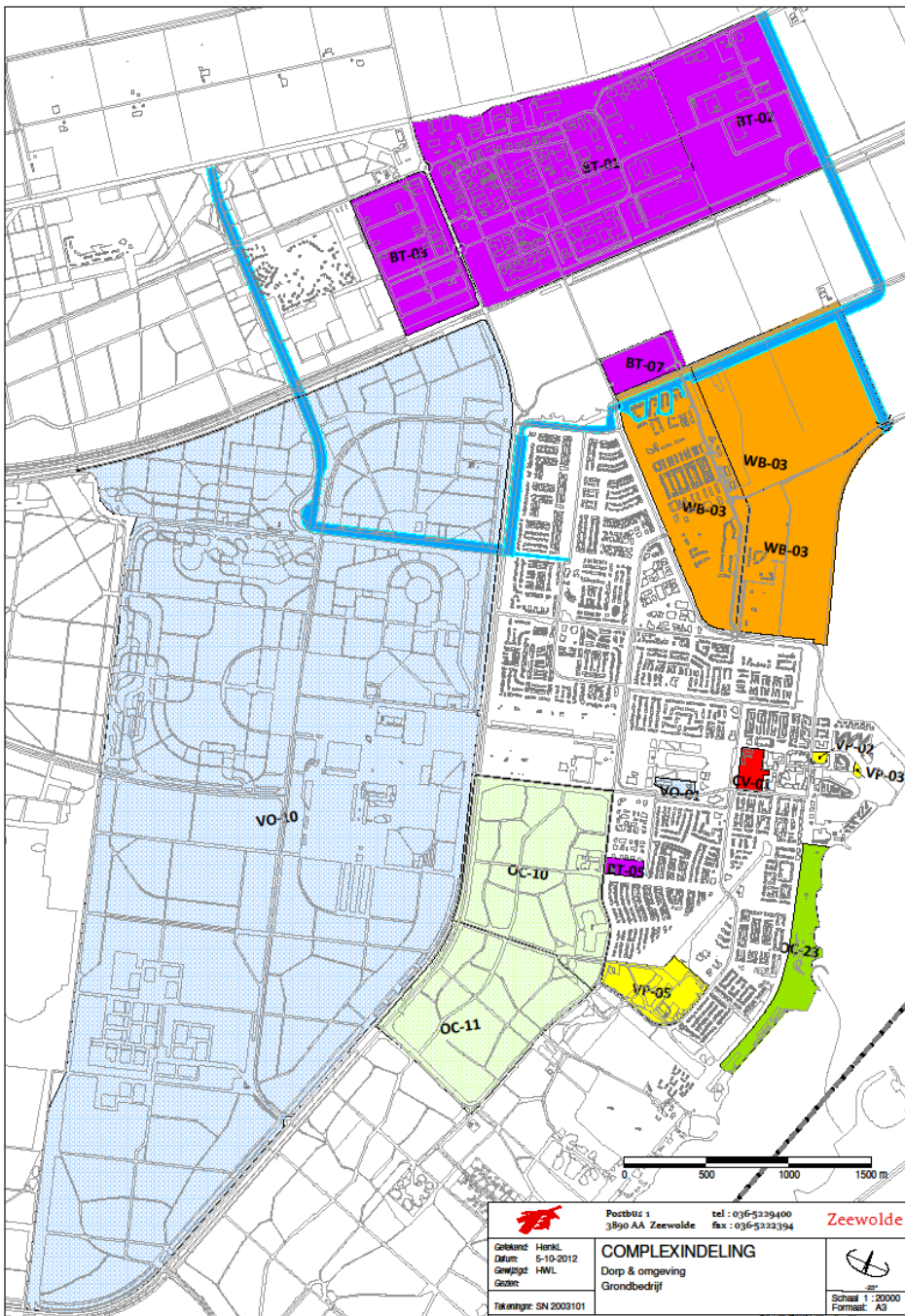
Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de boekwaarde per m² vermeld.

Ook andere delen van de programmabegroting of het jaarverslag kunnen voor het grondbeleid relevante informatie bevatten.

In de paragraaf reserves en voorzieningen moet informatie worden opgenomen over de reserves en voorzieningen die met grondbeleid te maken hebben.

De doelen waar het grondbeleid uiteindelijk een bijdrage aan moet leveren kunnen worden genoemd in de verschillende programma's van de begroting en het jaarverslag.

Bijlage 6 Locaties grondexploitaties



Code	Complexnaam	Proj.nr.
------	-------------	----------

Woningbouwgebieden

WB-03	Polderwijk WB Parkkwartier	708000
WB-03	Polderwijk WB Bergkwartier	709000
WB-03	Polderwijk WB Waterkwartier	710000
WB-03	Polderwijk WB Overige	711000
WB-20	Zeewolde West	737001

Bedrijventerreinen

BT-01	Trekkeersveld 1 en 2	712000
BT-02	Trekkeersveld 3	713000
BT-03	Horsterparc	714000
BT-05	Gildenveld II	716000
BT-07	Vestingveld I	718000
BT-10	A6/A27	732001
BT-11	Stichtse Putten	719001

Centra

CV-01	Centrum Zeewolde	723000
-------	------------------	--------

Voorzieningen

VO-01	Horsterweg/ Kluunpad	724001
VO-10	Horsterwold	726001

Verspreide percelen/inbreidingslocaties

VP-02	Gelderseweg/ Noordereiland	728000
VP-03	Hotellocatie Noordereiland	729000
VP-05	De Verbeelding	731000

Overige complexen

OC-10	G-gebied	733001
OC-11	X-gebied	734001
OC-21	Harderhaven	735001
OC-22	Oostvaarderswold	748001
OC-23	Ontwikkeling Woldstrand	456011

	Vaarroute De Blaue Diamant	745000
--	----------------------------	--------


 Postbus 1 tel : 036-5229400 Zeewolde
 3890 AA Zeewolde fax : 036-522394

COMPLEXINDELING
 Dorp & omgeving
 Grondbedrijf

Ontkenn: Herkl.
 Datum: 5-10-2012
 Gewijs: HWL
 Gezet:
 Tekening: SN 2002101


 Schaal 1 : 20000
 Formaat: A3