



# Onderzoek Grondbeleid

22 februari 2006

# Onderzoek Grondbeleid



## Inhoudsopgave

0.	Samenvatting .....	3
1.	Inleiding .....	3
1.1.	Aanleiding .....	3
1.2.	Onderzoeksvragen .....	3
1.3.	Methode van onderzoek .....	4
1.3.1.	Verzamelen van informatie .....	4
1.3.2.	Oriënterende gesprekken .....	4
1.3.3.	Dossieronderzoek .....	4
1.3.4.	Interviews .....	4
1.3.5.	Conceptrapport .....	5
2.	Schets van het grondbeleid .....	5
2.1.	Referentiekader .....	5
2.1.1.	Beleid .....	5
2.1.2.	Wet- en regelgeving .....	6
2.1.3.	Organisatie en sturing .....	6
2.2.	Processen en procedures .....	7
2.2.1.	Projectmatig werken .....	7
2.2.2.	Procesbeschrijving Grondverwerving .....	8
2.2.3.	Procesbeschrijving exploitatie .....	9
2.2.4.	Procesbeschrijving risicobeheersing .....	9
2.2.5.	Procedure grondaankoop .....	10
2.2.6.	Procedure grondprijzen .....	10
3.	Grondbeleid in de praktijk .....	10
3.1.	Normenkader .....	10
3.2.	Grondprojecten .....	11
3.3.	Bevindingen projecten .....	12
3.3.1.	Beleid en doelen .....	12
3.3.2.	Uitvoering .....	13
3.3.3.	Planresultaat .....	14
4.	Financiële kaderstelling .....	15
5.	Conclusies en aanbevelingen .....	15
5.1.	Conclusies .....	15
5.2.	Aanbevelingen .....	16
6.	Reactie Burgemeester en Wethouders van Ede .....	17
7.	Nawoord Rekenkamercommissie .....	17
8.	Bijlage .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>



## 0. Samenvatting

De Rekenkamercommissie heeft geconcludeerd dat een samenhangende beleidsvisie op het gemeentelijke grondbeleid niet is vastgesteld. Het ontbreken van een duidelijke beleidsrichting kan resulteren in interpretatieverschillen over de beleidsstrategie en prioriteiten. De proces- en procedurebeschrijvingen zijn onvoldoende toegesneden op de planontwikkeling waarbij wordt samengewerkt met marktpartijen. De spelregels voor projectmatig werken bieden een goede grondslag voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het grondbeleid. Deze spelregels zijn nog niet volledig doorgevoerd in de bedrijfsvoering. De taakafbakening tussen de projectwethouder en portefeuillehouder grondzaken als bestuurlijk opdrachtgever is in de praktijk niet eenduidig.

Informatieoverdracht naar de raad vindt achteraf plaats. Hierdoor heeft de raad weinig mogelijkheden om tussentijds bij te sturen. De Rekenkamercommissie adviseert om de informatievoorziening over grote en risicovolle grondprojecten te verbeteren. Als suggestie is gedaan het instellen van een vertrouwelijke klankbordgroep grondbeleid vanuit de raad. De onlangs door de gemeenteraad vastgestelde wijzigingen in de financiële bedrijfsvoering grondbeleid zijn positief beoordeeld.

## 1. Inleiding

---

### 1.1. Aanleiding

---

Het proces rondom grondverwerving en -exploitatie is voor iedereen niet altijd even helder en inzichtelijk. Zowel voor burgers als voor raadsleden blijkt het een lastig te doorgronden materie. Het betreft een complex onderwerp dat moeilijk te sturen en te beheersen lijkt en waarmee grote sommen geld gemoeid zijn. Aan grondexploitaties zijn financiële risico's verbonden. De gemeente moet eerst investeren in het verwerven en bouwrijp maken van grond. Pas later met de gronduitgifte worden opbrengsten gegenereerd.

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

---

### 1.2. Onderzoeksvragen

---

De Rekenkamercommissie heeft bij het vaststellen van de onderzoeksopdracht de volgende vragen geformuleerd:

1. Hoe ziet het grondbeleid van de gemeente Ede er formeel gezien uit?

Doelstelling is het in kaart brengen en transparant maken van het grondbeleid. Daarbij gaat het om de wijze waarop dit beleid is geformuleerd en tot stand komt, de rol van het college en de gemeenteraad, de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de regie, aansturing en organisatie, de informatievoorziening de processen en procedures. Daarbij wordt aan de hand van een beschrijving van het grondbeleid inzicht verschaft in dit beleid en de uitvoering ervan.

2. Hoe werkt het grondbeleid in de praktijk?

Gebruikmakend van de uitkomsten uit de eerste onderzoeksvraag, wordt gekeken hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan het grondbeleid. Daarbij wordt ingegaan op het aspect doelmatigheid: verloopt de uitvoering van het beleid efficiënt?. Er zijn 4 grondprojecten onderzocht waarbij naast de beleidsuitgangspunten vooral het procesverloop van grondverwerving en -exploitatie onder de loep is genomen. Om dit te kunnen toetsen is een aantal specifiek op de beleidsvoering gerichte aspecten onderzocht.

Bij de start van het onderzoek was als 3<sup>e</sup> onderzoeksvraag geformuleerd:

- Hoe is de reservepositie in verhouding tot de financiële risico's?

Deze vraag was gericht op het in kaart brengen van risico's van het financiële beleid rondom grondverwerving. De bedoeling was om de financiële ontwikkelingen en de rol van het grondbedrijf daarin te onderzoeken, ondermeer op aspecten als budgetbeheersing, risico's, vermogensreserve en dergelijke. Al snel bleek dat over dit onderwerp een extern advies was gevraagd op grond waarvan wijzigingen zijn doorgevoerd in de bedrijfsvoering en de financiële kaderstelling bij bouwgrondexploitaties. Dat was voor de Rekenkamercommissie aanleiding deze onderzoeksvraag niet uit te werken.

---

### **1.3. Methode van onderzoek**

---

De Rekenkamercommissie is in april 2005 begonnen met het onderzoek. In eerste instantie was beoogd om in oktober 2004 te starten. Vanwege capaciteitsproblemen bij de hoofdafdeling Grondzaken is, in overleg met de directie van de sector ROB, deze planning aangepast.

Aan de hand van een stappenplan is de uitvoering van het onderzoek als volgt opgepakt.

#### **1.3.1. VERZAMELEN VAN INFORMATIE**

Op basis van de onderzoeksvragen is informatie verzameld over het grondbeleid. Daartoe zijn de diverse grondnota's en overige relevante stukken verzameld, waaronder ook documenten over de interne bedrijfsvoering. Na kennisneming van de stukken zijn oriënterende gesprekken gevoerd met de hoofdafdeling Grondzaken.

#### **1.3.2. ORIËNTERENDE GESPREKKEN**

Met de hoofden van de hoofdafdeling Grondzaken en grondontwikkeling heeft een drietal gesprekken plaatsgevonden. Doel hierbij was het toelichten en bespreken van de onderzoeksvraag, de planning en de onderzoeksopzet.

In het eerste gesprek is vooral ingegaan op het gemeentelijke beleid, de procedures en processen maar ook op de sturing en de informatievoorziening.

De door de Rekenkamercommissie gemaakte voorselectie van te onderzoeken projecten kwam in het tweede gesprek aan bod. Dat heeft er toe geleid dat één project is geschrapt en vervangen.

Het derde gesprek betrof informatie-uitwisseling over de in het voorjaar van 2005 door BMC uitgebrachte rapportage financiële kaderstelling bij bouwgrondexploitatie.

Van de gevoerde gesprekken zijn verslagen gemaakt die zijn geaccordeerd door het hoofdafdelingshoofd Grondzaken.

#### **1.3.3. DOSSIERONDERZOEK**

Het dossieronderzoek naar de vier geselecteerde projecten vond plaats aan de hand van de dossiers die zich bevinden bij de concernafdeling Documentaire Informatie. Over de selectie van deze dossiers heeft terugkoppeling plaatsgehad met de hoofdafdeling Grondzaken. Verder is nog inzage gevraagd in werkdocumenten en in projectdocumenten. Na de dossierstudie is voor de projecten een uniforme vragenlijst opgesteld over:

- de aanleiding en het projectdoel
- het procesverloop en de procedures
- de planresultaten.

De voorlopige bevindingen uit het dossieronderzoek en de beantwoording van de vragen, vormden het uitgangspunt voor de afgenomen interviews.

#### **1.3.4. INTERVIEWS**

Over de 4 grondprojecten zijn met de verantwoordelijke projectleiders/-managers en/of plantrekkers interviews gehouden. Het waren open en constructieve gesprekken waarbij de geïnterviewden gelegenheid is geboden om diverse aspecten van het grondbeleid en de projecten te belichten.

Met de verantwoordelijke portefeuillehouder heeft eveneens een interview plaatsgehad. Daarbij is vooral ingegaan op de hoofdlijnen van beleid.

Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter goedkeuring aan de geïnterviewden zijn voorgelegd.

### **1.3.5. CONCEPTRAPPORT**

In overeenstemming met het onderzoeksprotocol is het concept eindrapport voor een technische reactie voorgelegd aan de hoofdafdeling Grondzaken. Hierbij is gelegenheid geboden het rapport op feitelijke onjuistheden te controleren. Gebleken onjuistheden zijn verwerkt. De conceptconclusies van het onderzoek zijn mondeling aan de hoofdafdeling toegelicht.

## **2. Schets van het grondbeleid**

---

### **2.1. Referentiekader**

---

#### **2.1.1. BELEID**

Grond is van groot belang voor gemeenten. Met de instrumenten van grondbeleid kunnen economische, sociale en ruimtelijke doelstellingen worden gerealiseerd. In dit rapport wordt grondbeleid opgevat als:

*‘alle maatregelen en besluiten van het gemeentebestuur met betrekking tot grondaangelegenheden’.*

Het geeft aan op welke wijze de instrumenten van het grondbeleid worden gehanteerd. Het gaat daarbij om verwerving van grond, het (tijdelijk) beheer ervan, het bouwrijp maken en de uitgifte van grond.

De uitgangspunten van het grondbeleid zijn omschreven en vastgelegd in diverse nota's en ruimtelijke plannen. Het beleid is gebaseerd op bestaande en nieuwe plannen voor ruimtelijke ontwikkeling, woningbouw en economische zaken. Leidend daarbij zijn het provinciaal streekplan, het gemeentelijk structuurplan, de onderliggende bestemmingsplannen en beleidsnota's. Beleid is tevens terug te vinden in de Grondnota's.

Beleidsvorming vindt plaats doordat wordt ingespeeld op verwachtingen ten aanzien van planologische ontwikkelingen, nieuwe taakstellingen voor volkshuisvesting, bedrijfsvestiging en dergelijke. Voorts wordt geanticipeerd op ruimtelijke ontwikkelingen met het verwerven van onroerend goed.

Een integrale en strategische visie op het gemeentelijke grondbeleid is niet voorhanden. De hoofdlijnen van het grondbeleid zijn niet geformuleerd en door de gemeenteraad vastgesteld.

Bij grondverwerving wordt onderscheid gemaakt in strategische aankopen, aankopen ten behoeve van planontwikkeling en aankopen waarmee maatschappelijke problemen worden opgelost of voorkomen.

De klassieke manier van locatieontwikkeling, waarbij de gemeente gronden koopt, bouwrijp maakt en verkoopt, is ten dele veranderd. Dit komt door het toenemend aantal marktpartijen dat op de grondmarkt opereert waardoor rollen en verhoudingen complexer zijn geworden. Samenwerking tussen de gemeente en projectontwikkelaars neemt toe.

Mede hierdoor en door gewijzigde wet- en regelgeving wordt het grondbeleid de komende jaren herijkt. Het ontwerp voor de nieuwe grondexploitatiewet beoogt de positie van gemeenten te versterken bij het ontwikkelen van bouwlocaties. In situaties waarin de grond in handen is van een private partij bevordert de wet de onderlinge samenwerking en regelt de verdeling van de kosten en opbrengsten. In aanvulling daarop vindt een modernisering plaats van grondbeleidsinstrumenten.



In opdracht van de gemeenteraad wordt in 2006 een nota over het gemeentelijke grondbeleid uitgebracht. De beleidsdoelen worden dan geformuleerd en in een strategisch kader geplaatst. De verplichting tot het uitbrengen van de nota vloeit voort uit de Financiële beheersverordening gemeente Ede uit 2003. Tenminste eens in de vier jaar moet een nota grondbeleid worden vastgesteld.

### 2.1.2. WET- EN REGELGEVING

Voor de uitvoering van het grondbeleid geldt als voorwaarde dat dit moet plaatsvinden binnen de landelijke wet- en regelgeving. De belangrijkste daarvan zijn:

- de Wet op de Ruimtelijke Ordening met bepalingen over het ruimtelijk orderingsbeleid, waaronder structuur- en bestemmingsplannen;
- de Wet Voorkeursrecht gemeenten waarin is geregeld dat onder voorwaarden de gemeente als eerste het recht heeft om aangeboden grond te kopen;
- de Onteigeningswet met bepalingen over onteigening van particulier bezit voor maatschappelijke doeleinden;
- het Besluit Begroting en Verantwoording;
- het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet.

Het wetsvoorstel voor de nieuwe Grondexploitatiewet is door het Kabinet vastgesteld. Besluitvorming door de Tweede en Eerste Kamer moet nog plaatsvinden. Verder is een aantal interne regelingen, verordeningen en voorschriften van toepassing op de uitvoering van het grondbeleid.

### 2.1.3. ORGANISATIE EN STURING

Bij het grondbeleid zijn verschillende bestuurlijke en ambtelijke actoren betrokken. In het kader van het duale bestel stelt de gemeenteraad de kaders en hoofddoelen van beleid vast en controleert de uitvoering. Het college van burgemeester en wethouders vertaalt het beleid in beleidsvoornemens en -doelstellingen en concrete grondprojecten.

De sector ROB voert het beleid uit. Dit betreft zowel de voorbereiding, planontwikkeling en realisatie. Binnen de sector is de hoofdafdeling Grondzaken verantwoordelijk voor de grondaankopen. Deze afdeling faciliteert de totstandkoming van de diverse projecten en planontwikkelingsprocessen. Kerndoel is:

*'het binnen de kaders van het grondbeleid op economisch verantwoorde wijze beïnvloeden van de vastgoedmarkt zodat de diverse beleidsdoelstellingen worden verwezenlijkt'.*

Dit gebeurt vooral door het produceren van bouwlocaties, waarbij zelffinanciering wordt nagestreefd.

De rolverdeling tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie is helder. Er is een sprake van een duidelijke organisatiestructuur met een transparante verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

In het Mandaatbesluit is een verdeling van bevoegdheden verder uitgewerkt. Binnen de gegeven kaders nemen het college, de Directie ROB en de hoofden Grondzaken en Grondontwikkeling, zelfstandig besluiten. Het betreft onderwerpen zoals het verwerven en verkopen van onroerende zaken, particuliere bouwplanontwikkelingen en besluiten tot het verkopen van bouwgrond.

*Beleidsvorming en uitvoering:*

Beleid →	Gemeenteraad →	<ul style="list-style-type: none"> <li>• strategische beleidsvisie</li> <li>• delegatie en mandaat</li> </ul>
	College van B & W →	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beleidsontwikkeling</li> <li>• projectdoelstellingen</li> </ul>
Uitvoering →	Sector ROB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beleidsuitvoering</li> <li>• financiële verslaglegging</li> </ul>

De sturing van beleid door de raad vindt plaats bij het nemen van besluiten over de structuur- en bestemmingsplannen, de grondnota en het vaststellen van de grondprijzen. Indirect stuurt de raad via het Mandaatbesluit.

Ieder kwartaal rapporteert het college aan de raadscommissie over grondtransacties. In de Grondnota wordt de voortgang van de grondprojecten gemeld en een toelichting gegeven op de planresultaten. Sinds kort worden de voortgang van de projecten en de toelichting op de resultaten verwerkt in de jaarrekening. De Grondnota krijgt in het vervolg een meer toekomstgericht karakter.

Voor strategische aankopen geldt een door de raad vastgesteld plafond. Over grote anticiperende of gelegenheidsaankopen wordt de raad vooraf geïnformeerd.

Bij de uitvoering van grotere ontwikkelprojecten is het college veelal rechtstreeks betrokken. In die gevallen participeert de aangewezen projectwethouder in de stuurgroep. Als er grote belangen spelen op het gebied van het grondbeleid participeert de portefeuillehouder grondzaken daarin. Andere projecten worden door de sector ROB aangestuurd. Informatie-uitwisseling en afstemming over de voortgang van deze projecten maakt deel uit van het reguliere overleg tussen vakwethouder en de sector.

---

## **2.2. Processen en procedures**

---

Bij het uitvoeren van een grondexploitatie is sprake van een grondproductiecyclus. Hierbij worden de volgende activiteiten onderscheiden:

1.ruimtelijke planvorming →	2.verwerving en tijdelijk beheer van gronden →	3. bouwrijp maken →
4. gronduitgifte →	5. woonrijp maken →	6. beheer

Planvorming én –realisatie vinden bij de sector ROB plaats onder verantwoordelijkheid van een projectleider, die gewoonlijk afkomstig is uit de hoofdafdeling Ontwikkeling. In zijn opdracht verzorgt de hoofdafdeling Realisatie het bouwrijp maken en het woonrijp maken. Gedurende het proces bouwplanontwikkeling en –uitvoering geeft Grondzaken financiële adviezen over haalbaarheid en sturing op budgetten. De afdeling verzorgt tevens de verwervingen, het tijdelijke beheer en de gronduitgifte.

### **2.2.1. PROJECTMATIG WERKEN**

Binnen de sector ROB spelen planontwikkelingsprocessen een centrale rol. Plannen worden projectmatig ontwikkeld en gerealiseerd.

De wijze van uitvoering is vastgelegd in de richtlijn Projectmatig werken – sector ROB “.. een spel apart”.

In dat kader wordt een projectdocument opgesteld en een projectleider aangewezen. In het document staat de concrete doelstelling van het project, de fasering, de capaciteitsraming (kwantitatief en kwalitatief) en de onderbouwde budgettering weergegeven.

Tevens worden afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Een project kent een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Deze laatste fungeert als projectmanager/-leider en is verantwoordelijk voor de realisatie van het project. Vooraf wordt vastgelegd wanneer wat moet worden opgeleverd en welke budgetten beschikbaar zijn.

De verschillende activiteiten bij projectmatig werken zijn ingebed in het planontwikkelingsproces. Daarbij worden 3 fasen onderscheiden: de initiatiefase, de planfase en de realisatiefase.

In de *initiatiefase* wordt een projectdocument en projectplanning opgesteld.

In de *planfase* vinden gelijktijdig, soms volgtijdelijk, meerdere processen plaats: het maken van een schetsontwerp, een verkaveling- en matenplan, het starten van de bestemmingsplanprocedure en het opstellen van samenwerking- en realisatieovereenkomsten. In deze fase vindt de verwerving van onroerende zaken plaats.

In de *realisatiefase* wordt een plan van aanpak opgesteld en worden een technisch ontwerp, het bestek en de gedetailleerde begroting gemaakt. Dan vindt tevens de aanbesteding en de uitvoering van het werk plaats. In deze fase worden de bouwpercelen verkocht of feitelijk geleverd.

De start van de grondexploitatie wordt ingegeven door het planontwikkelingsproces. Een bestuursopdracht of een directiebesluit waarbij de projectdoelstelling is geformuleerd ligt hieraan ten grondslag. Soms vormt een voorgenomen strategische aankoop de aanleiding om een verwervingsproces in gang te zetten. Bij grotere projecten verleent de projectmanager opdracht aan Grondzaken om een grondtransactie uit te voeren. De projecten worden geregistreerd in de projectadministratie.

#### *-Planateliers*

Om te voorkomen dat kleine ontwikkelingen voortdurend vertragen doordat grote projecten prioriteit krijgen bij de inzet van capaciteit, is besloten dat deze niet projectmatig worden behandeld, maar dat daarvoor in de lijn capaciteit apart wordt vrijgehouden. Dit werk wordt dan ook minder belast met administratieve voorwaarden zoals het opstellen van een projectdocument volgens het vastgesteld model.

Deze kleinschalige ontwikkelingen worden niet projectmatig aangestuurd. Veelal gaat het om ruimtelijke plannen voor functiewisseling, verplaatsing, sloop en nieuwbouw en dergelijke. De planontwikkeling hiervan vindt plaats in de lijn aan de hand van een plandocument waarin doel, kwaliteit en randvoorwaarden zijn omschreven. Opdrachtverlening voor grondtransacties vindt in deze gevallen plaats door of onder verantwoordelijkheid van de afdeling Grondzaken.

### **2.2.2. PROCESBESCHRIJVING GRONDVERWERVING**

Het productieproces grondverwerving is onderdeel van de Administratieve Organisatie van de sector ROB. Uitgangspunt is dat het beheer en de inrichting van de administratie ordelijk en controleerbaar moet zijn. Dit vereist niet alleen dat de AO actueel is maar ook dat er sprake moet zijn van waarneembare interne controle.

In het productieproces is omschreven welke acties, door wie en onder wiens verantwoordelijkheid wanneer moeten worden uitgevoerd. De afzonderlijke werkzaamheden worden daarbij toegelicht. De relaties met andere processen zijn aangeduid en de op te leveren documenten zijn benoemd.

De taken van de medewerkers zijn in een relatiematrix vermeld. Deze zijn uitgesplitst in uitvoerende, controlerende en beschikkende taken.

Het proces kent op hoofdlijnen de fasen planning, taxatie, onderhandeling en verantwoording. De daarbij behorende activiteiten zijn het verwerken van een opdracht tot aankoop, het doen van onderzoek naar de financiële haalbaarheid, het maken van een raming voor de grondexploitatie, het opstellen en uitvoeren van een verwervingsplan, het voeren van onderhandelingen en tot slot de juridische afronding en vastlegging daarvan.

#### *Activiteiten grondverwerving:*

	<b>Werkzaamheden</b>
1.	Onderzoek haalbaarheid verwerving
2.	Maken van een raming
3.	Verwerken opdracht
4.	Maken verwervingsplan
5.	Taxatie laten uitvoeren

	<b>Werkzaamheden</b>
6.	Opdracht bodemonderzoek
7.	Actualiseren verwervingsplan
8.	Onderhandelen
9.	Actualiseren verwervingsplan
10.	Opstellen koopovereenkomst
11.	Opstellen B&W-voorstel
12.	Ondertekening koopovereenkomst
13.	Notariële afronding
14.	Overdracht aan beheer/Grondzaken

Een aantal zaken in het verwervingproces is niet eenduidig geregeld. Over de aard en de frequentie van informatieoverdracht aan de opdrachtgever zijn geen heldere afspraken gemaakt. De communicatie met lijnafdelingen en betrokken vakdisciplines zijn niet beschreven. Omdat grondverwerving deel uitmaakt van projectmatig werken worden deze zaken deels wel via dat traject geregeld. In dat kader bepaalt de projectleider de aard en frequentie van de informatieoverdracht over zijn/haar project.

De reguliere planning en control cyclus voorziet in een aantal standaard momenten waarop het college en de raad worden geïnformeerd over de voortgang van de projecten. Bij significante afwijkingen van het projectverloop wordt tussentijds gerapporteerd aan de opdrachtgever.

Over het uitbrengen van deze tussentijdse rapportages en de bestuurlijke terugkoppeling over afwijkingen zijn geen standaardafspraken gemaakt of interne spelregels vastgelegd. Datzelfde geldt ook voor de wijze van procesbewaking, sturing en beheer van projecten en vastlegging van projectinformatie. Bij de vaststelling van de afzonderlijke projectdocumenten worden deze zaken wel benoemd.

Het treffen van verbetermaatregelen voor beheer van projecten maakt deel uit van het model risicomanagement dat de sector ROB in voorbereiding heeft. Daarbij worden per hoofdafdeling de bedrijfsvoeringsrisico's in kaart gebracht en worden verbetermaatregelen voorbereid.

### **2.2.3. PROCESBESCHRIJVING EXPLOITATIE**

In tegenstelling tot grondverwerving is er geen procesbeschrijving beschikbaar voor grondexploitatie. Bij de planeconomen van Grondzaken berust in eerste aanleg de verantwoordelijkheid voor de financiële onderbouwing en de exploitatieopzetten. Tot de verantwoordelijkheid van de projectleiders behoort het budgetbeheer. Er is sprake van een functiescheiding tussen projectleider en de bij het project betrokken planeconoom. Bij atelierplannen vindt budgetbeheer plaats door een planeconoom. De financiële risico's bij deze plannen is veelal kleiner.

### **2.2.4. PROCESBESCHRIJVING RISICOBEBEERSING**

Kenmerkend voor het proces van grondexploitatie is dat het onzeker is. De belangrijkste reden hiervoor is dat bij de start van de grondexploitatie er wordt uitgegaan van aannames bij de opzet van kosten- en opbrengstencalculaties.

Om de risico's te beheersen zijn specifieke maatregelen getroffen voor budgetbeheersing. Risico-inschattingen zijn gebaseerd op planrisico's met een bandbreedteberekening en een normatieve berekening van macro-economische risico's. De risicoanalyses waren tot voor kort financieel gericht. Er wordt onderscheid gemaakt in beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare risico's en gecalculerde tekorten na planvaststelling. De risicoanalyses zijn nu breder dan alleen financieel.

De haalbaarheid van een grondproject wordt tevens beïnvloed door organisatieaspecten en de sturing en het beheer van projecten. Om hierop beter in te kunnen spelen worden de kwaliteit, opzet en uitvoering van de huidige beheersmaatregelen doorgelicht en inzichtelijk gemaakt. Zonodig zal een aanscherping van beheerstaken plaatsvinden en worden ook verbindingen gelegd met de procesbeschrijvingen, interne controles en aanverwante controle-instrumenten.

### 2.2.5. PROCEDURE GRONDAANKOOP

De wijze waarop onroerend goed wordt aangekocht is vastgelegd in de Nota procedure bij grondverwerving uit 1992. De nota is destijds vastgesteld om duidelijkheid te scheppen over de procedure bij aankopen, het verloop van de onderhandelingen en de wijze waarop de koopsom tot stand komt.

Bij het afsluiten van transacties is snelheid van handelen nodig om een positief onderhandelingsresultaat te bereiken. Daarom heeft de raad ingestemd met een bevoegdheidsoverdracht, waarbij verwervingen tot een maximum bedrag zijn gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders.

Voor verwervingen in de overwegend agrarische onroerend goed sfeer kan dit bedrag worden overschreden. Voor gebieden waar als gevolg van verwachte toekomstige ontwikkelingen een actieve grondverwerving nodig is, maken college en de raadscommissies hierover vooraf afspraken.

Het doen van aankopen is een bevoegdheid van B&W. In het Mandaatbesluit is aan de directeur ROB en het hoofd Grondzaken mandaat verleend tot een maximum van € 15.000,- per transactie. Budgetten, ook voor grondaankopen, worden jaarlijks geactualiseerd door vaststelling van de Grondnota.

#### *Aankoopprocedure:*

1.	Besluit college tot ontwikkeling van een gebied met een globale raming van de verwervingskosten
2.	Vertrouwelijke informatieoverdracht aan de raadscommissie
3.	Opdracht tot aankoop
4.	Opdracht tot taxatie
5.	Uitbrengen taxatierapport
6.	Onderhandelingen
7.	Periodiek inlichten portefeuillehouder en eventueel college
8.	Besluit college, informeren raadscommissie en raadsbehandeling
9.	Als geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt: besluit tot onteigening.

### 2.2.6. PROCEDURE GRONDPRIJZEN

De gemeenteraad stelt de grondprijzen vast voor de verkoop van bouwrijpe gronden. Er wordt onderscheid gemaakt in grondprijzen voor woningbouw (sociale huur, huur- en koop en vrije sector), bedrijventerreinen en overige bestemmingen, waaronder maatschappelijke doeleinden.

De raad stelt de grondprijzen jaarlijks opnieuw vast. Daarbij wordt rekening gehouden met de lokale en regionale marktontwikkelingen van het afgelopen jaar. De ervaringen en de lopende onderhandelingen spelen hierbij een rol. De daarbij gevolgde systematiek resulteert in een marktconforme benadering van de waarde van de bouwrijpe grond. Gronduitgifte vindt plaats binnen de algemene verkoopvoorwaarden van de gemeente.

Bij de vaststelling van de verkoopprijzen van de in 2005 uit te geven gronden heeft de gemeenteraad het college gemachtigd tot verkopen van bouwgrond binnen een bandbreedte van 10% ten opzichte van de uitgangspunten en grondprijzen als aangegeven in de nota Grondprijzen.

## 3. Grondbeleid in de praktijk

---

### 3.1. Normenkader

---

De uitvoering van het grondbeleid wordt getoetst aan een aantal normen. De volgende normen zijn van toepassing:

- de wet- en regelgeving zoals vermeld in paragraaf 2.1
- de diverse beleidsdocumenten waarin het grondbeleid is vastgelegd
- de nota bedrijfsvoering grondzaken en de grondnota's
- processen en procedures zoals omschreven in paragraaf 2.2.

Voor wat betreft dit laatste wordt aangetekend dat er de laatste jaren verschillende aanpassingen in de bedrijfsvoering in gang zijn gezet. Er zijn (of worden) veranderingen doorgevoerd in de manier van werken, de procedures en de informatievoorziening.

Voorbeeld hiervan zijn de recente aanpassingen in het projectmatig werken. De uitwerking van de aanbevelingen uit de nota Bedrijfsvoering Grondzaken, waaronder de herziening van de financiële kaderstelling, is zeer onlangs ter hand genomen.

Bij de hoofdafdeling Grondzaken is op deze punten sprake van een transformatieproces. Dit proces is nog niet afgerond. De implementatie en doorwerking van de getroffen maatregelen op de organisatie- en beheersaspecten is nog gaande en vraagt nog aandacht.

Ten aanzien van twee van vier onderzochte grondprojecten moet worden aangetekend dat die dateren uit de periode voordat projectmatig werken werd geïntroduceerd. In die gevallen is zeker voor wat betreft de start- en ontwikkelfase sprake van een terugblik naar de oude situatie waarop de beginselen van projectmatig werken niet van toepassing zijn.

Bij het onderzoek naar de grondprojecten is ingezoomd op 1. het beleid en de doelen 2. het procesverloop en 3. de planresultaten. Ten aanzien van beleid en doelen is specifiek gekeken naar:

- de aanleiding van het project
- de projectdoelen
- de ruimtelijke en financiële kaders
- het projectresultaat.

Ten aanzien van het proces van grondexploitatie zijn de volgende aspecten onderzocht:

- het projectdocument
- afspraken opdrachtgever – opdrachtnemer
- procedures
- voortgangsrapportages
- planning en projectbeheersing
- verantwoordingsinformatie

Ten aanzien van de planresultaten is gekeken naar:

- mutaties ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen.

---

### **3.2. Grondprojecten**

---

In het kader van de praktijktoets is keuze gemaakt voor:

- een grootschalig woningbouwproject
- een kleinschalig woningbouwproject
- een ontwikkelproject op een industrieterrein
- een sanering annex herbestemming van een kleinschalig bedrijventerrein.

De volgende projecten zijn onderzocht:

- |                                  |                   |
|----------------------------------|-------------------|
| 1. Kernhem vlek B te Ede         | projectnr. 720216 |
| 2. Breukereng te Bennekom        | projectnr. 731200 |
| 3. Bovenweg / Bosweg te Bennekom | projectnr. 732000 |
| 4. Galvanistraat / A 30 te Ede   | projectnr. 724100 |

#### **Kernhem vlek B te Ede**

Het betreft een grootschalig woningbouwproject aan de noordrand van Ede dat aansluit en deel uitmaakt van de grondexploitatie van de woonwijk Kernhem. Beoogd wordt de bouw van 1920 woningen in een gemengd programma. Tevens is scholenbouw voorzien en een hoogwaardig ingerichte openbare ruimte. Iets meer dan de helft van de gronden is nu in handen van projectontwikkelaars. Met deze marktpartijen worden afspraken gemaakt over planvorming, uitwerking van het bestemmingsplan vlek B en de realisatie ervan. Onderhandelingen daarover zijn niet afgerond. De oorspronkelijke planning voor de woningbouw (2002/05) is doorgeschoven naar 2007 t/m 2010.

#### **-Breukereng te Bennekom**

Het betreft een woningbouwproject aan de noordelijke dorpsrand van Bennekom. Een deel van het gebied was aangewezen als voorkeurslocatie voor woningbouw en het opvangen van de woningbehoefte vanuit Bennekom. Het plan is ontwikkeld in de eerste helft van de jaren negentig. Uitgangspunt was de bouw van ten minste 150 tot 190 woningen met een gevarieerd bouwprogramma. Realisatie van een hoogwaardige verschijningsvorm met een mix van stedenbouw en landschapsopbouw stond daarbij voorop. De uitvoering is gestart in 1997. De oplevering en overdracht naar beheer vindt plaats in 2006.

#### **-Bovenweg / Bosweg te Bennekom**

Het project is een particulier initiatief voor de herontwikkeling van een locatie in Bennekom waar een benzine/LPG/garagebedrijf was gevestigd. Door de sanering van dit bedrijf werd de bouw mogelijk gemaakt van 3 vrijstaande woningen. Uitgangspunt was het verbeteren van de woonomgeving en het verminderen van verkeersaantrekkende activiteiten in het centrum van Bennekom. Hierdoor werd tevens de ontwikkeling van een nabijgelegen bouwlocatie mogelijk. De uitvoering vond plaats in de jaren 2001/2002. Het project werd financieel mogelijk gemaakt met ondersteuning van de gemeente.

#### **-Galvanistraat / A 30 te Ede**

In het masterplan bedrijventerreinen Ede is de zone Galvanistraat / A 30 te Ede als hoogwaardige strategische locatie aangemerkt. Deze zone vormt de entree voor de bedrijventerreinen Frankeneng, Heestereng en de Vallei. De ontwikkelingsmogelijkheden voor dit gebied zijn uitgewerkt door een marktpartij. Op basis van een ruimtelijke verkenning vindt de stedenbouwkundige invulling plaats. Onderdeel daarvan is de realisatie van een Facilitypoint. De planuitwerking en realisatie gebeurt in samenwerking tussen de gemeente en de marktpartij. Het project is nog niet uitgevoerd. De huidige planning gaat uit van de einddatum 2009.

---

### **3.3. Bevindingen projecten**

---

Onderstaand worden de bevindingen verwoord met betrekking tot de onderzochte projecten voor wat betreft 1. beleid en doelen, 2. uitvoering en 3. planresultaten.

#### **3.3.1. BELEID EN DOELEN**

##### **Wat is de aanleiding voor de projecten?**

De aanleiding voor 3 van de 4 onderzochte projecten vloeit voort uit planologische ontwikkelingen, woningbouwprogramma's en het gemeentelijk beleid op het terrein van economische zaken. In het project Bovenweg / Bosweg te Bennekom betrof het een particulier initiatief dat aansloot bij gemeentelijke beleidsdoelen. De aanleiding voor de besluitvorming en de start van de projecten is in alle gevallen vooraf helder in de onderliggende documenten verwoord en toegelicht.

##### **Zijn er projectdoelen geformuleerd?**

Voor alle projecten zijn vooraf uitgangspunten en projectdoelen geformuleerd en vastgesteld, zowel in kwantitatief als ook in kwalitatief opzicht. Bij de Bovenweg / Bosweg bleek er sprake van een nevendoelestelling. De realisatie van het project maakte tevens planontwikkeling op een andere locatie mogelijk. Deze nevendoelestelling was niet eenvoudig herleidbaar uit het besluitvormingsproces. Kwantitatieve doelen (bouwprogramma, aantallen woningen, financieel resultaat,

gronduitgifte en dergelijke) zijn vooraf meetbaar geformuleerd. De gehanteerde kwalitatieve uitgangspunten waren niet altijd geconcretiseerd in meetbare doelen.

#### **Zijn de ruimtelijke kaders aangegeven?**

De ruimtelijke kaders en gebiedsafbakening van de projecten zijn omschreven en nadien uitgewerkt in verschillende plannen (zoals beeldplan, ontwikkelplan, nota van randvoorwaarden, bestemmingsplan). Voor twee van de projecten heeft de raad nog geen bestemmingsplan vastgesteld. Voor het project Kernhem vlek B is een voorbereidingsbesluit genomen. Voor het project Galvanistraat / A30 is bestemmingsplanwijzing in procedure gebracht op verzoek van de initiatiefnemer van het Facilitypoint.

#### **Zijn de financiële kaders aangegeven?**

De financiële kaders zijn vooraf aangegeven en meegewogen in het besluitvormingsproces. Hieraan liggen grondexploitatieberekeningen ten grondslag. Het verwachte planresultaat is vermeld en eventuele risicofactoren zijn in kaart gebracht. In de grondnota's die jaarlijks door de raad worden vastgesteld zijn de ontwikkelingen en de mutaties in de exploitatieopzetten verantwoord en toegelicht. De achterliggende oorzaken van eventuele financiële schommelingen zijn uiteengezet.

#### **Zijn de projectdoelen gerealiseerd?**

Deze vraag bleek niet te beantwoorden. Slechts één project (Bovenweg/Bosweg) is volledig afgerond en afgerekend. Het project Breukereng wordt in 2006 opgeleverd. De twee andere projecten (Kernhem en Galvanistraat/A30) verkeren nog in de start- of ontwikkelfase. Of de projectresultaten voldoen aan de gestelde doelen, dan wel dat hiervan wordt afgeweken, kan daarom nu niet worden beoordeeld.

### **3.3.2. UITVOERING**

#### **Is er een projectdocument opgesteld?**

Bij 2 van de 4 projecten bleken geen geautoriseerde projectdocumenten beschikbaar. In die gevallen ontbrak gerichte informatie over de projectorganisatie, de verdeling van taken en bevoegdheden, capaciteitsraming, samenstelling projectgroep en fasering van werkzaamheden en dergelijke. Een van die projecten dateerde van voor de invoering van projectmatig werken. Bij projecten waar wel een projectdocument is vastgesteld, bleek dit document niet actueel. Na vaststelling vond geen bijstelling of herijking meer plaats. Gelet op de vaak lange ontwikkelfase van de projecten, verloor het document hiermee zijn waarde als werk- en planningsinstrument.

#### **Zijn er duidelijke afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?**

Het bestuurlijke opdrachtgeverschap was niet in alle gevallen helder. Bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap waren soms lastig van elkaar te onderscheiden. De taakverdeling ten aanzien van regie en sturing was niet eenduidig uit de dossiers te herleiden. Beantwoording van de vraag wie autoriseert welk project, wie stuurt de projectleider aan, wat is diens verantwoordelijkheid, wie is budgethouder en aanverwante vragen bleken eveneens niet helder uit de onderzochte dossiers. Deze informatie is deels terug te vinden in het projectenjaarprogramma van de sector ROB en herleidbaar uit de Mandaatregeling.

#### **Zijn de procedures nageleefd?**

In alle onderzochte projecten zijn de gemeentelijke procedures voor grondtransacties gevolgd. Niet overal was sprake van grondaankoop. Bij de Bovenweg / Bosweg vond verkoop plaats van een strook gemeentegrond. Bij Galvanistraat / A 30 is een slechts een deel van de gronden verworven. Het resterende deel is eigendom van een projectontwikkelaar. De gemeentelijke inspanning richt zich op samenwerking in plaats van grondaankoop. Datzelfde geldt voor Kernhem vlek B. Daar wordt afgekoerst op een samenwerkingsovereenkomst met projectontwikkelaars. Op deze constructies zijn de bestaande procedures en procesbeschrijvingen niet goed toepasbaar. ROB heeft kenbaar gemaakt in 2006 een procesbeschrijving voor samenwerkingsovereenkomsten op te zullen stellen.

#### **Zijn er voortgangsrapportages uitgebracht?**



Bij het merendeel van de onderzochte projecten zijn geen rapportages aan de raad uitgebracht met betrekking tot de inhoudelijke voortgang. Daarover bestaan geen heldere afspraken. In het kader van jaarlijkse grondnota en via de reguliere kwartaaloverzichten grondaankopen vond wel informatieoverdracht plaats over budgettaire ontwikkelingen en bijstellingen in de grondexploitatie. Door het ontbreken van inhoudelijke voortgangsrapportages vond geen tussentijdse bijstelling of herijking plaats van de oorspronkelijke doelstellingen en randvoorwaarden.

#### **Zijn de regels voor projectmatig werken nageleefd?**

De implementatie van projectmatig werken, zoals omschreven in paragraaf 2.2.1. vond in 2003 plaats. Vanaf dat jaar kan het gebruik van de 3 planfasen worden getoetst. Deze tijdsperiode is te kort om daarover een oordeel te geven. De onderzochte projecten zijn voor een belangrijk deel nog volgens de oude manier van werken gestart en deels uitgevoerd. In het model projectdocument dat nu wordt gebruikt is de fasering van werkzaamheden opgenomen. Bij de onderzochte projecten is deze fasering niet toegepast.

#### **Is de planning gehaald?**

De oorspronkelijke planning van de (meerjarige) grondprojecten is veelal niet gehaald. Hieraan liggen verschillende voornamelijk externe oorzaken ten grondslag. In de Grondnota's zijn die per project nader toegelicht. Daarbij zijn tevens de gevolgen van de herziene planning voor de grondexploitatie vermeld.

#### **Hoe is projectbeheersing geregeld?**

Binnen de spelregels voor projectmatig werken zijn afspraken gemaakt over projectbewaking en de beheersing van risico's voor de uitvoering van grondprojecten. Dit laatste betreft vooral de financiële risico's. Binnen de reguliere planning & control-cyclus respectievelijk de periodieke managementrapportages komen deze zaken ook aan de orde. Over organisatorische aangelegenheden is uit de dossiers geen eenduidige werkwijze te herleiden. Een tussentijdse evaluatie van de projectvoering en/of heroverweging van de projectopdracht vond niet plaats. Hoewel een evaluatie wel in het werkproces is opgenomen worden deze niet structureel uitgevoerd.

#### **Hoe is de informatievoorziening geregeld?**

De gemeenteraad is jaarlijks bij de Grondnota geïnformeerd over de voortgang van de projecten. Alleen in incidentele gevallen is de raadscommissie tussentijds vertrouwelijk geïnformeerd over relevante ontwikkelingen. Vaste afspraken hierover ontbreken. De vraag of de raadscommissie in kennis wordt gesteld van afwijkingen van de financiële of bestuurlijke kaders, is ter beoordeling van het college i.c. de portefeuillehouder. Onduidelijk is wanneer en op welk detailniveau de commissie wordt geïnformeerd over de planuitwerking en welke sturingmogelijkheden de raad heeft, of wil hebben, om dit bij te stellen. De taakverdeling tussen raad en college in het duale bestel is op dit punt nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Om hieraan tegemoet te komen is in de interviews de suggestie geopperd om een vertrouwelijke klankbordgroep uit de raad in te stellen, die bij majeure ontwikkelingen in een vroegtijdig stadium meekijkt en zonodig kan bijsturen mits. Dit mag niet ten koste gaan van de slagvaardigheid van de uitvoering van het grondbeleid.

### **3.3.3. PLANRESULTAAT**

De verwachte resultaten van de plannen werden jaarlijks bijgesteld in de Grondnota. De diverse grondnota's geven de oorzaken van de afwijking ten opzichte van de vorige grondnota weer. Het verschil ten opzichte van de oorspronkelijke verwachtingen wordt daarbij niet vermeld. De grondprijzen worden nu jaarlijks aangepast aan de hand van de marktontwikkelingen. Die aanpassingen werken meteen door bij de actualisatie van de grondexploitaties in de Grondnota. De (verwachte) financiële resultaten van drie van de onderzochte projecten wijken substantieel af van het geprognosticeerde resultaat bij de start van deze projecten. Bij de onderzochte projecten die in de jaren negentig zijn gestart, blijkt dat de verwachte opbrengsten voorzichtig zijn gecalculeerd. In de exploitatieopzetten is rekening gehouden met kostenstijgingen maar nauwelijks met opbrengstenstijgingen. Verder blijkt dat bij deze projecten in een laat stadium is ingespeeld op

marktontwikkelingen zoals daling van aanbestedingskosten en waardevermeerdering van bouwrijpe grond.

#### **4. Financiële kaderstelling**

De bedrijfsvoering van het Grondbedrijf was tot voor kort gebaseerd op de uitgangspunten zoals omschreven in de Grondnota 1998. Daarbij is de methodiek van de vaststelling van de financiële positie aangegeven. Die is opgebouwd uit de Algemene Reserve Grondbedrijf, de voorziening voor negatieve plannen en het financiële resultaat van de in uitvoering en in voorbereiding zijnde plannen. Door de invoering van het 'Besluit Begroting en Verantwoording' per 2004 bleek een aanpassing van de financiële bedrijfsvoering noodzakelijk.

In het voorjaar van 2005 is door het externe adviesbureau BMC een rapportage uitgebracht over de financiële kaderstelling bij bouwgrondexploitatie. Op basis van dat rapport heeft het college in oktober 2005 aan de gemeenteraad de nota Bedrijfsvoering Grondbedrijf uitgebracht met daarin voorstellen voor het aanpassen van de financiële bedrijfsvoering.

Voor de Rekenkamercommissie was het uitbrengen van het BMC-rapport en de besluitvorming daarover door de raad, aanleiding om dit onderwerp niet zelf te onderzoeken.

Een van de belangrijkste wijzigingen die zijn/worden doorgevoerd betreft de inschatting van financiële risico's van de vastgestelde en nog niet-vastgestelde bouwgrondexploitaties. De risico's worden op planniveau bepaald. De richtlijnen voor de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen worden eveneens herzien. Het plafond voor strategische aankopen wordt gehandhaafd. Wel wordt de procedure voor het hanteren van dit plafond aangepast.

Gelijktijdig met deze wijzigingen is besloten om het gebruik van de Grondnota aan te passen in het kader van de planning & control-cyclus. Tot dusver ondersteunde de Grondnota zowel de jaarrekening als de (meer)jarenbegroting. Met ingang van 2006 maakt de Grondnota deel uit van de programmabegroting. Daarmee richt de nota zich meer op de toekomst en de verwachte resultaten uit grondexploitaties.

De uitwerking, implementatie en de consequenties van de voorgenomen wijzigingen in de bedrijfsvoering van het Grondbedrijf zijn door de Rekenkamercommissie niet in detail onderzocht. De algemene indruk is dat de voorgenomen maatregelen een goede basis bieden voor een verdere kwaliteitsverbetering in de bedrijfsvoering.

#### **5. Conclusies en aanbevelingen**

---

##### **5.1. Conclusies**

---

In antwoord op de centrale onderzoeksvragen komt de Rekenkamercommissie tot de volgende conclusies.

##### ***-Ten aanzien van het beleid***

Het ontbreekt aan een vastgesteld gemeentelijk grondbeleid. Beleid is terug te vinden in deelnota's en ruimtelijke plannen. Een samenhangende visie op het grondbeleid is niet geformuleerd. Het ontbreken van een duidelijk beleidsrichting kan leiden tot interpretatieverschillen over de doelstellingen, de beleidsstrategie en prioriteiten. De veranderingen die zijn/worden doorgevoerd in het grondbeleid spitsen zich toe op de organisatie, de vormgeving en uitvoering van het beleid maar niet op de inhoud ervan.

##### ***-Ten aanzien van de uitvoering***

- De proces- en procedurebeschrijvingen zijn onvoldoende toegesneden op situaties waarin planontwikkeling en –realisatie plaatsvindt in samenwerking met private marktpartijen. De processen en procedures zijn op hoofdlijnen duidelijk en transparant. Niet alle facetten en onderdelen zijn echter eenduidig vastgelegd. Het grondexploitatieproces is niet beschreven en werkinstructies daarvoor ontbreken.
- De interne spelregels voor projectmatig werken zijn duidelijk en bieden een goede grondslag voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van planontwikkelingsprocessen en de uitvoering van het grondbeleid. Deze spelregels zijn nog niet volledig doorgevoerd in de bedrijfsvoering. Het niet beschikbaar hebben van vastgestelde projectdocumenten en/of planfasedocumenten, het niet actualiseren van deze documenten bij (substantiële) wijzigingen belemmert duidelijkheid over de start en het procesverloop. Door ontbreken van periodieke (project)evaluaties vindt geen borging plaats van opgedane ervaringen.
- De taakafbakening c.q. functiescheiding tussen de projectwethouder als bestuurlijk opdrachtgever, de portefeuillehouder grondzaken en de ambtelijke opdrachtgever/-nemer is in de praktijk onduidelijk.
- Informatieoverdracht naar de raad over de uitvoering van het grondbeleid vindt plaats op een aantal momenten waarbij verantwoording wordt afgelegd. Doordat geen vaste en structurele afspraken zijn gemaakt over tussentijdse rapportages over het projectverloop en terugkoppelingsmomenten met de portefeuillehouder, reageert de raad achteraf op significante inhoudelijke en/of financiële afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke planvorming. en ontbeert daarmee impliciet de mogelijkheid om tijdig bij te sturen.
- De uitvoering van het grondbeleid maakt een veranderingsproces door. De hoofdafdeling Grondzaken transformeert van een 'gesloten' grondbedrijf naar een bestuurlijk transparant ontwikkelingsbedrijf waarbij informatievoorziening en beheersing van (financiële) risico's een belangrijk onderdeel is van de bedrijfsvoering. Dit proces is nog niet volledig afgerond en vraagt het geregeld monitoren en afstemmen op de uitvoering van het grondbeleid.

### ***-Ten aanzien van de financiële kaderstelling***

Door vaststelling van de nota Bedrijfsvoering Grondbedrijf wordt de risicoparagraaf breder ingezet. Gelijktijdig wordt de informatie- en verantwoordingsoverdracht naar de raad vergroot. Dit komt de transparantie van het grondbeleid ten goede. Voorwaarde is adequate implementatie van de nieuwe systematiek in de organisatie.

---

## **5.2. Aanbevelingen**

---

Op basis van voorgaande conclusies doet de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan het college en de gemeenteraad.

1. Stel als gemeenteraad bij de vaststelling van de voor 2006 aangekondigde nota grondbeleid een duidelijk meerjarig beleidskader vast. Dit kader dient helderheid te scheppen ten aanzien de visie op het grondbeleid, de doelstellingen, de strategie en de beleidsprioriteiten. Betrek daarbij de nieuwe Grondexploitatiewet en de veranderende rol van projectontwikkelaars als zelfrealiserende grondeigenaren. Draag het college op een voorstel uit te werken om de beleidsuitvoering daarop aan te passen.
2. Stel een procesbeschrijving op voor het grondexploitatieproces en maak afspraken over het invoeren van structurele projectevaluaties en de borging van de uitkomsten daarvan in werkprocessen en procedures.
3. Zorg bij projectrealisatie voor een eenduidige taakafbakening tussen de projectwethouder en portefeuillehouder grondzaken als bestuurlijke opdrachtgever.

4. Zie er op toe dat de spelregels voor projectmatig werken worden uitgevoerd en verbeter het interne toezicht daarop. Stel regels op voor het periodiek herijken van projectdocumenten en pas die aan actuele ontwikkelingen aan.
5. Geef als gemeenteraad aan welke verantwoordingsinformatie nodig is om de controlerende en toezichhoudende taak in het duale bestel adequaat te kunnen vervullen. Maak daarbij onderscheid tussen meer en minder risicovolle projecten. Laat in de startdocumenten beslismomenten vastleggen waarop de raad mogelijkheden heeft om projectdoelen bij te kunnen stellen.
6. Verbeter als college de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de voortgang en realisatie van grondprojecten via tussentijdse rapportages. Maak afspraken met de gemeenteraad over het vroegtijdig signaleren en melden van afwijkingen van vastgestelde of verwachte resultaten in zgn. 'sleutelprojecten'. Onderzoek daarbij de mogelijkheid tot het instellen van een vertrouwelijke 'klankbordgroep grondbeleid' uit de raad. Stel daarbij als randvoorwaarde dat dit niet belemmerend mag werken voor de slagvaardigheid van de uitvoering van het grondbeleid.

## **6. Reactie Burgemeester en Wethouders van Ede**

Burgemeester en wethouders hebben in de vergadering van 21 februari 2006 het rapport behandeld en daarop een reactie vastgesteld. Die reactie is als bijlage aan dit rapport toegevoegd.

## **7. Nawoord Rekenkamercommissie**

De Rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het college van B.en W. op het conceptrapport. De commissie vindt daarin geen aanleiding tot een inhoudelijk commentaar daarop en laat een standpuntbepaling over aan de gemeenteraad. Naar aanleiding van de reactie op de gedane aanbeveling over de verantwoordingsinformatie aan de gemeenteraad, hecht de commissie er aan te benadrukken dat dit specifiek betrekking heeft op grote en risicovolle grondprojecten. De commissie spreekt haar waardering uit voor de constructieve opstelling en de verleende medewerking door het college en de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van het onderzoek.



## BIJLAGE

### Burgemeester en Wethouders

uw kenmerk	uw brief van	registratienummer	behandeld door	doorkiesnummer	faxnummer
		REA 2006 126	J.A.M. Verwater	(0318) 68 06 47	(0318) 68 08 75
Betreft	Concept onderzoeksrapport grondbeleid			bijl. geen	Ede, <b>21 februari 2006</b>

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 27 januari hebben wij uw concept-onderzoeksrapport ontvangen over het grondbeleid.

Het onderzoek is uitgevoerd in goed overleg met onder meer de hoofdafdeling Grondzaken. Het rapport verschaft de Raad nuttige informatie over het grondbeleid en over de wijze waarop dat wordt uitgevoerd. In het bijzonder de nieuwe raadsleden zullen daar straks hun voordeel mee kunnen doen. Wij stellen ons voor dat we de nieuwe Raad in het introductieprogramma ook op andere punten kunnen informeren over het grondbeleid.

Het doet ons goed, dat u een positieve indruk heeft van de intussen door de Raad vastgestelde wijzigingen in de bedrijfsvoering van het grondbedrijf. Wij hebben de invoering daarvan ter hand genomen, zoals u bekend is.

Uit uw conceptrapport leiden we verder af, dat u geen ingrijpende wijzigingen voorstelt in het grondbeleid of het functioneren van de organisatie. In uw conclusies over het beleid en de uitvoering daarvan en in uw aanbevelingen vinden wij wél waardevolle aanknopingspunten voor verbeteringen.

De door de afdeling Grondzaken gemaakte "technische opmerkingen" bij het vorige concept van het rapport zijn verwerkt, zodat we geen aanleiding zien om op de hoofdtekst van het rapport verdere reactie te geven.

Wel reageren we graag op uw conclusies en aanbevelingen.

- Stel als gemeenteraad bij de vaststelling van de voor 2006 aangekondigde nota grondbeleid een duidelijk meerjarig beleidskader vast. Dit kader dient helderheid te scheppen ten aanzien van de visie op het grondbeleid, de doelstellingen, de strategie en de beleidsprioriteiten. Betrek daarbij de nieuwe Grondexploitatiewet en de veranderende rol van projectontwikkelaars als zelfrealiserende grondeigenaren. Draag het college op een voorstel uit te werken om de beleidsuitvoering daarop aan te passen.*

Wij stemmen in met deze aanbeveling. De ontwikkelingen van de laatste jaren en komende nieuwe wetgeving maken het inderdaad wenselijk dat een samenhangend grondbeleid wordt geformuleerd. Met de voorbereiding van de beleidsnota zijn we begonnen. De door u genoemde onderwerpen geven we daarin graag een plaats.

- Stel een procesbeschrijving op voor het grondexploitatieproces en maak afspraken over het invoeren van structurele projectevaluaties en de borging van de uitkomsten daarvan in werkprocessen en procedures.*

Ook deze aanbeveling onderschrijven we van harte.

Intussen is nagenoeg gereed de beschrijving van het proces waarlangs de overeenkomsten tot stand komen die zijn gericht op samenwerking met private partijen (intentie-overeenkomst, samenwerkingsovereenkomst). Modellen van overeenkomsten zijn eveneens ontwikkeld.

Het is de bedoeling dit jaar ook nog afspraken vast te leggen over de termijnbewaking van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en bovendien om een aanvang te maken met de beschrijving van het Proces Uitgifte (van gronden).

Er wordt tenslotte gewerkt aan een zodanige beschrijving van de diverse verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het grondexploitatieproces, dat de wijze waarop de budgetten worden beheerst, wordt verhelderd. Daarna kan worden bezien of er behoefte is aan beschrijving van resterende onderdelen van dit proces. In de planning van de hoofdafdeling Grondzaken is dat voorzien voor het jaar 2007. Dat kan niet worden versneld, omdat de afdeling in 2006 ook al de taak heeft om verder te "transformeren tot een bestuurlijk transparant ontwikkelingsbedrijf waarbij informatievoorziening en beheersing van (financiële) risico's een belangrijk onderdeel is van de bedrijfsvoering", zoals uw commissie schrijft.

De afspraken over structurele projectevaluaties zijn gemaakt en geborgd in procesbeschrijvingen over het projectmatig werken.

3. *Zorg bij projectrealisatie voor een eenduidige taakafbakening tussen de projectwethouder en portefeuillehouder grondzaken als bestuurlijke opdrachtgever*  
Deze aanbeveling heeft kennelijk alleen betrekking op de grote projecten. De Raad heeft daarover vragen gesteld naar aanleiding van de schade aan de ondergrond van de Markt. Definitieve behandeling van deze kwestie in de Raad heeft plaatsgevonden op 2 februari 2006. Dit is als aandachtspunt meegegeven voor de te maken afspraken bij de vorming van het nieuwe college.
4. *Zie erop toe dat de spelregels voor projectmatig werken worden uitgevoerd en verbeter het interne toezicht daarop. Stel regels op voor het periodiek herijken van projectdocumenten en pas die aan actuele ontwikkelingen aan.*  
Wij zijn bekend met het bestaan van deze afspraken en we zullen het belang van uw aanbevelingen bij de sector ROB nog eens onder de aandacht brengen.
5. *Geef als gemeenteraad aan welke verantwoordingsinformatie nodig is om de controlerende en toezichhoudende taak in het duale bestel adequaat te kunnen vervullen. Maak daarbij onderscheid tussen meer en minder risicovolle projecten. Laat in de startdocumenten beslistmomenten vastleggen waarop er mogelijkheden zijn om projectdoelen bij te kunnen stellen.*  
Wij vinden gedetailleerde inhoudelijke berichtgeving aan de raad minder passend in het duale bestel. Wij geven er de voorkeur aan ons te beperken tot hetgeen is afgesproken in de cyclus van de planning en control. De jaarlijkse Grondnota vervult daarin een belangrijke rol.
6. *Verbeter als college de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de voortgang en realisatie van grondprojecten via tussentijdse rapportages. Maak afspraken met de gemeenteraad over het vroegtijdig signaleren en melden van afwijkingen van vastgestelde of verwachte resultaten in zgn. sleutelprojecten. Onderzoek daarbij de mogelijkheid tot het instellen van een vertrouwelijke klankbordgroep grondbeleid uit de raad. Stel daarbij als randvoorwaarde dat dit niet belemmerend mag werken voor de slagvaardigheid van de uitvoering van het grondbeleid.*  
Er is geen bezwaar tegen om met de Raad van gedachten te wisselen over de aard en kwaliteit van de informatie bij de rapportages. Uw commissie noemt daarbij enkele bruikbare invalshoeken: risicovolle projecten en sleutelprojecten. Zoals u terecht opmerkt, is het van groot belang om onze slagvaardigheid bij de uitvoering van het grondbeleid niet te belemmeren. Dat zou wél kunnen gebeuren als het vereiste van frequente en intensieve

informatieverschaffing onze beslissingsvrijheid aantast.

Een vertrouwelijke klankbordgroep grondbeleid is een interessante gedachte, omdat dan snel en vertrouwelijk met de Raad van gedachten kan worden gewisseld door de portefeuillehouder Grondzaken. Niet betrokken fracties en raadsleden zouden hier niettemin ernstige bezwaren tegen kunnen hebben. Ten opzichte van hen zou een dergelijke aanpak niet bijdragen aan de zo gewenste transparantie van het grondbeleid; integendeel. Het komt ons voor dat dit nadeel zwaarder moet wegen dan het voordeel.

Wij gaan ervan uit dat we u hiermee voldoende hebben geïnformeerd en we wensen u veel succes bij de afronding van uw rapport.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Ede,

drs. J. Miedema  
de secretaris,

R.C. Robbertsen  
de burgemeester.