



LELYSTAD
REKENKAMER



Rapport

Doeltreffendheid van het Grondbeleid



Rekenkamer Lelystad

Rapport

**Doeltreffendheid
van het
Grondbeleid**

**Rekenkamer Lelystad
Mei 2009**

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	2
2. Uitvoering van het onderzoek	3
3. Eindconclusies	4
4. Aanbevelingen van de Rekenkamer	10
5. Bestuurlijke reactie van het college van B&W	13
6. Nawoord van de Rekenkamer Lelystad	19

Doeltreffendheid van het Grondbeleid	
Nota van bevindingen door Deloitte	22

1. Inleiding

In haar onderzoeksprogramma 2008 – 2009 heeft de Rekenkamer Lelystad het voornemen uitgesproken onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van het grondbeleid van de gemeente Lelystad. De motivatie voor het uitkiezen van juist dit onderzoeksonderwerp was onder meer de complexiteit van de grondexploitatie, evenals het grote politiek-bestuurlijke en financiële belang dat hiermee gemoeid is. Vanwege het strategische en meerjarige karakter en vanwege de grote investeringen die gemoeid zijn met de uitvoering van het grondbeleid, zijn er ook grote risico's met het grondbeleid verbonden.

Bij brief van 29 mei 2008 heeft de Rekenkamer Lelystad de gemeenteraad en het college van B&W geïnformeerd over haar voornemen om een onderzoek naar het Grondbeleid in uitvoering te nemen. Als bijlage bij deze brief heeft de Rekenkamer Lelystad de onderzoeksopzet meegezonden. Aansluitend hierop is de Rekenkamer gestart met haar onderzoek, hetgeen uiteindelijk heeft geresulteerd in een conceptnota van bevindingen.

De nota van bevindingen "De doeltreffendheid van het grondbeleid" is voorgelegd aan de gemeentesecretaris voor een controle op de feitelijke juistheid van het gerapporteerde. Bij brief van 20 januari 2009 heeft hij inhoudelijk gereageerd. Deze schriftelijke technische reactie gaf aanleiding om de wederzijdse standpunten te verhelderen in een gesprek tussen de gemeentesecretaris, het huidige hoofd van de afdeling Economie en Vastgoedontwikkeling en een vertegenwoordiging van de Rekenkamer. Dit gesprek heeft plaatsgevonden op 27 februari 2009. De technische reactie en het voornoemde gesprek hebben geleid tot aanpassing van de tekst van de nota van bevindingen. In aansluiting hierop is de nota van bevindingen inclusief conclusies en aanbevelingen voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college. Deze bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in dit rapport. Tot slot heeft de Rekenkamer de tekst van het rapport inclusief nawoord vastgesteld in haar vergadering van 7 mei 2009.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven wij een korte weergave van de uitvoering van dit onderzoek. In de hoofdstuk 3 geven wij de eindconclusies op basis van de bevindingen uit het onderzoek weer. In aansluiting daarop zijn in hoofdstuk 4 onze aanbevelingen weergegeven. De reactie van het college op de nota van bevindingen - inclusief de conclusies en aanbevelingen - is opgenomen in hoofdstuk 5. In het nawoord (hoofdstuk 6) is de reactie van de Rekenkamer op de opvattingen van het college is te lezen. De nota van bevindingen is vanaf pagina 22 integraal opgenomen als bijlage bij het rapport van de Rekenkamer.

2. Uitvoering van het onderzoek

Voor aanvang van het onderzoek naar het grondbeleid in de gemeente Lelystad, heeft de Rekenkamer een onderzoeksopzet opgesteld waarin onder andere de doel- en vraagstelling zijn opgenomen. Aan de hand hiervan is het onderzoeksbureau geselecteerd dat uiteindelijk het onderzoek heeft uitgevoerd.

Het doel van het onderzoek naar het grondbeleid, was het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de gemeenteraad stuurt op de doeltreffendheid (effectiviteit) van het grondbeleid van de gemeente Lelystad.

Een afgeleide doel was het bepalen of de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van de uitvoering van het grondbeleid helder zijn vastgelegd en navenant worden gepraktiseerd. Tevens is gekeken naar de kwaliteit van de informatievoorziening benodigd voor de sturing door de gemeenteraad en verantwoording door het college aan de gemeenteraad. Tot slot is nagegaan of de risico's van de grondexploitaties inzichtelijk zijn en of deze worden beheerst.

In eerste instantie is gekozen voor het uitvoeren van een bureauonderzoek. Met bureauonderzoek bedoelen wij het bestuderen en analyseren van de beschikbare documenten. Dit onderdeel van het onderzoek heeft (voorlopige) antwoorden op veel van de gestelde vragen opgeleverd. Aansluitend daarop zijn – ter toetsing van de bevindingen uit het bureauonderzoek en ter verkrijging van aanvullende informatie - interviews afgenomen met enkele leden van de gemeenteraad, de portefeuillehouder, een directielid, de concerncontroller (ad interim), het toenmalige hoofd van de afdeling Economie en Vastgoedontwikkeling en enkele bij het grondbeleid betrokken ambtenaren.

Het onderzoek is onder regie van de Rekenkamer Lelystad uitgevoerd door de heren H. Celik, F. Michiels en F. ten Have van de sectie Real Estate Advisory van Deloitte Financial Advisory Services B.V. De heer J. Bonhof en mevrouw I.Y. Tan hebben namens de Rekenkamer de coördinatie van dit onderzoek op zich genomen.

3. Eindconclusies

Het dualisme in de gemeentepolitiek heeft geleid tot een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De spelregels zijn duidelijk:

- De raad stelt de kaders vast;
- Het college voert het beleid uit binnen deze vastgestelde kaders;
- De raad controleert vervolgens of het college het beleid daadwerkelijk binnen de vastgestelde kaders heeft uitgevoerd.

Het adequaat vaststellen, controleren en sturen is een verantwoordelijkheid van de raad.

3.1 Kaderstelling

Dit principe dient zich ook in het gemeentelijk grondbeleid te vertalen. Uit onderzoek is gebleken dat de gemeenteraad in Lelystad, wat betreft de kaderstelling, zowel het ruimtelijk beleid als het grondbeleid vaststelt. Daarmee bepaalt de raad in principe de koers die de gemeente wil gaan varen. De vraag is echter in hoeverre de raad daadwerkelijk stuurt bij het bepalen van zowel het ruimtelijk beleid als het grondbeleid.

Wordt de raad in staat gesteld te sturen?

In hoeverre de raad daadwerkelijk in staat wordt gesteld te sturen, is in dit onderzoek inzichtelijk getoetst aan de hand van het onderstaande normenkader (zie tevens paragraaf 1.3 van het rapport van bevindingen):

- Aanwezigheid van voldoende kaderstellende documenten met betrekking tot: ruimtelijk beleid, grondbeleid en operationalisering;
- Conform landelijke richtlijnen indien aanwezig;
- Helder geformuleerde doelstellingen;
- Meetbare doelstellingen;
- Inzicht in fasering van de doelstellingen;
- Volledigheid en leesbaarheid.

Op basis van het bovenstaande zijn in dit onderzoek ten aanzien van de kaderstelling de volgende conclusies getrokken:

- Allereerst constateert de Rekenkamer dat er met betrekking tot het ruimtelijk beleid, grondbeleid en operationalisering voldoende beleidsdocumenten binnen de gemeente Lelystad beschikbaar zijn.
- **Ruimtelijk beleid.** Met betrekking tot het ruimtelijk beleid is uit dit onderzoek gebleken, dat het college de raad voorziet van relatief veel beleidsdocumenten. De daarin geformuleerde doelstellingen zijn over het algemeen helder geformuleerd, grotendeels goed meetbaar en in de tijd gefaseerd. De Rekenkamer stelt echter vast dat een deel van de geformuleerde doelstellingen nader aangescherpt kan worden volgens het SMART principe (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden), opdat de raad beter in staat wordt gesteld te toetsen en te sturen.

Wat betreft de samenhang tussen de aanwezige beleidsdocumenten concludeert de Rekenkamer, dat er in principe sprake is van enige structuur maar dat er vanwege de grote omvang wellicht versnippering en gebrek aan overzicht ontstaat. De veelheid aan doelstellingen zal wellicht ook het volgen en sturen op de resultaten bemoeilijken.

Verder concludeert de Rekenkamer dat het opstellen van het Structuurplan in een relatief laat stadium heeft plaatsgevonden. De structuur lijkt daarmee van globaal naar concreet naar wederom globaal te bewegen. Het ontwikkelen van het ruimtelijk beleid dient te worden gezien als een trechtermodel, waarin de algemene doelstellingen nader worden geconcretiseerd. Het ontwikkelen van het ruimtelijk beleid blijft uiteraard een zich herhalend proces. In dat licht kan het opstellen van het Structuurplan in dergelijk relatief laat stadium worden gezien als een actualisatie van het Masterplan Versnelde Groei.

- **Grondbeleid en operationalisering.** Met betrekking tot het grondbeleid en de operationalisering kan worden geconcludeerd, dat er ruimschoots voldoende kaderstellende documenten binnen de gemeente Lelystad aanwezig zijn.

Het grondbeleid is het instrument voor het operationaliseren van het ruimtelijk beleid. De kaders ten aanzien van de operationalisering zijn breed, maar niet optimaal. Uit het onderzoek blijkt namelijk, dat er geen duidelijke relatie wordt gelegd tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid. Het moet in de voorstellen van B&W aan de raad concreet en helder worden aangegeven hoe het grondbeleid een afgeleide is van het ruimtelijk beleid. De Rekenkamer constateert, dat er beperkt inzicht is in de resterende bouwopgave. Daardoor is de noodzaak tot strategische grondaankopen niet transparant.

Bij de gemeente Lelystad ligt het in de rede - gezien de contractafspraken met Domeinen over het aanbieden van gronden - dat strategische grondaankopen niet vaak aan de orde zullen zijn. De Rekenkamer constateert dat deze afspraken met Domeinen weliswaar min of meer bekend is bij de betrokken ambtenaren. Echter, het desbetreffende contract zelf is niet bij een ieder bekend. De Rekenkamer acht het daarom belangrijk dat de beleidskeuze en argumentatie daaromtrent expliciet wordt gemaakt. De Rekenkamer constateert daarentegen ook dat de beleidskeuze voor actief grondbeleid goed wordt onderbouwd.

De Rekenkamer concludeert, dat de kaders in de Uitwerkingsnota Grondbeleid niet in lijn zijn met de richtlijnen (art. 16) van het BBV¹. De kaders op de onderdelen beleidsregie, exploitatieresultaat, winstneming en risico's en reserves zijn namelijk te beperkt. Ter illustratie: de gehanteerde methodiek voor tussentijdse winstneming uit de Nota Weerstandvermogen Grondbedrijf, staat haaks op de achter het BBV liggende uitgangspunten². De Rekenkamer merkt deze methodiek aan als zijnde te riskant. De geprognosticeerde winst wordt namelijk jaarlijks naar rato van de gerealiseerde grondopbrengsten in dat jaar genomen, terwijl de boekwaarde (gerealiseerde kosten) niet volledig gedekt hoeft te zijn. Hierdoor is sprake van het nemen van feitelijk nog niet gerealiseerde winst. Het plaatsen van de winst in een reservefonds betekent de facto, dat de raad hiervoor in principe bestedingsvoorstellen kan doen. De Rekenkamer constateert, dat dit bij de besluitvorming in de raad blijkbaar niet over het voetlicht is gekomen.

Tevens constateert de Rekenkamer dat een aantal belangrijke beleidsaspecten in de Uitwerkingsnota Grondbeleid ontbreekt, zoals toelichting op:

- de onderbouwing van strategische/anticiperende grondaankopen,
- de relatie met Domeinen,
- staatssteun,
- onteigening,

¹ Het opstellen van een nota grondbeleid is overigens niet wettelijk verplicht.

² Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten, uitgave van de Commissie BBV

- planschade,
- kostenverhaal,
- taken, verantwoordelijkheden en organisatie bij ruimtelijke projecten.

Op basis hiervan concludeert de Rekenkamer, dat niet is voldaan aan de gemeentelijke doelstelling een integrale nota grondbeleid op te stellen.

In de nota Bovenwijkse voorzieningen ontbreekt bovendien een rekenkundige onderbouwing van de aan de diverse grondexploitaties toe te rekenen kosten van bovenwijkse voorzieningen.

Tenslotte constateert de Rekenkamer, dat binnen de gemeente Lelystad vooralsnog geen Meerjaren prognose Grondexploitaties (MPG) als instrument wordt gehanteerd. Het hanteren van een MPG heeft als voordeel dat inzicht wordt verschaft in de resterende bouwopgave in relatie tot de huidige planportefeuille en de Algemene reserve Grondbedrijf. Op basis daarvan kan worden onderbouwd wat het benodigde weerstandsvermogen is. De Rekenkamer ziet een dergelijke MPG dan ook als een noodzakelijk instrument.

Stuurt de raad daadwerkelijk op doelstellingen?

Aan de hand van de bestaande kaders en doelstellingen is in dit onderzoek tevens op hoofdlijnen onderzocht in hoeverre de raad daadwerkelijk heeft gestuurd. De Rekenkamer heeft in dat kader het volgende geconstateerd en geconcludeerd:

- De Rekenkamer constateert, dat er relatief veel kaderstelling aanwezig is. Hierbij is sprake van voorstellen vanuit het college aan de raad omtrent de kaders waarbinnen het college mag opereren. De vraag hierbij is hoe de raad omgaat met deze voorstellen. Neemt hij er kennis van en accepteert hij zonder meer wat het college voorstelt of is de raad zich bewust van zijn rol en verantwoordelijkheid hierbij en gedraagt hij zich voldoende kritisch? Uit de raadsverslagen ten aanzien van de meerjaren bouwprogramma blijkt dat de raad met betrekking tot het ruimtelijk beleid (bij)stuurt op inhoud. Zo heeft de raad het college enkele malen opgedragen meer sociale woningbouw te realiseren.
- De raad zet ook vraagtekens bij de haalbaarheid van de jaarlijkse bouwopgave. Het niet behalen van de jaarlijkse doelstelling wordt niet als ramp ervaren, aangezien kwaliteit belangrijker wordt gevonden dan kwantiteit. De raad benadrukt echter het belang van monitoring en de aansluiting op de marktomstandigheden. Uit de Koersnotitie en de meerjaren bouwprogramma blijkt inderdaad dat monitoring en bijsturing op projectniveau plaatsvindt. In 2002 werd uitgegaan van circa 850 woningen per jaar en in de Koersnotitie van 2007 is dit bijgesteld tot jaarlijks 650 woningen.

De raad stuurt echter niet op maatregelen teneinde de jaarlijkse bouwopgave wel te kunnen realiseren. Dit is opmerkelijk aangezien de Rekenkamer heeft geconstateerd, dat het college de doelstelling ten aanzien van de jaarlijkse bouwopgave op voorhand naast zich neerlegt (realisatie van 500 woningen opgenomen in de begroting). In de raadsvergaderingen over de begroting 2008 en de najaarsnota 2007 wordt door de raad aan de ambitie van het college om 650 woningen per jaar te realiseren veel aandacht geschonken. De raad geeft het college niet een duidelijke uitwerkingsopdracht mee hoe dit te bereiken en onderschrijft het voorzichtige beleid om voor wat betreft de raming van de inkomsten te blijven uitgaan van de realisatie van 500 woningen. De Rekenkamer concludeert dat zowel het college als de raad in feite accepteren, dat de marktomstandigheden een hogere productie niet haalbaar maken.

Wat betreft het grondbeleid concludeert de Rekenkamer dat de raad weliswaar kritisch is, maar niet optimaal stuurt. De Rekenkamer baseert zich hierbij op het feit dat de Kadernota en Uitwerkingsnota Grondbeleid door de raad bestuurlijk zijn vastgesteld, terwijl de inhoud feitelijk gezien niet compleet is. Het gaat hier met name om het ontbreken van een heldere relatie met het ruimtelijk beleid en een aantal relevante beleidsaspecten, teneinde te kunnen voldoen aan de vereisten voor een integrale nota grondbeleid. Sturing op inhoud van de nota grondbeleid behoeft dus de nodige aandacht.

Verder is gebleken dat de raad niet heeft bijgestuurd op de wijze van winstneming. Mogelijk heeft het gebrekkige inzicht van de raad in de risico's een rol hierbij gespeeld. Gegeven de financiële omvang van grondexploitaties in het totaal van de gemeentelijke begroting en het risicoprofiel daarvan, is de actieve informatieplicht en de wijze van rapporteren en presenteren vanuit het College naar de raad toe des te belangrijker.

3.2 Taken, verantwoordelijkheden en risicomanagement

Op hoofdlijnen moet helder zijn wat de kaders zijn met betrekking tot de organisatie van het ruimtelijk beleid en grondbeleid. Het gaat hier voornamelijk om de rolverdeling tussen het college en de raad in het algemeen en op projectniveau. Daarnaast moet duidelijk worden in hoeverre sprake is van risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie.

Dit thema is in dit onderzoek geanalyseerd aan de hand van de volgende normen:

- Inzichtelijkheid van taken en verantwoordelijkheden;
- Vastgestelde afspraken met betrekking tot besluitvormingsmomenten;
- Inzicht in de risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen.

Op basis van het bovenstaande zijn in dit onderzoek de volgende conclusies getrokken:

- De Rekenkamer concludeert dat de taken en verantwoordelijkheden van het Grondbedrijf helder zijn geformuleerd in de uitwerkingsnota Grondbeleid en dus voldoende handvatten bieden voor de raad. Er is echter beperkt zicht op de rolverdeling en afspraken tussen college en raad ten aanzien van het grondbeleid. De Uitwerkingsnota Grondbeleid verwijst weliswaar naar het automatiseringssysteem PROTOS, maar deze heeft geen bestuurlijke status. De raad blijft hierdoor geen zicht hebben op de rolverdeling bij een ruimtelijk project. Er is dus onduidelijkheid over de hoofdlijnen van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en besluitvorming bij ruimtelijke projecten.
- Wat betreft het risicomanagement constateert de Rekenkamer, dat de raad voldoende zicht behoort te hebben op de risico's in zijn totaliteit en de daarbij behorende financiële dekking. Aandachtspunt is echter in hoeverre de aangeleverde nota's daadwerkelijk inzichtelijk en begrijpelijk genoeg worden gepresenteerd aan de raad. Gedurende de interviews geven raadsleden namelijk aan, dat zij niet voldoende bekend zijn met de materie en niet op de hoogte zijn van risicoanalyses. Adequate informatievoorziening, ondersteuning en advisering op het punt van materiekennis en doorgronden van de wijze van rapporteren ziet de Rekenkamer als noodzakelijke voorwaarden.
- Uit onderzoek is gebleken, dat de raad frequent inzicht wordt geboden in de risico's van de grondexploitaties (zonder dat dit overigens altijd leidt tot het verkrijgen van dat inzicht bij de raad). Ondanks dat de informatievoorziening frequent plaatsvindt, is gebleken dat een aantal grondexploitaties niet jaarlijks wordt herzien. Hierdoor wordt

het inzicht in het effect op het resultaat beperkt. Het niet jaarlijks herzien van de grondexploitaties ziet de Rekenkamer als een ernstige tekortkoming. De jaarlijkse herziening van grondexploitaties (conform de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf) is daarom een belangrijk aandachtspunt teneinde het risicomanagement te verbeteren.

- Tenslotte behoeft de wijze van tussentijdse winstneming, zoals reeds is aangegeven, nader aandacht aangezien de huidige methodiek zeer risicovol is en niet volgens het voorzichtigheidsbeginsel wordt gehanteerd.

3.3 Verantwoording

De daadwerkelijke verantwoording van het college naar de raad is in dit onderzoek op basis van de volgende normen geanalyseerd:

- De consistentie van de reguliere informatievoorziening;
- De kwaliteit van de documenten;
- De structuur van informatievoorziening naar de raad op projectniveau.

Op basis van het bovenstaande zijn in dit onderzoek de volgende conclusies getrokken:

- De Rekenkamer concludeert, dat de raad frequent wordt voorzien van informatie met betrekking tot het ruimtelijk beleid en het grondbeleid (grondexploitaties). Het betreft hier de reguliere informatievoorziening aan de hand van verschillende documenten gedurende de Planning & Control cyclus.
- Een aantal documenten behoeft echter de nodige aandacht. Het betreft hier het jaarverslag Grondbedrijf en de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf. Voor deze laatste nota geldt dat de beoogde jaarlijkse vaststelling niet is gerealiseerd. Aandachtspunt is voornamelijk de consistentie van informatievoorziening, de wijze van rapporteren en het geboden inzicht in de grondexploitaties. Daarnaast dienen de weergegeven cijfers actueel te zijn. Het is immers gebleken dat grondexploitaties niet jaarlijks worden herzien. Hierdoor kan geen actueel beeld worden geschetst van de risico's en de benodigde financiële buffer. De Rekenkamer acht dit echter wel noodzakelijk, aangezien de grondexploitaties een substantieel deel vormen van de jaarlijkse programmabegroting (voor 2007 circa 40%). Toezicht en sturing door de raad is noodzakelijk, aangezien wijzigingen in de grondexploitaties veel impact kunnen hebben op de jaarlijkse programmabegroting. Een aantal raadsleden heeft echter tijdens de interviews aangegeven, dat de specifieke kennis ten aanzien van grondexploitaties en risico's beperkt is. Deze omstandigheden stellen hoge eisen aan de kwaliteit en transparantie van de informatievoorziening vanuit het college.
- Naast de reguliere informatievoorziening vindt gedurende het jaar tevens verantwoording op projectniveau plaats. De Rekenkamer constateert dat de raad over verscheidende onderwerpen wordt geïnformeerd. Er is echter een aantal belangrijke aandachtspunten. De Rekenkamer wil benadrukken dat de grondexploitaties - zoals reeds aangegeven - niet jaarlijks worden herzien, waardoor de raad slechts beperkt zicht heeft op de actuele kosten, opbrengsten en risico's van een project. De reguliere informatievoorziening (jaarverslag en nota weerstandsvermogen) voorziet hierin niet voldoende. Daarnaast heeft de raad op projectniveau onvoldoende zicht op significante afwijkingen en de onderbouwing van de winstneming. Deze punten behoeven in de toekomst de nodige verbetering.
- De Rekenkamer concludeert verder dat uit dit onderzoek geen eenduidig beeld naar voren is gekomen omtrent de vraag of en op welke wijze, de raad is geïnformeerd met betrekking tot de Grondexploitatiewet. In het kader van deze wet ziet de Rekenkamer

een aandachtspunt met betrekking tot de onderbouwing van de hoogte van de bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen ten laste van de gemeentelijke grondexploitaties. Hierbij gelden de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit overigens wettelijk alleen voor private grondexploitaties. Het hanteren van deze criteria voor gemeentelijke grondexploitaties is overigens vanuit oogpunt van zuivere kostentoe rekening - naar de mening van de Rekenkamer - zeer aan te bevelen.

- De Rekenkamer concludeert verder dat de wijze van documentatie/archivering binnen de gemeente Lelystad niet op orde is. Gedurende dit onderzoek was het achterhalen van informatie lastig en een aantal belangrijke documenten ontbreken in de dossiers van de Landerijen en Stadshart.

Kortom, hoewel verantwoording met een zekere frequentie en op uitvoerige wijze plaatsvindt is deze op onderdelen gebrekkig en onvoldoende inzichtelijk. Een eerste verbetering hiervan zou een andere wijze van presentatie van de informatie kunnen zijn. Het betreft hier met name de zaken omtrent het grondbeleid. Wat betreft de verantwoording ten aanzien van het ruimtelijk beleid, wordt de raad voldoende en helder geïnformeerd aan de hand van de koersnotities en de meerjaren bouwprogramma's.

4. Aanbevelingen van de Rekenkamer

Dit hoofdstuk bevat voorstellen ter verbetering van de effectiviteit van het grondbeleid. Zij zijn gebaseerd op de bevindingen van de onderzoekers en de conclusies die de Rekenkamer naar aanleiding daarvan heeft getrokken. De Rekenkamer wil hierbij benadrukken, dat het onderzoek ook tot veel positieve bevindingen heeft geleid. De aanbevelingen richten zich echter uitsluitend op de ontwikkelpunten en zijn gegroepeerd rondom de thema's, die als kader hebben gediend gedurende dit onderzoek.

4.1 Aanbevelingen met betrekking tot de Kaderstelling

- Beperk de omvang van het aantal beleidsproducten dat als kader dient voor het ruimtelijk beleid en expliciteer de onderlinge samenhang tussen dit afgeslankte pakket beleidsproducten. Dit ter verbetering van de overzichtelijkheid.
- Stel jaarlijks een Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG) op. Deze MPG dient inzicht te bieden in de actieve grondexploitaties en de ontwikkeling van het (benodigde) weerstandsvermogen. Bovendien wordt daarin inzicht geboden in de voorgenomen plannen, met vermelding van de gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen, noodzakelijke voorbereidingskredieten voor plankosten en/of aankopen inclusief de bijbehorende dekking. De MPG dient zowel verband te houden met de cijfers en de toelichting daarop in de jaarrekening van het afgelopen jaar, als een onderbouwing te zijn voor de begroting van het komende jaar, maar ook om bij te kunnen sturen op de begroting van het lopende jaar.
- Naast het opstellen van een prognose op basis van actuele grondexploitaties voor de te verwachten resultaten per exploitatie (zowel programmatisch als financieel), dienen in de MPG ook de risico's - projectrisico's en de effecten van de algemeen economische risico's op de grondexploitaties in het algemeen - te worden gekwantificeerd. Tevens dient het verband te worden gelegd met de beschikbare weerstandsreserve voor het grondbedrijf. Voor exploitaties met een negatief financieel resultaat, dient ook het verband met de daarvoor getroffen voorziening te worden gelegd.
- Grondexploitaties worden minimaal één keer per jaar - bij voorkeur vlak na het einde van het jaar - geactualiseerd, waarbij de cijfers in de MPG en de jaarrekening op de meest recente gegevens worden gebaseerd. De vaststelling door de raad van de geactualiseerde grondexploitaties is te koppelen aan de raadsbehandeling van de MPG.
- De relatie tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid dient op een aantal punten in de Uitwerkingsnota Grondbeleid en de paragraaf Grondbeleid te worden verduidelijkt. De gekozen beleidsregie wordt beter onderbouwd als inzichtelijk wordt:
 - wat de resterende bouwopgave is;
 - wat de noodzaak voor strategische aankopen is;
 - wat de positie is ten opzichte van (de afspraken met) Domeinen.
- Formuleer het beleid ten aanzien van winstneming, reserves en risico's, kostenverhaal, planschade, onteigening, organisatie bij ruimtelijke projecten, staatssteun en aanbesteding explicieter. De (Uitwerkings)nota Grondbeleid is hiervoor het meest geschikte product. Op deze wijze kan de gemeente voldoen aan de wens om een integrale Nota Grondbeleid op te stellen.

- De nota Bovenwijkse Voorzieningen wordt rekenkundig onderbouwd met als criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit uit de Grondexploitatiewet zoals van toepassing op private grondexploitaties.
- Hanteer een voorzichtiger methodiek van tussentijdse winstneming. De Rekenkamer adviseert om hierbij de aanbeveling te volgen, zoals beschreven in de notitie grondexploitaties uit januari 2008 van de commissie BBV. De huidige methodiek is niet in lijn met de uitgangspunten die aan het BBV ten grondslag liggen en - zeker gezien de recente marktontwikkelingen - te riskant.
- Leg de doelstellingen ten aanzien van zowel het ruimtelijk beleid als het grondbeleid, nog nadrukkelijker volgens het SMART-principe vast. Dit houdt in dat doelstellingen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden worden geformuleerd. De raad moet immers kunnen controleren en bijsturen. Toetsbare doelstellingen zijn daarom belangrijk en vormen de basis voor de verantwoording en voor (al dan niet tussentijdse) rapportages over afwijkingen.
- Stel kaders vast op het gebied van afwijkingen: wat wordt beschouwd als een (substantiële) afwijking, waarover moet worden gerapporteerd. Aanbevolen wordt, om deze zowel in absolute als in relatieve termen te definiëren, op zowel financieel als programmatisch niveau. Hiermee wordt duidelijk wanneer de raad, naast de actieve informatieplicht, verplicht wordt geïnformeerd en in de gelegenheid wordt gesteld om (bij) te sturen.
- Faciliteer de raad bij de kaderstelling, sturing en controle op het grondbeleid, aanvullend op de bovenstaande aanbevelingen, waarmee de toegankelijkheid van de beschikbare informatie en de transparantie van het grondbeleid voor de raad worden verbeterd. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door het organiseren van korte workshops en compacte presentaties bij de behandeling van belangrijke documenten.
- De Rekenkamer adviseert de Raad expliciet af te wegen of de Grondexploitatiewet voor Lelystad tot bijstelling van (onderdelen van het) gevoerde grondbeleid moet leiden.

4.2 Aanbevelingen met betrekking tot Beheersen: taken, verantwoordelijkheden en risicomanagement

- De Raad dient hoofdlijnen van de wijze van (projectmatig) werken, zoals opgenomen in PROTOS, vast te stellen. Daarmee bepaalt de raad hoe de verdeling is van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Tevens moet dan duidelijk worden op welke momenten in het grondexploitatieproces voorstellen ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad.
- Zorg voor uniforme en complete projectdossiers in het centrale archief. Tevens is aan te bevelen overdrachtsdocumenten op te doen stellen bij wijzigingen in het projectteam.
- Scherp het risicomanagement met betrekking tot de grondexploitaties aan. Op projectniveau moet periodiek een risicoanalyse komen, met zowel kwalitatieve als kwantitatieve risico's. Ook moet worden aangegeven, wat de kans is dat het beschreven risico zich voordoet. Aan de benoemde risico's dienen beheersmaatregelen te worden gekoppeld, evenals een adequate bewaking hiervan.

4.3 Aanbevelingen met betrekking tot de Verantwoording

- Maak in zowel de jaarbegroting als de jaarrekening de visie op het grondbeleid, alsmede de relatie tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid explicieter. Ook dienen duidelijke spelregels te worden geformuleerd voor het actualiseren van grondexploitatieberekeningen, bijvoorbeeld ten aanzien van planning, programma, financiën en risico's. Dit met het oog op het risicoprofiel van grondexploitaties en de financiële consequenties die daaruit kunnen voortvloeien.
- Rapporteer in de reguliere P&C cyclus over (nader te definiëren) substantiële afwijkingen (in geld en/of programma). Voorts dienen zelfstandig leesbare voortgangsrapportages op te worden gesteld, met de actuele ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor een plan of project in termen van tijd, geld en programma, afgezet tegen de laatst vastgestelde grondexploitatie. Daarbij dient door middel van verschillende alternatieve scenario's worden geschetst, hoe met deze afwijkingen kan worden omgegaan ten behoeve van besluitvorming hierover in de raad.

Overweeg of een afzonderlijk jaarverslag grondbedrijf nodig is, in aanvulling op de reguliere verantwoording in het programma waarin het grondbeleid is opgenomen en in de paragraaf grondbeleid in de programmarekening.

5. Bestuurlijke reactie college van B&W



De Rekenkamer van de gemeente Lelystad
t.a.v. de heer J. Bonhof
Stadhuisplein 2
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	 ons kenmerk U09-10077	datum 28 APR. 2009
behandeld door H. Jansen	doorkiesnummer 0320-278389	bijlagen	dossiernummer
onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek naar doeltreffendheid van het grondbeleid van de gemeente Lelystad...			pr-nummer

Geachte heer Bonhof,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw onderzoek naar de doeltreffendheid van het grondbeleid in onze gemeente. Een deel van uw aanbevelingen zien wij als een logisch vervolg op gewijzigde wetgeving en verdere ontwikkeling van relevante beleidskaders. In termen van voortdurende kwaliteitsverbeteringen een aanvulling op het actualiseren van beleidskaders. Op andere punten huldigen wij evenwel andere opvattingen. Voor het weergeven van onze zienswijzen zullen wij de volgorde hanteren van uw aanbevelingen uit paragraaf 7 van uw rapportage, weergegeven op blz. 77 en verder. Daartoe herhalen wij hieronder allereerst uw aanbevelingen in cursieve druk, gevolgd door onze zienswijzen daarop.

Aanbevelingen

Het verheugt ons dat het onderzoek van de rekenkamer tot veel positieve bevindingen heeft geleid. Vanuit deze context en de door ons al benadrukte focus op voortdurende kwaliteitsverbetering hebben wij de aanbevelingen besproken. Als we kijken naar de geconstateerde ontwikkelpunten dan worden deze in drie clusters van aanbevelingen samengebracht:

- aanbevelingen met betrekking tot de kaderstelling;
- aanbevelingen met betrekking tot beheersen;
- aanbevelingen met betrekking tot verantwoording.

Hiernavolgend willen wij per cluster onze reactie weergeven.

Aanbevelingen met betrekking tot de kaderstelling

Beperk de omvang van het aantal beleidsproducten dat als kader dient voor het ruimtelijk beleid en expliciteer de onderlinge samenhang tussen dit afgeslankte pakket beleidsproducten. Dit ter verbetering van de overzichtelijkheid.

GEMEENTE LELYSTAD	
ing. 28 APR. 2009	<i>RHH</i>
no.	
b & w - A	kopie aan:
b & w - B	
raad	
cie	

Gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB Lelystad
Stadhuisplein 2
T 0320 27 89 11
F 0320 27 82 45
www.lelystad.nl
gemeente@lelystad.nl



Wij onderschrijven de doelstelling om het aantal kadersstellende beleidsproducten beperkt en overzichtelijk te houden. In dit verband wijzen wij met name op de Woonvisie als kadersstellend stuk ten opzichte waarvan het grondbeleid een instrumentele functie vervult.

Stel jaarlijks een Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG) op. Deze MPG dient inzicht te bieden in de actieve grondexploitaties en de ontwikkeling van het (benodigde) weerstandsvermogen. Bovendien wordt daarin inzicht geboden in de voorgenomen plannen, met vermelding van de gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen, noodzakelijke voorbereidingskredieten voor plankosten en/of aankopen inclusief de bijbehorende dekking. De MPG dient zowel verband te houden met de cijfers en de toelichting daarop in de jaarrekening van het afgelopen jaar, als een onderbouwing te zijn voor de begroting van het komende jaar, maar ook om bij te kunnen sturen op de begroting van het lopende jaar.

Wij onderschrijven de behoefte aan een meerjarenperspectief en inzicht in de ontwikkeling van het weerstandsvermogen. Dit perspectief is opgenomen in de Nota Weerstandsvermogen, die sedert 2008 aansluitend aan de jaarrekening wordt opgesteld en zo het perspectief en het weerstandsvermogen in beeld brengt op basis van de meest recent beschikbare rekeningcijfers. Wij zullen de presentatie van deze gegevens echter aan een nadere beschouwing onderwerpen en om zowel het meerjarenperspectief als het weerstandsvermogen zo toegankelijk mogelijk voor de raad in beeld te brengen. Het is de bedoeling dat het stuk dat dan aan de raad wordt voorgelegd, in feite een Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG) behelst.

Naast het opstellen van een prognose op basis van actuele grondexploitaties voor de te verwachten resultaten per exploitatie (zowel programmatisch als financieel), dienen in de MPG ook de risico's - projectrisico's en de effecten van de algemeen economische risico's op de grondexploitaties in het algemeen - te worden gekwantificeerd. Tevens dient het verband te worden gelegd met de beschikbare weerstandsreserve voor het grondbedrijf. Voor exploitaties met een negatief financieel resultaat, dient ook het verband met de daarvoor getroffen voorziening te worden gelegd.

De risico's zijn per exploitatie opgenomen in de nota Weerstandsvermogen. Daarbij wordt zowel gekeken naar de kans op onverhoopte tegenvallers als naar de kans op mogelijke meevallers. Deze gegevens worden op een uniforme wijze gerubriceerd en worden naar kans en effect gekwantificeerd. Daardoor is het mogelijk de risico's van grondexploitaties onderling te vergelijken. De gegevens worden op een transparante wijze geaggregeerd naar het niveau van het totale weerstandsvermogen. Wanneer incidenteel een keer een negatief resultaat optreedt, wordt een voorziening getroffen ten laste van de Reserve risico grondexploitatie. Dit is de laatste keer gebeurd voor de grondexploitatie Hanzepark in de Nota weerstandsvermogen 2008 en uitdrukkelijk in deze nota benoemd.

Grondexploitaties worden minimaal één keer per jaar - bij voorkeur vlak na het einde van het jaar - geactualiseerd, waarbij de cijfers in de MPG en de jaarrekening op de meest recente gegevens worden gebaseerd. De vaststelling door de raad van de geactualiseerde grondexploitaties is te koppelen aan de raadsbehandeling van de MPG.

Elk jaar worden de grondexploitaties geactualiseerd. De resultaten daarvan worden eveneens verwerkt in de Nota Weerstandsvermogen. Alleen in de situatie dat sprake is van substantiële afwijkingen of van nieuwe ontwikkelingen, worden grondexploitaties afzonderlijk aan de gemeenteraad voor herziening en besluitvorming aangeboden. Wij willen hiermee de gemeenteraad een handreiking doen om onderscheid te maken tussen het cijfermatige en het beleidsmatige.

De relatie tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid dient op een aantal punten in de Uitwerkingsnota Grondbeleid en de paragraaf Grondbeleid te worden verduidelijkt. De gekozen beleidsregie wordt beter onderbouwd als inzichtelijk wordt:

- wat de resterende bouwopgave is;*
- wat de noodzaak voor strategische aankopen is;*
- wat de positie is ten opzichte van (de afspraken met) Domeinen.*



Deze aanbeveling kunnen wij niet volgen. Wij zijn van oordeel dat het inhoudelijke beleid zoals het ruimtelijk beleid, het volkshuisvestingsbeleid en het economisch beleid leidend zijn, en dat het grondbeleid daaraan een instrumentele bijdrage levert. Wij refereren aan bijvoorbeeld de Woonvisie en het daaruit voortvloeiende meerjarenbouwprogramma. Voortgangsverslaggeving over beleidsuitvoering en projecten dient onzes inziens daarom tegen de achtergrond van deze initiële beleidsdoelstellingen plaats te vinden. Op deze gedachte is de gehele begrotingsystematiek van de gemeente gebaseerd.

Formuleer het beleid ten aanzien van winstneming, reserves en risico's, kostenverhaal, planschade, onteigening, organisatie bij ruimtelijke projecten, staatssteun en aanbesteding explicieter. De (Uitwerkings)nota Grondbeleid is hiervoor het meest geschikte product. Op deze wijze kan de gemeente voldoen aan de wens om een integrale Nota Grondbeleid op te stellen.

De beleidsrelevante en kadersstellende aspecten van de hier genoemde onderwerpen zal een plaats krijgen in de nieuwe Kadernota Grondbeleid, die in de loop van dit jaar aan de gemeenteraad ter vaststelling zal worden aangeboden. De uitwerkingen daarvan en implementatie zal opgepakt worden in een nieuwe uitwerkingsnota Grondbeleid. Genoemd zijn overigens ook verscheidene onderwerpen waarvan wij moeten vaststellen dat die al min of meer uitputtend geregeld zijn in Europese wetgeving en (recent in werking getreden) nationale wetgeving. Voor de raad is dan vooral van belang vast te stellen of en zo ja in welke mate de hogere regelgeving nog ruimte laat voor lokaal beleid.

De nota Bovenwijkse Voorzieningen wordt rekenkundig onderbouwd met als criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit uit de Grondexploitatiewet zoals van toepassing op private grondexploitaties.

De nota Bovenwijkse voorzieningen zal na vaststelling van de Kadernota Grondbeleid opnieuw tegen het licht worden gehouden. De rekenkundige onderbouwing is vooral van belang voor de situaties dat de gemeente bij grootschaliger ruimtelijke ontwikkelingen geen grondpositie heeft, en slechts medewerking verleend kan worden met faciliterend grondbeleid. Op dit moment worden alle ruimtelijke ontwikkelingen echter gerealiseerd met actief grondbeleid

Hanteer een voorzichtigere methodiek van tussentijdse winstneming. De Rekenkamer adviseert om hierbij de aanbeveling te volgen, zoals beschreven in de notitie grondexploitaties uit januari 2008 van de commissie BBV. De huidige methodiek is niet in lijn met de uitgangspunten die aan het BBV ten grondslag liggen en - zeker gezien de recente marktontwikkelingen - te riskant.

Ten aanzien van de methodiek van winstneming blijven wij van mening dat deze conform destijds beproefde kaders plaatsvindt, overigens na zorgvuldige behandeling in de gemeenteraad. Uw conclusie dat deze "zeer risicovol" zou zijn delen wij niet mede in het licht van de binnen het grondbedrijf aanwezige buffers zoals de risicoreserve. Winstneming begeeft zich in het spanningsveld tussen enerzijds het voorzichtigheidsprincipe, en anderzijds de behoefte om te voorkomen dat in exploitaties dood geld blijft zitten, rekening houdend met de concreet aanwezige risico's. Er is in dat verband een zeer onderbouwde methodiek ontwikkeld. Hierbij worden 9 risicoprofielen en 6 kansen onderkend. Vervolgens worden daar in termen van kansen en bedreigingen kwalificaties van niet tot hoog aangehangen. Uiteindelijk mond dit uit in een procentuele score op basis waarvan een potentieel risico of kans zich kan voordoen. Uiteindelijk wordt dan de hoogte van de risicoreserve hierop gebaseerd. Indien wetgeving dan wel risicoafwegingen (o.a. de voortdurende kredietcrisis) nopen tot bijstelling van dit beleid dan wordt dit uiteraard meegenomen in de nieuwe beleidsnota's grondbeleid en weerstandsvermogen. Dat de wijze van winstneming de afgelopen jaren verantwoord is geweest moge blijken uit het feit dat nauwelijks een beroep behoefde te worden gedaan op risicoreserves. Met de situatie die thans ontstaan is als gevolg van de kredietcrisis gaan wij eveneens zorgvuldig om, door het uitvoeren van een actuele herberekening van de risico's. De resultaten en consequenties daarvan worden binnenkort aan de gemeenteraad voorgelegd.



Wij herkennen ons overigens niet in Uw rekenvoorbeeld op blz. 37 van het rapport. Nog afgezien van het feit dat in dit rekenvoorbeeld met een aantal variabelen geen rekening is gehouden, stellen wij vast hierin geen rekening is gehouden met enige risicoanalyse of enig risicoprofiel, en dus evenmin met enige risicoreservering.

Samenvattend is ons college van oordeel dat onze wijze van winstneming verantwoord is en beantwoordt aan het voorzichtigheidsprincipe omdat wij ook heel prudent rekening houden met de risico's.

Leg de doelstellingen ten aanzien van zowel het ruimtelijk beleid als het grondbeleid, nog nadrukkelijker volgens het SMART-principe vast. Dit houdt in dat doelstellingen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden worden geformuleerd. De raad moet immers kunnen controleren en bijsturen. Toetsbare doelstellingen zijn daarom belangrijk en vormen de basis voor de verantwoording en voor (al dan niet tussentijdse) rapportages over afwijkingen.

Wij delen de opvatting dat doelstellingen van ruimtelijk beleid en overigens ook andere beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk SMART dienen te worden geformuleerd. Echter niet als bestanddeel of een afgeleide van het Grondbeleid, maar zoals al eerder opgemerkt in de kaders van de eigen specifieke beleidsvelden. Het "SMARTer" vastleggen van ruimtelijk beleid is inmiddels al doorgevoerd in de Woonvisie.

Stel kaders vast op het gebied van afwijkingen: wat wordt beschouwd als een (substantiële) afwijking, waarover moet worden gerapporteerd. Aanbevolen wordt, om deze zowel in absolute als in relatieve termen te definiëren, op zowel financieel als programmatisch niveau. Hiermee wordt duidelijk wanneer de raad, naast de actieve informatieplicht, verplicht wordt geïnformeerd en in de gelegenheid wordt gesteld om (bij) te sturen.

Faciliteer de raad bij de kaderstelling, sturing en controle op het grondbeleid, aanvullend op de bovenstaande aanbevelingen, waarmee de toegankelijkheid van de beschikbare informatie en de transparantie van het grondbeleid voor de raad worden verbeterd. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door het organiseren van korte workshops en compacte presentaties bij de behandeling van belangrijke documenten.

Wij nemen deze aanbeveling over. Bij de kadernota Grondbeleid willen wij op deze onderwerpen terugkomen om met de raad af te stemmen wat onder relevante afwijkingen van het beleid dient te worden verstaan, en waarover de raad expliciet geïnformeerd wenst te worden.

De Rekenkamer adviseert de Raad expliciet af te wegen of de Grondexploitatiewet voor Lelystad tot bijstelling van (onderdelen van het) gevoerde grondbeleid moet leiden.

Bij de eerdergenoemde Kadernota Grondbeleid zullen wij aandacht schenken aan het faciliterend grondbeleid en de consequenties van de recente invoering van nieuwe grondexploitatiewetgeving. Op dit moment heeft deze nieuwe wetgeving nauwelijks praktische betekenis voor Lelystad omdat zoals eerder opgemerkt, alle relevante ruimtelijke ontwikkelingen geschieden langs de weg van het actieve grondbeleid.

Aanbevelingen met betrekking tot Beheersen: taken, verantwoordelijkheden en risicomanagement

De Raad dient hoofdlijnen van de wijze van (projectmatig) werken, zoals opgenomen in PROTOS, vast te stellen. Daarmee bepaalt de raad hoe de verdeling is van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Tevens moet dan duidelijk worden op welke momenten in het grondexploitatieproces voorstellen ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad.



De ambtelijke organisatie van de gemeente Lelystad is opgebouwd vanuit de principes van een lijnorganisatie, maar voor de realisering van grote projecten met principes van projectmatig werken. In zoverre kent de organisatie ook kenmerken van een matrixorganisatie. Het grondbeleid maakt voor een gedeelte gebruik van de principes van projectmatig werken. De impliciete conclusie van de Rekenkamer als zou het projectmatig werken een instrumenteel onderdeel zijn van het Grondbeleid gaat ons echter veel te ver. Daarom willen wij de ontwikkeling van het projectmatig werken dan ook zien als een zelfstandig proces van innoveren van werkwijzen in de ambtelijke organisatie.

Zorg voor uniforme en complete projectdossiers in het centrale archief. Tevens is aan te bevelen overdrachtsdocumenten op te doen stellen bij wijzigingen in het projectteam.

Wij onderschrijven dit algemene aandachtspunt en nemen deze aanbeveling over.

Scherp het risicomanagement met betrekking tot de grondexploitaties aan. Op projectniveau moet periodiek een risicoanalyse komen, met zowel kwalitatieve als kwantitatieve risico's. Ook moet worden aangegeven, wat de kans is dat het beschreven risico zich voordoet. Aan de benoemde risico's dienen beheersmaatregelen te worden gekoppeld, evenals een adequate bewaking hiervan.

De afgelopen jaren is een systeem van risicomanagement ontwikkeld, dat inmiddels in alle grondexploitaties wordt toegepast. Het systeem analyseert de kans dat een risico zich voordoet en berekent tevens het effect in financiële termen vertaald wanneer het feit zich voordoet. Bij elke grondexploitatie worden naast de risico's op vergelijkbare wijze ook de kansen op meevallers berekend. Ter wille van vergelijkbaarheid worden zowel de risico's als de kansen op een uniforme wijze gerubriceerd. Dit maakt vergelijking tussen verschillende grondexploitaties mogelijk en maakt mogelijk om op een transparante wijze de uitkomsten van de onderscheidene risicoanalyses te aggregeren naar het totaalniveau. Samenvattend verwijzen wij naar de nota Weerstandsvermogen 2008 blz. 15 en 16.

Aanbevelingen met betrekking tot de Verantwoording

Maak in zowel de jaarbegroting als de jaarrekening de visie op het grondbeleid, alsmede de relatie tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid explicieter. Ook dienen duidelijke spelregels te worden geformuleerd voor het actualiseren van grondexploitatieberekeningen, bijvoorbeeld ten aanzien van planning, programma, financiën en risico's. Dit met het oog op het risicoprofiel van grondexploitaties en de financiële consequenties die daaruit kunnen voortvloeien.

Zoals wij al eerder in ons commentaar hebben uitgesproken, zijn wij van oordeel dat de inhoudelijke beleidsvelden zoals ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkeling leidend zijn, en het grondbeleid daaraan instrumenteel en volgend. Dit neemt niet weg de eigenstandige doelstelling dat het in het grondbedrijf jaarlijks het gemaakte rendement aan de gemeenteraad wordt afgedragen door storting in de ROS. In feite betekent dit, dat van het grondbedrijf goed ondernemerschap en goed koopmanschap gevraagd wordt binnen de kaders van de onderscheidene inhoudelijke beleidsdoelstellingen. Tot nu toe is het grondbedrijf er in geslaagd om met hantering van deze principes jaarlijks een substantieel rendement af te dragen. Wij vinden het juist, dat de gemeenteraad de kaders voor het grondbeleid vaststelt, en daarom zullen wij dit jaar een nieuwe Kadernota voor het Grondbeleid aan de raad voorleggen. Wij zijn daarbij evenwel beducht voor vergaande regelgeving en bureaucratisering. Dit kan tot verstarring en allerlei vormen van vermijdingsgedrag gaan leiden.



Rapporteer in de reguliere P&C cyclus over (nader te definiëren) substantiële afwijkingen (in geld en/of programma). Voorts dienen zelfstandig leesbare voortgangsrapportages op te worden gesteld, met de actuele ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor een plan of project in termen van tijd, geld en programma, afgezet tegen de laatst vastgestelde grondexploitatie. Daarbij dient door middel van verschillende alternatieve scenario's worden geschetst, hoe met deze afwijkingen kan worden omgegaan ten behoeve van besluitvorming hierover in de raad.

Wij onderschrijven het belang om in de reguliere P&C cyclus te rapporteren over substantiële afwijkingen. Wij verwijzen in dit verband graag naar de stukken van de jaarrekening, waarin wij – hoewel de verslaglegging ging over het boekjaar 2008- al een doorkijkje gaven naar 2009. Bij de voorjaarsnota zullen wij een pakket van maatregelen aan de raad voorleggen, verband houdende met de kredietcrisis en de als gevolg daarvan onder meer haperende bouwproductie.

Overweeg of een afzonderlijk jaarverslag grondbedrijf nodig is, in aanvulling op de reguliere verantwoording in het programma waarin het grondbeleid is opgenomen en in de paragraaf grondbeleid in de programmarekening.

Voorshands zien wij geen aanleiding om het afzonderlijk jaarverslag van het grondbedrijf af te schaffen. Dit verslag geeft juist de gelegenheid aan de raad om over de volle breedte kennis te nemen van wat speelt binnen het grondbeleid.

Tot slot

Wij hebben in genoemd rapport een aantal interessante ontwikkelpunten gezien welke als kader verankerd kunnen worden in de nieuw op te stellen Kadernota Grondbeleid. Daarnaast zijn er onderdelen welke vanuit in het verleden expliciet gemaakte bestuurlijke keuzes worden nageleefd.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,

D.J. Willems

A. Kok, locoburgemeester

6. Nawoord van de Rekenkamer Lelystad

De Rekenkamer Lelystad, evenals het College, vindt het bemoedigend dat gedurende het onderzoek vele positieve aspecten van het Lelystadse grondbeleid naar voren zijn gekomen. Wij zijn content met de toezegging van het college dat zij, naar aanleiding van deze rapportage, wil werken aan de meeste verbeterpunten die het onderzoek heeft opgeleverd. De bestuurlijke reactie van het college geeft op onderdelen niettemin aanleiding tot enkele aanvullingen onzerzijds. Deze geven wij hieronder puntsgewijs weer.

Meerjarenprognose Grondexploitatie (MPG)

Het college onderschrijft de behoefte aan een meerjarenperspectief. Volgens het college wordt dit perspectief reeds opgenomen in de jaarlijks verschijnende Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf. Deze nota wordt aansluitend aan de jaarrekening opgesteld. Wij zijn het eens met het college dat de Nota Weerstandsvermogen onder voorwaarden als zodanig kan dienen. Deze randvoorwaarden hebben wij, in aansluiting op de reactie van het college, weergegeven in de laatste twee alinea's op pagina 49 van het onderzoeksrapport.

Actualisatie/herziening grondexploitaties

Het college maakt onderscheid tussen actualisatie en herziening van grondexploitaties, waarbij slechts de herziene exploitaties aan de raad worden voorgelegd. Wij bevelen echter wel expliciet aan om *alle* grondexploitaties per ultimo het jaar te actualiseren en de uitkomsten van deze actualisatie in de jaarrekening te verwerken (evenals in de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf). Deze geactualiseerde grondexploitaties zouden vervolgens als bijlagen bij de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf kunnen worden opgenomen, zodat deze bij de vaststelling van de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf door de raad kunnen worden geaccordeerd.

Verduidelijking relatie tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid

De Rekenkamer is, net als het college, van mening dat het inhoudelijke beleid leidend moet zijn voor het grondbeleid. Aan de andere kant vindt de Rekenkamer het wel van belang dat de raad inzicht en overzicht krijgt ten aanzien van de actuele stand van zaken van de resterende bouwopgave en resterende gronden. Zo kan inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre de gemeente haar ruimtelijke doelstellingen haalt en of er eventueel nieuwe/aanvullende grondexploitaties en extra grondposities daarvoor benodigd zijn. Dat is ook de reden dat het formuleren van de positie van de gemeente Lelystad in relatie tot Domeinen betreffende de grondpositie wenselijk is. Uit het onderzoek is namelijk gebleken, dat binnen het Grondbedrijf niet bij iedereen bekend is wat de precieze inhoud van het contract met Domeinen is en waar dit gedocumenteerd is.

Nota Bovenwijkse Voorzieningen

Het college verklaart in haar reactie, dat de door ons aanbevolen rekenkundige onderbouwing vooral van belang is voor situaties, waarin sprake is van faciliterend grondbeleid. Op zich is dit juist. Echter, deze rekenkundige onderbouwing is - met het oog op juistheid van kostentoe rekening - ook voor de eigen grondexploitaties van belang. Conform het stelsel van baten en lasten dienen de aan de grondexploitatie(s) toegerekende kosten hiermee een oorzakelijk verband te hebben (zie ook de Notitie grondexploitatie van januari 2008 van de commissie BBV).

Methodiek tussentijdse winstneming

Het college zegt zich niet te herkennen in het op bladzijde 57 van het rapport van bevindingen gegeven rekenvoorbeeld. Het gehanteerde rekenvoorbeeld is inderdaad een vereenvoudigd model. Het is uitsluitend opgenomen met als doel om aan te tonen dat bij het Lelystadse winstnemingsbeleid, winst wordt genomen op een moment dat deze nog niet (volledig) is gerealiseerd. Korthedshalve verwijzen wij naar de tekst van het rapport van bevindingen op de pagina's 57 en 58.

De winstnemingsmethode die in Lelystad – overigens met instemming van de raad – wordt gehanteerd, voldoet niet in alle opzichten aan de vrij strikte vereisten van de commissie BBV. Wij hebben deze praktijk aangemerkt als ‘te riskant’.

Het college wijst vervolgens op de reservepositie van het grondbedrijf. Deze zou voldoende zijn om dit risico en andere risico's op te vangen. Naar onze opvatting dient de wijze van winstneming zodanig plaats te vinden, dat deze de risico's niet doet toenemen.

Het college hanteert negen risicoprofielen bij het risicomanagement van de grondexploitatie. Bij deze negen is geen profiel opgenomen, dat beoogt het risico van eventuele premature winstneming te bepalen.

Kortom: winstneming enerzijds en risicobepaling evenals de daaraan gelieerde reservevorming anderzijds, zijn twee op zichzelf staande aspecten die niet met elkaar mogen worden verenigd.

Doelstellingen van het ruimtelijk beleid en het grondbeleid nadrukkelijker volgens SMART-principe vastleggen.

De Rekenkamer is van mening dat het SMART-principe toegepast kan worden bij zowel het ruimtelijk beleid als bij het grondbeleid. Immers, niet alleen de ruimtelijke doelstellingen, maar ook de beleidsuitgangspunten van het grondbeleid kunnen op die manier worden getoetst. Het te voeren grondbeleid kan bijvoorbeeld SMART worden geformuleerd door dit te onderbouwen met de bouwopgave. Ook kan worden gedacht aan onderbouwing met de uitgangspunten van tussentijdse winstneming, herziening van de grondexploitaties, budget strategische aankopen etc.

Aanscherpen risicomanagement

De rekenkamer onderschrijft de door de gemeente gehanteerde methodiek ten aanzien van risicoanalyse. We benadrukken echter dat risicomanagement meer omvat dan enkel het benoemen en kwantificeren van de risico's. Risicomanagement is geen momentopname, maar een zich herhalende cyclus van risicoanalyse, treffen van beheersmaatregelen en monitoring daarvan. Onze aanbeveling om het huidige risicomanagement van de gemeente Lelystad aan te scherpen, heeft betrekking op het formuleren van beheersmaatregelen en de monitoring daarvan.

Jaarverslag grondbedrijf

De behoefte aan een afzonderlijk jaarverslag grondbedrijf zal naar onze mening waarschijnlijk niet zo groot meer zijn, wanneer aan verschillende documenten op zodanige wijze inhoud wordt gegeven dat deze passen bij de sturende en controlerende rol van de raad.

Hierbij kan men denken aan:

- de kaderstellende nota's op het terrein van ruimtelijk beleid en grondbeleid,
- de informatie en verantwoording via de wettelijk voorgeschreven instrumenten (paragraaf grondbeleid in begroting en rekening) en
- de door de raad als kader voorgeschreven rapportages.

Wij geven de raad nadrukkelijk in overweging om de Nota Weerstandsvorming op te laten waarderen in de richting van een meerjarenprognose grondexploitatie (MPG). Aangezien deze MPG idealiter een half jaar eerder verschijnt, is de actuele waarde daarvan voor de raad veel groter. Dit met name omdat een MPG gebaseerd dient te zijn op actuele grondexploitaties en recente risicoanalyses.

De Rekenkamer van Lelystad,

J. Bonhof, voorzitter.

Deloitte Financial Advisory Services B.V.
Real Estate Advisory
Orteliuslaan 1041
3528 BE Utrecht
Postbus 85104
3508 AC Utrecht

Tel: (030) 2995500
Fax: (030) 2995512
www.deloitte.nl

Rekenkameronderzoek gemeente Lelystad

Doeltreffendheid van het grondbeleid

12 mei 2009

Uitgebracht aan: Rekenkamer Lelystad

Auteurs: H. Celik
B.F. Michiels

Reviewer: F.J.M. ten Have

Kenmerk: 311211090

Inhoud

1. Inleiding	24
1.1 Onderzoeksvraag	24
1.2 Aanpak onderzoek	25
1.3 Normenkader van het onderzoek	27
1.4 Leeswijzer	28
2. Kaderstelling	29
2.1 Ruimtelijke doelstellingen	32
2.2 Kaders operationalisering	47
2.3 Sturing op doelstellingen	61
2.4 Conclusies	63
3. Beheersing: Taken, verantwoordelijkheden en risicomanagement	65
3.1 Grondbedrijfsactiviteiten	65
3.2 Procesactiviteiten	66
3.3 Risicomanagement	68
3.4 Conclusies	68
4. Verantwoording	70
4.1 Structuur informatievoorziening	71
4.2 Kwaliteit wijze van verantwoording	72
4.3 Verantwoording en besluitvorming omtrent grondexploitaties	78
4.4 Conclusies	83
5. Casestudy	85
5.1 De Landerijen	85
5.2 Stadshart	86
5.3 Conclusies	88
Bijlagen	90
1. Visie op Wonen	90
2. Checklist bij verantwoording	91
3. Overzicht geïnterviewden	93
4. Gehanteerde documenten	94

1 Inleiding

Gebiedsontwikkeling bij een gemeente begint met een visie op hoe de gemeente zich ruimtelijk wil ontwikkelen. Daarvoor wordt doorgaans een structuurvisie/structuurplan opgesteld. Het gemeentelijke grondbeleid is een afgeleide daarvan: met welke instrumenten (grondeigendom, voorkeursrecht, kostenverhaal) gaan deze ruimtelijke doelstellingen worden gerealiseerd? De raad heeft daarbij een belangrijke rol in de kaderstelling en de controle op de uitvoering. Daarbij is het grondbeleid in een gemeente niet alleen belangrijk bij het realiseren van de ruimtelijke doelen, maar gaat het ook om complexe projecten, lange looptijden, veel betrokken partijen, veel geld en grote onzekerheid over toekomstige kosten en opbrengsten.

De Rekenkamer onderzoekt in het algemeen het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op de aspecten doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

- Onderzoek naar de doeltreffendheid van het beleid brengt in kaart of en in welke mate de gemeente de voorgenomen doelen heeft gerealiseerd;
- Onderzoek naar de doelmatigheid van het beleid brengt in kaart of de gerealiseerde doelen niet tegen lagere kosten hadden kunnen worden bereikt;
- Onderzoek naar de rechtmatigheid brengt in kaart of de gemeente zich bij de uitvoering heeft gehouden aan wetten, regels en voorschriften.

De gemeente Lelystad heeft in 2004 de Uitwerkingsnota Grondbeleid opgesteld teneinde de ruimtelijke doelstellingen te kunnen behalen. De vraag die de Rekenkamer nu stelt is in hoeverre de raad aan de hand van de ruimtelijke doelstellingen daadwerkelijk stuurt op de doeltreffendheid van het grondbeleid.

1.1 Onderzoeksvraag

Het voorgaande heeft geleid tot een concrete hoofdonderzoeksvraag, die als volgt luidt:

- Hoe stuurt de raad op de effectiviteit van het grondbeleid, op basis van welke informatie en verantwoording, en in hoeverre heeft zij inzicht in de risico's en zeggenschap in de risicobeheersing?

Hierbij zijn drie deelvragen te onderscheiden waar een antwoord op moet worden gegeven, alvorens tot de hoofdvraag te komen, namelijk:

- Biedt de wijze waarop de raad kaders stelt voldoende grondslag voor een doeltreffende uitvoering van het grondbeleid?
- Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening en verantwoording en in hoeverre stelt dit de raad in staat tot een doelmatige sturing?
- In hoeverre zijn de risico's inzichtelijk en in welke mate kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol bij de risicobeheersing invullen?

Specifiek wordt ingegaan op het volgende:

- De wijze waarop de gemeente komt tot de keuze voor het type grondbeleid;
- Rollen, taken en bevoegdheden;
- Informatievoorziening naar de gemeenteraad;
- Informatievoorziening (op het terrein van grondbeleid) in relatie tot de planning en control cyclus;
- Impact grondexploitatiewet (informatievoorziening en strategische keuzes voor en door de raad).

1.2 Aanpak onderzoek

Om de bovenstaande onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zal het onderzoek zich richten op drie thema's, namelijk:

- Kaderstelling;
- Beheersing: taken, verantwoordelijkheden en risicomanagement;
- Verantwoording.

De bevindingen met betrekking tot deze thema's vormen een kader waaruit de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden. De thema's zullen nader kort worden toegelicht:

Allereerst dient de kaderstelling inzichtelijk te worden. Het gaat hier met name om de ruimtelijke doelstellingen en de afspraken omtrent de operationalisering daarvan. Voor de raad moet helder zijn waarbinnen het college het ruimtelijk beleid mag uitvoeren en waaraan het kan worden getoetst. Daarbij moet tevens duidelijk zijn hoe de gemeente aan de hand van het grondbeleid de ruimtelijke doelstellingen gaat behalen. Aangetoond moet worden in hoeverre een logisch verband aanwezig is tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid. Vervolgens moet worden bepaald in welke mate de doelstellingen worden behaald.

Ten tweede moet op hoofdlijnen helder worden wat de kaders zijn met betrekking tot de organisatie van het ruimtelijk beleid en grondbeleid. Het betreft hier dus afspraken ten aanzien van taken en verantwoordelijkheden op projectniveau. In dit onderzoek zal het accent voornamelijk liggen op de besluitvormingsmomenten bij locatieontwikkeling. Daarbij is tevens cruciaal in hoeverre de raad zicht wordt geboden op de risico's ten aanzien van de lopende grondexploitaties en welke beheersmaatregelen er worden genomen.

Ten derde zal inzichtelijk moeten worden op welke wijze verantwoording bij het college plaatsvindt. Hierbij zal voornamelijk worden gekeken naar de frequentie van de informatieverstrekking en de kwaliteit daarvan. De relatie tussen kaderstelling, verantwoordelijkheden en verantwoording is hieronder illustratief weergegeven.

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> Nota grondbeleid Paragraaf grondbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> Aankopen onroerende zaken in het kader van het strategisch/ actief verwervingsbeleid
Verwerving en beheer	<ul style="list-style-type: none"> Beschikbaar stellen krediet strategische aankopen Vaststellen toepassing Wet voorkeursrecht gemeenten Onteigeningsbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> Vestigen van voorkeursrecht Opstellen verwervingsplan Onteigenen
Bouw- en woonrijp maken	<ul style="list-style-type: none"> Beschikbaar stellen krediet Vaststellen aanbestedingsbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoering
Uitgifte	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte 	<ul style="list-style-type: none"> Uitgiftecontracten
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none"> Kostenverhaal (oud: exploitatieverordening/baatbelasting, nieuw: exploitatieplan, exploitatieverordening (facultatief)) 	<ul style="list-style-type: none"> Exploitatieovereenkomsten (oud) Anterieure overeenkomst Posterieuze overeenkomst Planschadeovereenkomsten
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> Paragraaf verbonden partijen 	<ul style="list-style-type: none"> Deelneming in privaatrechtelijke rechtspersoon
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen (evt. gedelegeerd) Resultaatbestemming 	<ul style="list-style-type: none"> Vertrouwelijk deel van grondexploitatie
Programma en kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen projectopdrachten en projectontwerp 	<ul style="list-style-type: none">
Sturing en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> Jaarrekening Tussentijdse rapportages (MPG – Meerjaren prognose Grondexploitaties). 	<ul style="list-style-type: none"> Vertrouwelijk deel MPG/rapportages Rapporteren jaarrekening en tussentijdse rapportages

Tabel 1: rolverdeling raad en college

Het onderzoek zal zich voornamelijk baseren op documentenstudie. De bevindingen zullen worden getoetst aan de hand van interviews met betrokkenen. Het gaat hierbij om de volgende functies:

- Raadsleden
- De verantwoordelijke wethouder
- De directeur Stedelijke Ontwikkeling

- De concerncontroller
- Directeur c.q. hoofd van de afdeling Grondbedrijf

Daarnaast vindt aanvullende toetsing op hoofdlijnen plaats door de bestudering van twee projecten. Na analyse van de projectdossiers is een interview per project gehouden met de betrokken medewerkers van de afdeling gericht op de informatievoorziening en sturing door de raad. De interviews zijn gehouden met de betrokken planeconoom en/of projectleider. Op basis van de resultaten uit de documentenstudie en de interviews kunnen vervolgens de deelvragen worden beantwoord.

1.3 Normenkader van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om op hoofdlijnen een beeld te schetsen van de gang van zaken binnen de gemeente Lelystad met betrekking tot het grondbeleid. Het betreft hier dus een globaal onderzoek waar het normenkader van het onderzoek op moet aansluiten. Het normenkader zal daarom per onderzoeksthema nader worden behandeld.

Kaderstelling

Voor de raad moet helder zijn binnen welke kaders het college het ruimtelijk beleid mag uitvoeren en waaraan het kan worden getoetst. De kaderstelling binnen de gemeente Lelystad is op basis van de volgende normen geanalyseerd:

- Aanwezigheid van voldoende kaderstellende documenten met betrekking tot: ruimtelijk beleid, grondbeleid en operationalisering;
- Conform landelijke richtlijnen indien aanwezig;
- Helder geformuleerde doelstellingen;
- Meetbare doelstellingen;
- Inzicht in fasering van de doelstellingen;
- Volledigheid en leesbaarheid.

Beheersing: taken, verantwoordelijkheden en risicomanagement

Op hoofdlijnen moet helder zijn wat de kaders zijn met betrekking tot de organisatie van het ruimtelijk beleid en grondbeleid. Het gaat hier voornamelijk om de rolverdeling tussen het college en de raad in het algemeen en op projectniveau. Daarnaast moet duidelijk worden in hoeverre sprake is van risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie. Dit thema is geanalyseerd aan de hand van de volgende normen:

- Inzichtelijkheid van taken en verantwoordelijkheden;
- Vastgestelde afspraken met betrekking tot besluitvormingsmomenten;
- Inzicht in de risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen.

Verantwoording

Het thema verantwoording sluit nauw aan op het voorgaande thema. Het gaat hier om de daadwerkelijke verantwoording van het college naar de raad. Dit thema is in dit onderzoek op basis van de volgende normen geanalyseerd:

- De consistentie van de reguliere informatievoorziening;
- De kwaliteit van de documenten;
- De structuur van informatievoorziening naar de raad op projectniveau.

Binnen het bovenstaande normenkader vindt dit onderzoek plaats. Getracht wordt om op basis van dit kader een beeld te verkrijgen van de wijze waarop de raad stuurt op effectiviteit van het grondbeleid, de kwaliteit van de informatievoorziening en de mate en wijzen van sturing op de risico's van de grondexploitaties.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit zes hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op de kaderstelling waarin tevens wordt ingegaan op de mate van realisatie van de doelstellingen. Hoofdstuk 3 zal inzicht bieden in de gemaakte afspraken ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden. Dit hoofdstuk zal voornamelijk ingaan op de bestuurlijke besluitvorming tijdens ruimtelijke projecten. Daarnaast zal het risicomanagement aan de orde komen. In hoofdstuk 4 zal vervolgens de wijze van periodieke verantwoording aan de orde komen, waarbij tevens de aspecten omtrent grondexploitaties worden belicht die gedurende het jaar om besluitvorming vragen. De bevindingen zullen vervolgens worden aangescherpt aan de hand van twee voorbeeldprojecten, namelijk De Landerijen en Stadshart. Dit zal aan de orde komen in hoofdstuk 5. Dit onderzoek zal afsluiten met een samenvattende conclusie en bevindingen in hoofdstuk 6.

2 Kaderstelling

In dit hoofdstuk moet duidelijk worden of de raad heldere kaders stelt ten aanzien van de ruimtelijke doelstellingen, hoe concreet en meetbaar deze doelstellingen zijn, hoe de ruimtelijke doelstellingen aan de hand van grondbeleid zullen worden gerealiseerd en binnen welke kaders hierop toezicht kan worden gehouden en eventueel kan worden gestuurd. Dit hoofdstuk zal antwoord geven op de onderzoeksvraag: biedt de wijze waarop de raad kaders stelt voldoende grondslag voor een doeltreffende uitvoering van het grondbeleid? Kortom, het gaat om de volledigheid van afspraken omtrent:

- Doelstellingen;
- Meetbaarheid van de output;
- Financiële kaders;
- Informatievoorziening;
- Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden (zie hoofdstuk 3).

De ruimtelijke doelstellingen worden getoetst aan de hand van een normenkader volgens het SMART principe. Voor een optimale toetsing en sturing vanuit de raad, dienen de doelstellingen namelijk als volgt te zijn: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden.

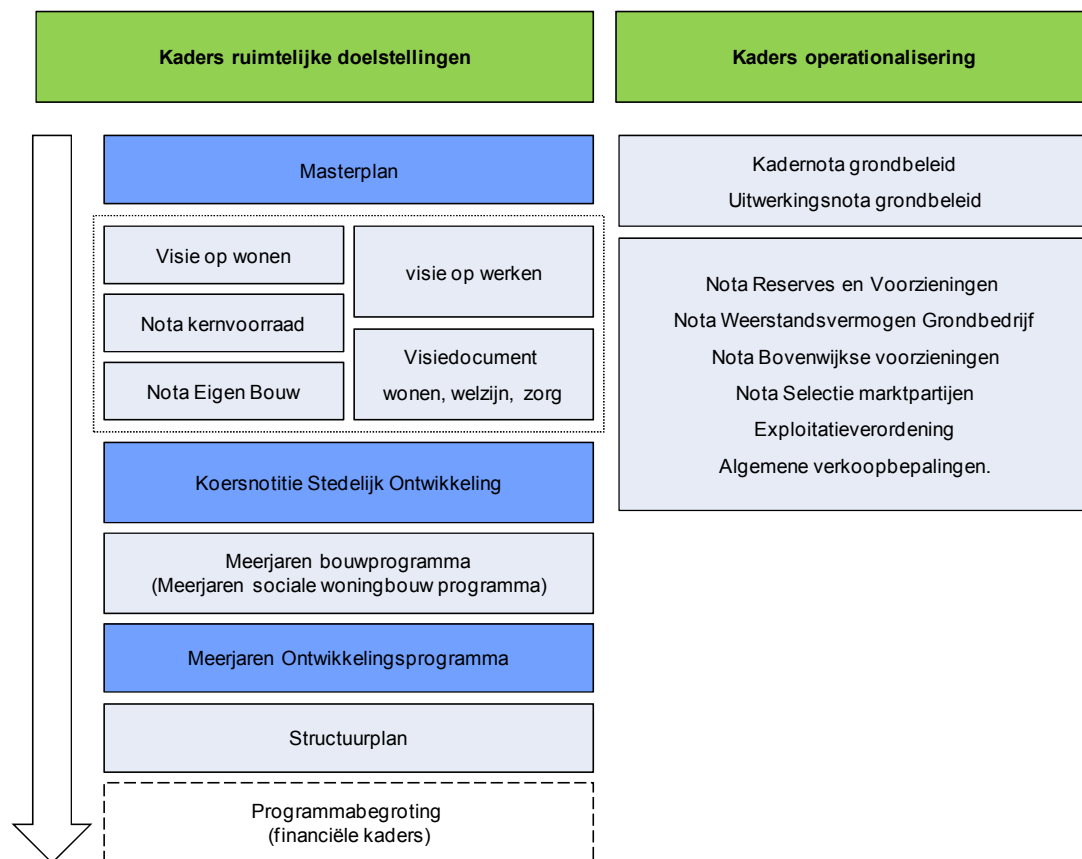
De benodigde beleidsdocumenten voor dit onderzoek zijn op hoofdlijnen:

- Nota's met betrekking tot het ruimtelijk beleid;
- Programmabegroting en de paragraaf grondbeleid;
- Nota Grondbeleid;
- Overige kaderstellende nota's.

Met betrekking tot de kaderstelling heeft de gemeente Lelystad de volgende documenten opgesteld:

- “Algemene Verkoopbepalingen”; vastgesteld 13-02-1992
- “Masterplan versnelde groei”; vastgesteld 28-05-1996; looptijd 12 jaar
- “Exploitatieverordening 1998”; vastgesteld 10-12-1998
- “Visie op wonen”; vastgesteld 10-05-2001; looptijd 10 jaar
- “Naar een sterke economie in Lelystad, visie op werken”; vastgesteld december 2003; looptijd 6 jaar
- “Nota kernvoorraad”; vastgesteld febr. 2004; looptijd vier jaar
- “Koersnotitie Stedelijk Ontwikkeling 2007-2011”; vastgesteld 24 mei 2007
- “Meerjaren bouwprogramma 2007-2015”; vastgesteld 24-05-2007
- “Nota Eigen Bouw & Consumentgericht Bouwen”; vastgesteld juni 2004
- “Meerjaren Ontwikkelingsprogramma Lelystad 2005-2009”; vastgesteld 11 november 2004; looptijd vijf jaar
- “Kadernota grondbeleid”, vastgesteld december 2004; looptijd 4 jaar
- “Visiedocument wonen, welzijn, zorg 2005-2015”; vastgesteld januari 2005; looptijd 10 jaar
- “Meerjarenprogramma wonen, welzijn, zorg 2005-2015”; vastgesteld januari 2005, looptijd 10 jaar
- “Uitwerkingsnota grondbeleid”, vastgesteld 26 mei 2005; looptijd 4 jaar
- “Nota weerstandsvermogen grondbedrijf”, vastgesteld 2 oktober 2008; looptijd één jaar
- “Structuurplan Lelystad 2015”; vastgesteld 2005; looptijd 10 jaar
- “Nota Reserve en Voorzieningen” vastgesteld okt. 2003; looptijd 4 jaar
- “Nota Bovenwijkse voorzieningen” vastgesteld 2004
- “Nota Selectie Marktpartijen” vastgesteld 2002

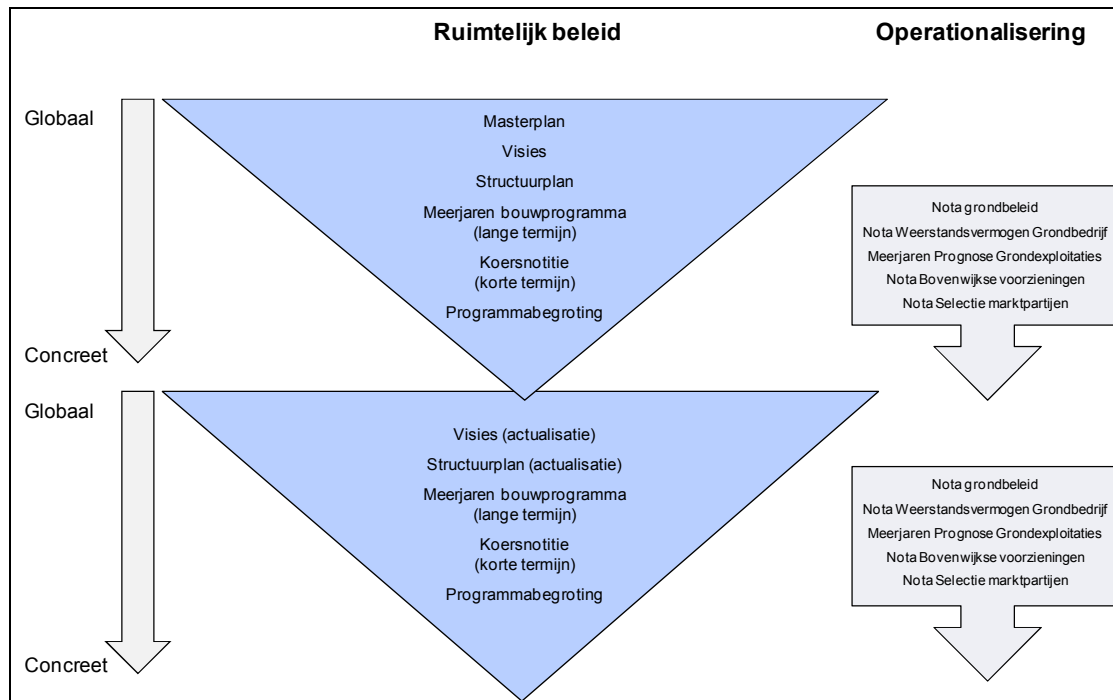
In dit onderzoek wordt ingegaan op de helderheid van de kaders met betrekking tot grondbeleid (kwaliteit van de informatievoorziening) zoals die in de bovenstaande nota's zijn opgenomen. Naast het in beeld krijgen van de kwaliteit van de kaderstelling, wordt beoordeeld in hoeverre er een logisch verband bestaat tussen de kaderstellende nota's. Hierbij gaat het voornamelijk om de vraag of de keuze voor het uit te voeren grondbeleid een logische afgeleide is van het ruimtelijk beleid binnen de gemeente Lelystad. Er moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen kaderstellende nota's die betrekking hebben op ruimtelijke doelstellingen en kaderstellende nota's die betrekking hebben op de operationalisering van het ruimtelijk beleid. In onderstaande figuur wordt dit weergegeven waarbij tevens inzichtelijk wordt hoe de nota's zich globaal tot elkaar verhouden.



Figuur 1: kaderdocumenten

Er is enigszins een verband zichtbaar tussen de kaderstellende documenten: de gemeente is namelijk gestart met een masterplan en heeft vervolgens voor verschillende segmenten (o.a. wonen, werken, zorg, eigen bouw etc.) een visie opgesteld. Op basis daarvan zijn deze visies vertaald in concrete jaarlijkse doelstellingen voor de korte termijn, de Koersnotitie. De concrete jaarlijkse doelstellingen voor de langere termijn zijn opgenomen in een Meerjaren Bouwprogramma. Deze twee voornoemde beleidsdocumenten vormen vervolgens de basis voor het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma die breder gaat dan alleen de ruimtelijke ambities.

Vanuit een theoretische benadering zou de relatie tussen de diverse documenten tot uitdrukking kunnen komen conform figuur 2. Hierin wordt verondersteld dat de volgorde van de documenten van globaal (lange termijn) naar concreet (korte termijn) gaat.



Figuur 2: Model volgorde documenten

In de komende paragrafen zullen allereerst de ruimtelijke doelstellingen in kaart worden gebracht. Daarbij zal worden bepaald in hoeverre de doelstellingen concreet en meetbaar zijn teneinde de raad voldoende kaders te bieden waaraan getoetst kan worden. De bovenstaande documenten zijn op hoofdlijnen bestudeerd. Vervolgens zullen het grondbeleid en de daaraan gerelateerde nota's aan de orde komen. Hierbij wordt bekeken in hoeverre het grondbeleid een logische afgeleide is van het ruimtelijk beleid. Daarnaast wordt de kwaliteit van de Nota Grondbeleid beoordeeld aan de hand van o.a. de uitgangspunten uit het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). Tenslotte zal worden bepaald in hoeverre de ruimtelijke doelstellingen zijn behaald aan de hand van het grondbeleid.

2.1 Ruimtelijke doelstellingen

In deze paragraaf zullen de kaderstellende documenten uit figuur 1 worden beschreven. De documenten zouden in principe volgens de logische volgorde van figuur 2 moeten worden beschreven. Echter, de gemeente Lelystad kent een afwijkende volgorde en daarom is in dit rapport de chronologische volgorde aangehouden.

Masterplan Versnelde Groei (vastgesteld 28-05-1996)

In het Masterplan beschrijft de gemeente Lelystad de wijze waarop de gemeente zal moeten doorgroeien naar een stad met 75.000 à 80.000 inwoners en een bijbehorend aantal arbeidsplaatsen van 28.000 à 32.000.

Het Masterplan bevat een analyse van de stad Lelystad waarin de sterke en zwakke kanten inzichtelijk zijn gemaakt. Op basis daarvan is een ontwikkelingsstrategie opgesteld die is samengesteld uit vijf speerpunten van beleid die gecombineerd worden ingezet. Zie hiervoor het onderstaande kader. Het Masterplan beschrijft tevens de randvoorwaarden voor succes en de implementatie. De implementatie heeft betrekking op het actieplan, organisatie, financiën en procesplanning.

- Wonen: marktgericht voorraadbeheer, buurtbeheer en concurrerende nieuwbouw;
- Economie: accent op versterking economische structuur;
- Stadscentrum: verhogen attractiviteit;
- Kust: versnelde realisatie ontwikkelingspotenties;
- Imago: professionaliseren city-marketing.

Met betrekking tot woningbouw wordt in het Masterplan een indicatie gegeven van de bouwopgave teneinde tot een omvang van 75.000 à 80.000 inwoners te komen. Het betreft hier de realisatie van circa 5.000 woningen in tien jaar. Teneinde de sociale structuur van de stad te verbeteren worden middeldure en dure koopwoningen toegevoegd. Dit zal met name moeten plaatsvinden in de bestaande uitleggebieden als Lelystad-Haven, Havendiep Zuid, de Kuststrook en Waterwijk-oost. Verder zal onderzocht worden of vormen van thematische nieuwbouw een item zijn waarop Lelystad zich kan onderscheiden.

Kortom, het Masterplan geeft op hoofdlijnen weer op welke wijze de gemeente zich kan ontwikkelen tot een stad van 75.000 à 80.000 inwoners waarbij vijf pijlers van beleid zijn geformuleerd. Het vormt daarmee het kader voor nadere uitwerking van o.a. het ruimtelijk beleid.

Visie op Wonen (vastgesteld 10-05-2001)

Alvorens een Structuurplan op te stellen heeft de gemeente Lelystad een Visie op Wonen (2001) opgesteld, dat als denkkader voor het beleidsterrein wonen kan fungeren voor een periode van tien jaar. Deze visie geeft op basis van de bestaande situatie (kansen en bedreigingen) een richting aan de toekomstige volkshuisvesting die aan dient te sluiten op de behoefte van de gemeente Lelystad. De bevindingen zijn vertaald in beleidsdoelstellingen die een breed handelingskader bieden voor zowel het college als de raad. Deze doelstellingen zijn echter voor het merendeel kwalitatief van aard en daardoor niet goed meetbaar (zie bijlage 7.1). In het begeleidende raadsvoorstel (23 jan. 2001) worden op basis van de bevindingen in de nota 9 voorstellen gedaan, waarvan de volgende concrete beleidsdoelstellingen:

- Prioriteitsstelling voor het totale woningbouwprogramma in het Meerjaren woningbouwprogramma (2001-2011):
 - primaire woningbouw in de bestaande stad, Stadshart en kust;
 - daarnaast en mede afhankelijk van de marktomstandigheden aanvullende nieuwbouw op uitleglocaties;
 - tertiair overige woningbouwprojecten.
- In Lelystad-zuid en Schouw-oost zal circa 10% van de nieuwbouw in de sociale huur-/koopsector gerealiseerd worden;
- 10 % van de nieuwbouw in Lelystad-zuid is bedoeld voor de doelgroep ouderen;
- In het nieuwbouwprogramma zal worden gestreefd naar een percentage van 30 % levensloopbestendige woningen;
- Bij de opgave van transformatie van de bestaande voorraad wordt er gestreefd circa 20-25% geschikt te maken voor ouderen. Een en ander afhankelijk van de technische en financiële mogelijkheden.

Aan de hand van deze concrete beleidsdoelstellingen kan de raad toezicht houden en sturing geven gedurende de daarop volgende periode. Gezien de positie van deze visie binnen de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid zijn de doelstellingen hoofdzakelijk kwalitatief geformuleerd. In deze visie wordt echter doorverwezen naar het op te stellen meerjaren woningbouwprogramma 2001-2011 waar het programma nader zal worden geconcretiseerd. Dit zal de raad een scherper gedefinieerd toetsingskader moeten bieden.

Naar een sterke economie in Lelystad – Visie op werken (vastgesteld dec. 2003)

De Visie op werken heeft als inzet de versterking van de economie in Lelystad en heeft daarom raakvlak met de ruimtelijke ordening. Deze visie sluit dan ook aan op het Masterplan Versnelde Groei, waarin de groei van het aantal arbeidsplaatsen tevens centraal staat. Het beleidsdocument beschrijft in eerste instantie de huidige economie in Lelystad waarna vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente de economie kan versterken. Hierbij wordt tevens inzichtelijk gemaakt wat per sector ten aanzien van de ruimtelijke opgave de taakstelling is tot 2015 voor zowel bedrijventerreinen als kantoorlocaties (figuur 1). Daarbij wordt tevens rekening gehouden met een ruimtebehoefte van driemaal de jaarlijkse uitgifte voor na 2015.

Sector	Taakstelling 2015	
	Bedrijventerreinen (ha.)	Kantoorlocaties (ha.)
Landbouw en Visserij		
Nijverheid (excl. Bouw)	46	1
Bouwnijverheid	1	
Handel	43	
Vervoer en Communicatie	58	1
Financiële Instellingen		1
Zakelijke Dienstverlening (incl. Horeca)	5	5
Gezondheids- en Welzijnzorg		1
Overige niet-commerciële dienstverlening		1

Tabel 2: Ruimtelijke opgave bedrijventerreinen en kantoorlocaties

De visie op werken beschrijft tevens de opgave voor nieuwe en bestaande locaties binnen de gemeente Lelystad. Per locatie wordt voor bedrijfsterreinen de invulling, inrichting, zonering en maatregelen op hoofdlijnen beschreven. Voor kantoorlocaties wordt per locatie de omvang, de doelgroep en fasering weergegeven.

Kortom, de Visie op Werken biedt zowel heldere kwalitatieve als kwantitatieve kaders waardoor de raad in staat wordt gesteld te kunnen toetsen en sturen.

Nota Kernvoorraad (vastgesteld februari 2004)

De Nota Kernvoorraad gaat voornamelijk in op de sociale woningbouw en geeft aan dat de ruimtelijke mogelijkheden een extra sociale taakstelling van circa 1.300 woningen toelaat. Daarbij zijn voor verschillende typen locaties de volgende doelstellingen geformuleerd, namelijk:

- Grotere nieuwbouwlocaties gemiddeld 25% in de sociale sector;
- Voor locaties als de Kust en het centrum ligt het percentage lager;
- Voor andere grotere locaties zoals Warande kan het percentage mogelijk stijgen tot 35%;
- 250-400 sociale koopwoningen;
- Circa 900-1.000 sociale huurwoningen.

De geformuleerde doelstellingen zijn over het algemeen helder en concreet en daarmee goed meetbaar. Het wordt echter niet duidelijk wat per type locatie de onderlinge verdeling moet zijn tussen sociale koop- en huurwoningen. Sturing door de raad op zowel programma- als projectniveau wordt daardoor bemoeilijkt.

Nota Eigen Bouw & Consumentgericht Bouwen (2004)

De nota geeft de visie van de gemeente Lelystad en het beleidskader weer ten aanzien van Eigen bouw (particuliere opdrachtgeverschap) en Consumentgericht Bouwen (meer invloed toekomstige bewoner op de te realiseren woning). De nota geeft aan dat het geen doelen op zich zijn, maar middelen die ingezet kunnen worden om de doelstellingen voor Lelystad te bereiken.

De gemeente wil zich op dit punt onderscheiden van andere gemeenten, wat leidt tot de volgende streefdoelstellingen:

- Minstens 1/3 van de nieuwbouwproductie in Lelystad tussen 2005 en 2010 wordt ontwikkeld door middel van Eigen Bouw (individueel en/of collectief);
- De overige 2/3 van de nieuwbouwproductie tussen 2005 en 2010, met uitsluiting van de huursector en sociale koop, wordt ontwikkeld volgens de principes van Consumentgericht Bouwen (Voor de reeds opgestarte ontwikkelingstrajecten, zal per project worden gekeken of dit nog kan worden ingevuld).

Het betreft op dit thema meetbare doelstellingen en de nota biedt daarmee heldere kaders waarbinnen de raad toezicht kan houden dan wel sturing kan geven gedurende de periode 2005-2010. In de daarop volgende Nota Collectief opdrachtgeverschap 2004 worden de randvoorwaarden voor groepsbouw nader uitgewerkt en deze biedt voor de raad tevens een aangescherpt beleidskader.

Koersnotitie 2007-2011 (vastgesteld 2007)

De Koersnotitie zet voor een periode van vier jaar de grote lijnen uit voor gebieds- en projectontwikkeling en vormt de basis voor het Meerjaren Bouwprogramma. Waar het Structuurplan bedoeld is voor de langere termijn, biedt de Koersnotitie de concrete bouwopgave, zowel kwalitatief als kwantitatief, voor de kortere termijn binnen de gemeente Lelystad. Voor dit onderzoek zijn de Koersnotities van 2004 en 2007 globaal bestudeerd.

De basis voor de Koersnotitie zijn de prognoses van de marktontwikkelingen voor de daarop komende vijf jaren. Er wordt namelijk inzicht verschaft, zowel kwalitatief als kwantitatief, in de vraag (behoefte) en het aanbod van de verschillende segmenten (wonen, detailhandel, werken, recreatie). Op basis daarvan wordt vervolgens per segment de opgave geformuleerd voor de daarop volgende vier jaren (zie het kader met doelstellingen op de volgende pagina).

De Koersnotitie verschaft tevens informatie ten aanzien van het huidige (lopende) nieuwbouwprogramma ten opzichte van het gewenste programma. Voor wonen bijvoorbeeld wordt in de Koersnotitie van 2007 aangegeven dat bij een jaarlijkse doelstelling van 650 woningen overmaat in de planning noodzakelijk is; plannen vertragen immers of gaan niet door. Tot 2011 zijn er 4.900 woningen geprogrammeerd aan harde plannen (560 per jaar) en 2.100 woningen geprogrammeerd aan zachte plannen (420 per jaar). Uit ervaring van de gemeente is gebleken dat 15% van de harde plannen en 60% van de zachte plannen vertragen of niet door gaan. Dit houdt in dat in totaal 950 woningen gemiddeld per jaar moet worden geprogrammeerd. Tussen de afdeling Grondzaken en directie geldt de afspraak dat voor de planportefeuille uit dient te worden gegaan van 850 woningen. Hieruit wordt duidelijk dat de gemeente anticipeert op de situatie in de praktijk.

Op basis daarvan worden in de Koersnotitie vervolgens strategische keuzes gemaakt ten aanzien van schuiven in de tijd en kwaliteit van projecten. In de Koersnotitie die hierop volgt worden vervolgens de geformuleerde maatregelen geëvalueerd en wordt inzicht geboden in hoeverre uitvoering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. In de Koersnotitie 2007-2011 zijn dan ook de in de Koersnotitie 2004 geformuleerde maatregelen geëvalueerd: Ten aanzien van bijvoorbeeld wonen zijn de maatregelen grotendeels uitgevoerd. Met betrekking tot sociale sector ligt de woningbouw in 2004-2005 niet op koers. Het geplande aanbod is sindsdien groter geworden, maar dit blijkt niet voldoende te zijn als gevolg van vertraging van enkele projecten.

Doelstellingen 2007-2011:

- 650 woningen per jaar (tevens nadere kwantitatieve specificatie naar segment zoals sociale woningbouw, zorg, kavels, grondgebonden/gestapeld en levensloopbestendige woningen).
- Schrappen in de appartementensector, meer kavels en grondgebonden sociale huurwoningen programmeren.
- Circa jaarlijks 10 hectare uitgifte bedrijventerrein: taakstelling tot 2007 20 hectare en tot 2015 in totaal 67,8 hectare (tevens kwantitatieve specificatie naar typen).
- Tot 2007 is circa 5.000 m² bvo kantoorruimte nodig. De taakstelling vanaf 2007 tot 2015 is 5.000 m² bvo per jaar. In totaal is de behoefte tot 2015 40.000 m² bvo (tevens kwantitatieve specificatie naar typen locaties).
- De nadruk in de detailhandel en recreatie zal liggen op de ontwikkeling van het gebied Bataviastad. Detailhandel in het Stadshart krijgt een belangrijke impuls. Een lichte uitbreiding is mogelijk op basis van een in 2006 gehouden Distributie Planologisch Onderzoek. De binnenstedelijke bedrijventerreinen Jol, Kempenaar, Griend en de oostelijke randzone van Noordersluis zijn geschikt voor volumineuze detailhandel in de woonsfeer tot een omvang van 600 m².

Kortom, de Koersnotitie biedt een duidelijke onderbouwing van de nieuwbouwpoging en biedt inzicht in de zaken waar zal worden bijgestuurd en in hoeverre sturing heeft plaatsgevonden aan de hand van het hoofdstuk Evaluatie. Daarmee biedt de Koersnotitie enerzijds brede kaders voor de raad teneinde te kunnen controleren en te sturen, en anderzijds een vorm van verantwoording (stand van zaken nieuwbouwproductie en evaluatie uitvoering vastgestelde maatregelen).

Meerjaren bouwprogramma 2004-2014 (vastgesteld 20 april 2004)

De Koersnotitie vormt de basis van de meerjarenplanning ten aanzien van het bouwprogramma en verschijnt jaarlijks. In deze nota worden de strategische keuzes gemaakt met betrekking tot de locaties en projecten. Het gaat hier voornamelijk om concrete maatregelen als temporiseren, continueren, uitstellen etc. Aangegeven wordt dat het meerjaren bouwprogramma en de Koersnotitie het kader bieden om vastgoedontwikkelingen te kunnen beoordelen en de voortgang van projectuitvoering te monitoren. Voor dit onderzoek zijn de meerjaren bouwprogramma's van

2002, 2004 en 2007 globaal bestudeerd, waarbij het Meerjaren Bouwprogramma van 2004-2014 centraal staat.

Woningbouwdoelstellingen naar marktsegment 2004-2009

Het onderstaande overzicht biedt duidelijke meetbare doelstellingen voor de kortere termijn. De raad kan daardoor goed controleren in hoeverre de woningproductie voldoende op peil is, en indien nodig bijsturen teneinde alsnog de jaarlijkse doelstellingen te kunnen behalen.

Type segment	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Kavels	117	202	215	210	220	270	1.234
Appartementen	0	95	179	146	75	97	592
Sociale woningbouw	0	35	114	230	103	231	713
Seniorenwoningen	45	60	125	168	105	132	635
Starters huisvesting	0	0	15	15	0	20	50

Tabel 3: doelstellingen op hoofdlijnen t/m 2009 woningbouw

In het Meerjaren bouwprogramma van 2007 is het jaarlijkse bouwprogramma niet meer op segmentniveau inzichtelijk maar enkel op projectniveau. Hierbij wordt tevens een onderscheid gemaakt tussen harde en zachte plannen. Uit dat overzicht wordt duidelijk dat er daadwerkelijk sprake is van overmaat in de planportefeuille in relatie tot de jaarlijkse bouwopgave van 650 woningen zoals is vastgesteld in de Koersnotitie 2007. Onderverdeling van het bouwprogramma naar segment, wordt enkel weergegeven op totaalniveau. Toetsing van de jaarlijkse gerealiseerde woningen per segment is dus niet mogelijk.

Bedrijventerreinen

Om de taakstelling in arbeidsplaatsen en versterking van de productiestructuur te bereiken is in totaal 153 hectare nodig. Voor de periode na 2010 is aanvullend 30 hectare benodigd. In hoofdzaak zal bedrijfsgrond worden uitgegeven op de bedrijventerreinen Flevopoort (tot 2013), Larserpoort (vanaf 2012 op de locaties Barenbrug en Klunder) en Oostervaart-Oost (tot 2011).

Bedrijventerreinen (ha.)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	5	10	14	15	13,5	14,5

Tabel 4: doelstellingen op hoofdlijnen t/m 2009 bedrijventerreinen

De bovenstaande doelstellingen zijn op hoofdlijnen goed meetbaar, en voldoende uitgezet in de tijd (jaarlijkse doelstellingen per locatie) waardoor periodieke controle door de raad mogelijk wordt. In het Meerjaren Bouwprogramma van 2007 is de wijze waarop de cijfers met betrekking tot bedrijventerreinen zijn weergegeven niet noemenswaardig gewijzigd.

Kantorenlocaties

Tot en met 2015 wordt gerekend met een totale behoefte aan ongeveer 135.000 m² b.v.o., die voor het overgrote deel binnenstedelijk zal worden ontwikkeld. Ongeveer 90.000 m² wordt gerealiseerd op specifieke kantorenlocaties. De binnenstedelijke locaties zijn hiervoor de Stationsomgeving (100.000 m²) en de Campuszone (20.000 m²). Daarnaast is in de markt tevens behoefte aan specifieke en kleinschalige kantorenlocaties op enige afstand van het Stadshart. Aan de Larserdreef (onderdeel van het Warande) en aan de Larserboog wordt vanaf 2006 voorzien in beperkte kantorenontwikkeling.

Kantorenlocaties (m ²)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	3.500	11.000	7.500	5.500	7.700	16.280

Tabel 5: doelstellingen op hoofdlijnen t/m 2009 kantorenlocaties

De bovenstaande doelstellingen zijn op hoofdlijnen goed meetbaar, en uitgezet in de tijd waardoor periodieke controle en sturing door de raad mogelijk is. In het Meerjaren Bouwprogramma van 2007 is de wijze waarop de cijfers met betrekking tot kantoren zijn weergegeven niet noemenswaardig gewijzigd.

Bevinding

Het Meerjaren bouwprogramma 2004-2014 bevat concrete informatie ten aanzien van aantallen en planning voor zowel de woningbouwproductie, kantorenlocaties als de bedrijvenlocaties. De beleidskaders worden daarmee nader aangescherpt voor zowel het college als de raad. Dit document biedt de raad dus de mogelijkheid toezicht te houden (toetsing) en eventueel te sturen op projectniveau. In het Meerjaren bouwprogramma 2007-2011 wordt het jaarlijkse bouwprogramma niet meer op segmentniveau inzichtelijk maar enkel op projectniveau. Toetsing van de jaarlijkse gerealiseerde woningen per segment wordt hierdoor dus sterk bemoeilijkt.

Meerjaren Ontwikkelingsprogramma 2005-2009 (vastgesteld 11 november 2004)

In het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma 2005-2009 geeft het gemeentebestuur aan met welke doelen en beoogde resultaten, langs welke weg en met wie zij Lelystad willen ontwikkelen. Het MOP wordt opgesteld voor een periode van 5 jaar, met een oriëntatie op tenminste 10-15 jaar. Voor vastgoedontwikkeling zijn de volgende outputdoelstellingen geformuleerd met de daaraan gerelateerde indicatoren voor het jaar 2009.

- De uitvoering van het Masterplan Stadshart wordt voortgezet. De outputdoelstellingen en indicatoren zijn hierbij:
 - Verbeteren van de kwaliteit, sfeer, uitstraling en imago van het stadscentrum: stijging van het aantal bezoekers met 10%;
 - Versterken recreatieve functie van het stadshart: Toename van de koopkrachtbinding voor de non-food branches met 4% (van gemiddeld 61% in 2004 naar gemiddeld 65% in 2009).
- Verbetering bestaande woningvoorraad in 2009:
 - Met name 195 appartementen en 341 eengezinswoningen als vervangende nieuwbouw: goedkope koop (64), (middel)dure koop (165), goedkope huur (0) en (middel)dure huur (307).
- Toevoeging aan de voorraad van middeldure en dure woningen in 2009:
 - 592 appartementen en 1.072 nieuwbouwwoningen binnen bestaand stedelijk gebied: goedkope koop (0), (middel)dure koop (1248), goedkope huur (0) en (middel)dure huur (416).
 - 248 eengezinswoningen op uitleglocaties: goedkope koop (0), (middel)dure koop (248), goedkope huur (0) en (middel)dure huur (0).
 - Uitgifte van 1117 kavels voor Eigen Bouw (particuliere opdrachtgeverschap): 735 kavels binnen bestaand stedelijk gebied, 382 kavels op uitleglocaties.
- Toevoeging ten behoeve van specifieke doelgroepen tot 2009:
 - 713 sociale huurwoningen
 - 705 seniorenwoningen
 - 50 nieuwbouwwoningen voor starters.

De Koersnotitie 2005-2009 en het Meerjaren Bouwprogramma 2004-2014 hebben als onderlegger gediend. Het meerjaren bouwprogramma van 2004-2014 is grotendeels opgenomen in het MOP, op enkele wijzigingen na, zoals het aantal seniorenwoningen en kavels. De geformuleerde doelstellingen voor het jaar 2009 zijn helder en concreet. De indicatoren hierbij zijn goed meetbaar waardoor de raad de doelstellingen op programmaniveau kan toetsen.

Visie op Wonen, welzijn en zorg Lelystad 2015 (vastgesteld januari 2005)

Deze visie gaat in op wonen in combinatie met welzijn en zorg. De geformuleerde doelstellingen voor de periode tot 2015 zijn als volgt:

- Vier 3-sterrensteunpunten (bestaande verzorgings- en verpleegtehuizen)
- Komende 5 jaar in woonzorgzones Schouw-Oost en Ravelijn: bouw van circa 380 voor ouderen geschikte woningen, waarvan 1/3 in de marktsector.

Geconcludeerd wordt dat naast de plannen voor de genoemde woonzorgzones, nieuwbouw voor ouderen gewenst is, zowel in de (sociale) huur als in de koopsector. Het betreft hier minimaal enkele honderden woningen; dit wordt niet nader gekwantificeerd. Dit visiedocument geeft dus een deel van de bouwopgave voor ouderen weer.

De doelstellingen zijn helder geformuleerd en tevens goed meetbaar. Niet duidelijk wordt echter hoe de onderlinge verdeling zal zijn tussen de woonzorgzone Schouw-oost en Ravelijn met

betrekking tot de hoeveelheid aan ouderenwoningen. Sturing op projectniveau wordt voor de raad daardoor enigszins bemoeilijkt.

Structuurplan 2015 (vastgesteld 2005)

Het Structuurplan schetst kwalitatief op hoofdlijnen hoe de gemeente zich in de periode tot 2015 ruimtelijk wil gaan ontwikkelen met een doorkijk na 2015. Vanuit de situatie van 2005 wordt onderbouwd waarom een nieuw structuurplan nodig is, waarbij tevens de uitgangspunten voor de toekomst zijn geformuleerd. Om de doelstellingen te concretiseren gaat het Structuurplan vervolgens in op de opgaven tot 2015. Het betreft hier de belangrijkste ruimtelijke ingrepen. Het gaat om de projecten in het overzicht waarbij grondbeleid een bepalende rol zal spelen.

- Ontwikkeling van knooppunten:
 - Stadshart (incl. Schouw-oost en Campuszone);
 - Kustknoop;
 - Larserknoop;
 - Flevokust.

- Stadsranden:
 - Stadsrand Noord;
 - Stadsrand Oost;
 - Stadsrand Zuid;
 - Stadsrand West.

- Buitengebied:
 - IJsselmeer en Markermeer;
 - Polder;
 - Gebied boven de N23;
 - BioScience Park & Institutenlandschap;
 - Poldergebied rondom Lage Vaart;
 - Natuurpark en Larsebos;
 - Locatie Larsepoort/vliegveld;
 - Hollandse Hout en Oostvaardersplassen.

- Transformatie wooneilanden;
 - Stedelijk eiland (Schouw, Kempenaar, Kogge, Gondel);
 - De Groene Kamers (Atolwijk, Archipel, Beukenhof, Rozengaard, De Veste, De Schans, De Stelling, Langevelderslag, Bastion, Lelycentre);
 - De Vier Windstreken (Wold, Horst, Kamp, Griend, Zoom, Waterwijk, De Landerijen-west);
 - Stadsplantsoenen (Botter, Schoener, Tjalk, Landstrekenwijk);
 - Noordelijke Boszoom (Karveel, Boeier, Noordzoom, Golfresort, Golfpark, Parkhaven, Houtribhoogte);
 - De Oorsprong (Zuiderzeewijk, Langezand, Jagersveld, Groene Velden, Kofschip);
 - Oostrandpark;
 - De Landerijen-Oost;
 - Warande (Lelystad-Zuid);
 - Lelystad Haven (Lelystad Haven, Hollandse Hout, gebied ten westen van de Buizerdweg);
 - Het Kusteiland (Punter, Jol, Galjoen, Kust).

- Werkeilanden:
 - Noordersluis;
 - Oostervaart (-Oost);
 - Larserpoort;
 - Flevopoort;
 - Stationslocatie;
 - Campuszone;
 - Flevokust;
 - Bio-Sciencepark en Institutenlandschap.

Het Structuurplan Lelystad 2015 geeft *kwalitatief* voldoende inzicht in de keuzes die de gemeente maakt ten aanzien van het ruimtelijke toekomstbeeld van de gemeente Lelystad en biedt met betrekking tot de *grondbeleidkeuze* duidelijke kaders waarop de raad toezicht kan houden en waar nodig kan sturen op de ruimtelijke doelstellingen. De doelstellingen zijn echter niet goed toetsbaar gezien het kwalitatieve karakter van het structuurplan, terwijl diverse nota's vóór 2005 reeds zijn vastgesteld met daarin goed meetbare ruimtelijke doelstellingen en prestaties. Deze doelstellingen hadden kunnen worden opgenomen in het Structuurplan.

Programmabegroting

De programmabegroting is een sturingsinstrument voor de raad. Voor het jaar 2007 heeft het programma '*Ontwikkelen leefomgeving*' de meeste raakvlakken met grondbeleid. De geformuleerde doelstellingen en prestaties hebben in dit programma betrekking op nieuwe uitleg, de kust, stedelijke vernieuwing en het Stadshart. Naast de programma's wordt in de begroting tevens de paragraaf grondbeleid behandeld. De omvang van de activiteiten rondom het grondbedrijf heeft relatief gezien veel impact op de gemeentelijke jaarbegroting. Dit zal in deze paragraaf nader worden toegelicht. In de programmabegroting van 2008 is echter sprake van een wijziging van beleidsprogramma's. Het nieuwe beleidprogramma '*Wonen en Wijkontwikkeling*' heeft de meeste raakvlakken met het grondbeleid. Het wordt echter niet inzichtelijk in hoeverre het nieuwe beleidsprogramma het voorgaande overloopt, waardoor vergelijking wordt bemoeilijkt.

In deze paragraaf staat de begroting van 2007 centraal, waarbij op enkele punten een vergelijking zal worden gemaakt met de begroting van 2008.

Nieuwe uitleg

Met betrekking tot nieuwe uitleggebieden zijn de doelstellingen de planvoorbereiding en uitvoering van projecten in:

- Landerijen
- Lelystad zuid (Warande)
- Noordzoom

Prestatie voor 2007 hierbij is het realiseren van 500 woningen. De prestatie is goed meetbaar, echter het wordt niet duidelijk hoeveel woningen op projectniveau zullen worden gerealiseerd. Toetsing door de raad op projectniveau wordt hierdoor niet mogelijk.

Kust

Met betrekking tot de Kust zijn de doelstellingen de planvoorbereiding en uitvoering van:

- Houtribhoogte
- Batavia haven
- FOV 2e fase (Factory Outlet Village)

Prestaties voor het begrotingsjaar 2007 zijn hierbij:

- Dijkverlegging Bataviahaven;
- Realisatie 1e wooncomplex Bataviahaven: 80 appartementen en 23 stadswoningen.

De prestaties zijn helder en goed meetbaar waardoor toetsing door de raad mogelijk wordt.

Stedelijke vernieuwing

Met betrekking tot stedelijke vernieuwing zijn de doelstellingen als volgt:

- Uitvoering WOP I
- Uitvoering WOP II
- Uitvoering Hanzepark
- WOP III: Voorbereiding WOP Zuidoost 2006 en uitvoering WOP Zuidoost 2007

Prestaties voor het begrotingsjaar 2007 zijn hierbij op hoofdlijnen als volgt:

- WOP I; Start en uitvoering van 6 woningbouwprojecten waaronder:
 - 40 woningen op de Unicumlocatie en bouw en oplevering van sportkantine;
 - 32 woningen Jol;

- 20 woningen Maranatha schoollocatie.
- WOP II:
 - Start bouw marktplaats plus woningen Atol;
 - Voorbereiding, uitvoering en oplevering diverse groot onderhoudsprojecten;
 - Uitvoering infrastructuur projecten zoals 30 km zone en parkeren Zuiderwagenplein.
- Hanzepark:
 - Start uitvoering van ca. 450 nieuwe woningen
 - Voorbereiding aanleg Hanzelijn: aanpak kunstwerken en werkterreinen
- WOP III:
 - Plan van aanpak WOP Zuidoost:2006
 - Wijkontwikkelingsprogramma Zuidoost: 2007

De prestaties zijn over het algemeen helder en goed meetbaar waardoor toetsing van de doelstellingen door de raad mogelijk wordt. Enkele prestaties zijn niet concreet, namelijk: diverse onderhoudsprojecten en infrastructuur projecten. Toetsing en sturing zijn op dit punt beperkt mogelijk.

Stadshart

Met betrekking tot Stadshart zijn de doelstellingen planvoorbereiding en uitvoering van de volgende projecten:

- Herstructurering Agoradek
- Wisselplein/dukaatplein
- Stationsplein/busplein
- Parkeergarage Waag
- Embrassade
- Parkwijk
- Aanleg Embrassade

Prestaties voor het begrotingsjaar 2007 zijn hierbij op hoofdlijnen als volgt:

- Afronding bouw Zilverparkkade: 10.000 m² kantooroppervlak en 66 appartementen;
- Theater, theaterplein;
- Aanpak Wisselplein /Dukaatplein;
- Oplevering stationsplein;
- Aanpak Agoradek;
- Aanleg Embrassade Noord/Oost/Zuid;
- Oplevering Embrassade.

De prestaties zijn over het algemeen helder en ten aanzien van vastgoedontwikkeling goed meetbaar waardoor toetsing van de doelstellingen voor de raad mogelijk wordt.

Financiële kaders

Het financiële kader voor het begrotingsjaar 2007 wordt voor het programma ‘Ontwikkelen Leefomgeving’ op hoofdlijnen helder weergegeven en daarnaast nader gespecificeerd naar concernproducten waaruit het programma is opgebouwd. Verder wordt inzicht verschaft in de verschillen tussen de rekening 2005, bijgewerkte begroting 2006 en de begroting 2007. Voor de raad wordt hiermee helder waaraan de financiële resultaten voor het jaar 2007 dienen te worden getoetst.

Paragraaf Grondbeleid

De paragraaf Grondbeleid dient te voldoen aan de verplichte onderdelen geformuleerd in artikel 16 van het Besluit Begroting & Verantwoording, namelijk:

- Een (integrale) 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 (beleidsregie);
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie (programmerings- en monitoringsinstrumenten);
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- De beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico’s.

Bovenstaande aspecten worden behandeld in de paragraaf grondbeleid die dus conform het BBV is opgesteld. De raad wordt daarmee op hoofdlijnen volledig geïnformeerd ten aanzien van de stand van zaken omtrent het grondbeleid.

De kwaliteit van de informatievoorziening is daarentegen enigszins mager (de paragraaf grondbeleid verwijst overigens wel naar de Kadernota Grondbeleid). De bevindingen zijn als volgt:

- De onderbouwing van de beleidsregie is niet aanwezig. Er wordt duidelijk aangegeven dat de gemeente de voorkeur geeft aan een actief zelfstandige rol op de grondmarkt. Daarbij wordt verwezen naar de doelstellingen in het Structuurplan. Niet helder wordt echter in hoeverre de ruimtelijke doelstellingen reeds zijn behaald, wat de resterende (bouw)opgave is, en hoe aan de hand van grondbeleidkeuzes dit kan worden bewerkstelligd. Kortom, een duidelijker relatie tussen het ruimtelijk en het te voeren grondbeleid in de paragraaf is dus aan te bevelen.
- De paragraaf geeft inzicht in de actuele prognose van het te verwachten resultaat van de totale grondexploitatie (het verwachte bedrijfsresultaat van het Grondbedrijf), wat conform het BBV is. Voor de raad wordt echter niet duidelijk bij welke projecten er sprake is van een tekort waarvoor een voorziening is getroffen. Inzicht in de actieve grondexploitaties wordt voor de raad hierdoor niet mogelijk. Voor de onderbouwing van de resultaatbepaling

wordt daarentegen doorverwezen naar de nota Weerstandsvormen Grondbedrijf die jaarlijks verschijnt.

De paragraaf grondbeleid 2008 is qua inhoud en structuur op hoofdlijnen gelijk aan 2007, maar verschilt op een aantal punten. In deze paragraaf wordt namelijk ingegaan op de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. In de paragraaf wordt aangegeven dat in 2008 een informerende notitie zal worden opgesteld met betrekking tot de effecten van deze nieuwe wet op het grondbeleid. Verder behandelt de paragraaf grondbeleid 2008 het risico van een stagnerende afzet op de woningmarkt in relatie tot de Algemene Reserve Grondbedrijf.

Omvang en impact grondbedrijfsactiviteiten op begroting

De grondbedrijfsactiviteiten van de gemeente zijn relatief gezien omvangrijk en kunnen daarmee veel impact hebben op de jaarbegroting. Het in 'control' zijn van het grondbedrijf vergt daarom gedegen risicomanagement. Ter illustratie: de omvang van de lasten en baten van grondbedrijfsactiviteiten (onderdeel van het programma Ontwikkelen Leefomgeving) ten opzichte van de totale gemeentelijke begroting van 2007 betreft een substantieel deel van circa 40%.

Begrotingsvoorstel 2007		
(x 1000,-)	Lasten	Baten
Ontwikkelen Leefomgeving	154.389	154.875
<i>Bouwexploitatie</i>	<i>150.497</i>	<i>154.473</i>
Subtotaal programma's	347.812	251.632
Subtotaal algemene inkomstenbronnen	2.932	100.456
Resultaat voor mutaties reserves	353.226	352.088
Resultaat na mutaties reserves	383.759	383.852

Naast het feit dat in de programmabegroting van 2008 de structuur van de beleidsprogramma's is gewijzigd, wordt tevens niet inzichtelijk in welke mate de bouwexploitatie onderdeel vormt van de begroting. Dit is niet wenselijk aangezien de raad structureel inzicht moet hebben in de omvang en impact van de grondbedrijfsactiviteit op de begroting.

2.1.1 Bevindingen

Op basis van het voorgaande kan op hoofdlijnen worden geconcludeerd dat met betrekking tot het ruimtelijk beleid de raad relatief veel kaders heeft vastgesteld. Er zijn beleidsdocumenten aanwezig waarin de doelstellingen van met name de verschillende vastgoedsegmenten nader worden geconcretiseerd en als uitgangspunt dienen (o.a. Visie op Wonen, Nota Kernvoorraad, Visie op Werken). Deze worden ook periodiek geactualiseerd (Koersnotitie, meerjaren bouwprogramma's) waardoor controle en toetsing vanuit de raad in principe mogelijk wordt. Het aantal beleidsdocumenten is echter omvangrijk, waardoor de vraag kan worden opgeworpen of

voor eenieder de structuur, de onderlinge samenhang en hiërarchie, en de inhoud begrijpelijk blijft.

Een aandachtspunt is dat het Structuurplan in een relatief laat stadium is vastgesteld. Een structuurplan is doorgaans namelijk van kwalitatief karakter terwijl de gemeente voorafgaand reeds een aantal nota's en visies heeft opgesteld met daarin concrete doelstellingen. Het opstellen van een structuurplan in een vroeger stadium zou logischer zijn geweest.

Een aandachtspunt bij de Visie op Wonen is dat de doelstellingen voor het merendeel kwalitatief van aard zijn en daardoor niet goed meetbaar. Beter zou zijn om de doelstellingen volgens het zogenaamde SMART principe (specifiek, meetbaar, acceptabel, meetbaar en tijdsgebonden) te formuleren. De raad kan daardoor beter toetsen en sturen.

Een aandachtspunt bij de Nota Kernvoorraad is dat niet duidelijk wordt wat per type locatie de onderlinge verdeling moet zijn tussen sociale koop- en huurwoningen. Sturing door de raad op zowel programma- als projectniveau wordt daardoor bemoeilijkt.

De doelstellingen in de Visie op Wonen, Welzijn en Zorg zijn weliswaar helder geformuleerd en tevens goed meetbaar, sturing op projectniveau is voor de raad niet mogelijk.

De prestaties in de Programmabegroting 2007 zijn over het algemeen helder en goed meetbaar waardoor toetsing van de doelstellingen door de raad mogelijk wordt. Slechts enkele prestaties op het vlak van onderhoudsprojecten en infrastructuur projecten zijn echter niet concreet. Toepassen van het SMART-principe zal de concreetheid verbeteren. Verder voldoet de paragraaf Grondbeleid in de programmabegroting aan de eisen die het BBV stelt, maar er ontbreekt een helder verband tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid.

Kortom, de raad stelt relatief veel kaders vast met betrekking tot het ruimtelijk beleid met het risico van versnippering. De ruimtelijke doelstellingen dienen op een aantal punten echter te worden aangescherpt volgens het SMART-principe waardoor toetsing en sturing vanuit de raad beter mogelijk wordt.

2.2 Kaders operationalisering

Deze paragraaf beschrijft de kaders ten aanzien van de operationalisering van het ruimtelijk beleid. De raad moet immers kaders vaststellen waarna het college in staat wordt gesteld het ruimtelijk beleid daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. De raad moet gedurende de realisatie van het ruimtelijk beleid frequent worden geïnformeerd over de gerealiseerde en de nog te realiseren bouwopgave. De nog te realiseren bouwopgave dient in feite te worden geconfronteerd met de huidige projecten die in de pijplijn staan en dient financieel te worden vertaald, waardoor inzicht wordt verschaft in de te verwachten exploitatieresultaten. Op basis daarvan kan de gemeente bepalen in hoeverre de huidige planportefeuille voorziet in de resterende bouwopgave en in hoeverre het Grondbedrijf over voldoende financiële middelen beschikt teneinde de toekomstige exploitatietekorten en onvoorziene risico's te kunnen dekken. Dergelijke informatie kan worden

beschreven in een zogenaamde Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG). Binnen de gemeente Lelystad ontbreekt echter een dergelijk instrument. Het opstellen van MPG is wettelijk niet verplicht maar kan voor de raad het inzicht vergroten in de resterende bouwopgave in relatie tot de planportefeuille en de benodigde financiële middelen.

2.2.1 Nota Grondbeleid

2.2.1.1 Uitgangspunten

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht gemeenten vanaf 2004 bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan/verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. In deze paragraaf moet het gemeentebestuur expliciet aangeven wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn om de ruimtelijke plannen te realiseren.

Het opstellen van een Nota grondbeleid is voor gemeenten niet verplicht. Indien een gemeente besluit een Nota grondbeleid op te stellen, dan dienen de bovengenoemde verplichte onderdelen uit de paragraaf grondbeleid logischerwijs als leidraad voor de Nota grondbeleid. In het kader van informatievoorziening naar de raad toe, is het daarom aan te bevelen de Nota grondbeleid deels te baseren op de verplichte onderdelen uit artikel 16 van het BBV. De Nota grondbeleid zal dan dienen als onderlegger voor de paragraaf grondbeleid: de Nota Grondbeleid biedt de algemene kaders en een samenvatting, uitwerking en actualisatie kunnen vervolgens worden verwerkt in de jaarlijkse paragraaf grondbeleid.

Naast het behandelen van de verplichte onderdelen zijn enkele andere onderdelen van belang om op te nemen in de uiteindelijke (integrale) Nota grondbeleid om de raad volledig te informeren met betrekking tot zaken rondom het gemeentelijke grondbeleid. Hierbij kan gedacht worden aan het volgende:

- Informatievoorziening gemeenteraad en bestuurlijke besluitvorming in de verschillende fasen van planontwikkeling;
- Europese regelgeving t.a.v. staatsteun en aanbesteding;
- Bijdragen en afdrachten (o.a. bovenwijkse voorzieningen);
- Beleid met betrekking tot anticiperende aankopen en gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen;
- Organisatorische aspecten: procedures en rollen, programmerings- en monitoringsinstrumentarium, heldere taken en verantwoordelijkheden bij ruimtelijke projecten, administratie.

Het is uiteindelijk de keuze van de gemeente om invulling te geven aan uitbreiding van de Nota grondbeleid naast de verplichte onderdelen geformuleerd in artikel 16 van het BBV.

2.2.1.2 Kadernota grondbeleid (dec. 2004)

Alvorens de Uitwerkingsnota Grondbeleid te kunnen opstellen, heeft de gemeente Lelystad een Kadernota Grondbeleid uitgebracht. Conform het Collegeprogramma 2002-2006 worden met de Kadernota de bestaande beleidsnota's op deelterreinen van een integraal raamwerk voorzien. In deze nota zijn de uitgangspunten in een vijftal hoofdlijnen geformuleerd, namelijk:

- De gemeente kiest voor een actief zelfstandige regierol;
- De gemeente kiest voor een actief grondbeleid en daarmee voor een actieve rol op het gebied van verwerving van gronden en vastgoed, bouw- en woonrijp maken, uitgifte van gronden en beheer;
- Waar dit niet mogelijk is, omdat andere partijen gronden in eigendom hebben, wordt ingezet op een actief gezamenlijke regierol. De gemeente zal afhankelijk van de aard van een project een keuze maken ten aanzien van samenwerking. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Nota Selectie Marktpartijen.
- De gemeente zal in herstructureringsgebieden meer gebruik maken van exploitatieovereenkomsten;
- De gemeente zal meer gaan sturen vanuit vastgoedeconomische activiteiten.

De kadernota formuleert duidelijk wat het doel en de noodzaak van grondbeleid is voor de gemeente Lelystad. In het structuurplan zijn namelijk de ambities van de gemeente beschreven. In de komende jaren zullen de ambities uit het structuurplan moeten worden vertaald naar concrete doelen. De Nota Grondbeleid moet beschrijven hoe de gemeente Lelystad grondbeleid kan inzetten als middel om de ambities uit het Structuurplan ook daadwerkelijk te realiseren. Daarbij is het grondeigendom van Domeinen in de gemeente Lelystad van dien aard, dat de gemeente gronden moet verwerven.

Uit de interviews is gebleken dat er afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en Domeinen, waarbij de gemeente Lelystad het eerste recht tot koop had ten aanzien van de gronden van Domeinen. Op pagina 10 van de bijlagen behorende bij het "Rapport inzake de overdracht van rijkseigendommen aan en de financiële start van de gemeente Lelystad" van 5 december 1979 van de "Commissie ambtelijk overleg instelling gemeente Lelystad" (ook wel de commissie Mulder) wordt dit bevestigd.

De kadernota geeft daarbij duidelijk aan dat de voorkeur uitgaat naar een actief zelfstandige regierol voor de gemeente op de grondmarkt. Dit betekent dat de gemeente ook een actief grondbeleid zou moeten voeren. De keuze voor de regierol bij ruimtelijke ontwikkeling in het algemeen is gericht op een viertal beheersaspecten, namelijk: kwaliteit, programma en de markt, financiële dimensie, voortgang. De gewenste regierol bij een specifiek project is echter afhankelijk van de volgende factoren, namelijk: de mate van grondpositie, complexiteit, de mate van risico dragen, expertise en capaciteit. Wanneer bepaalde omstandigheden een actief

zelfstandige regierol niet toelaten, dan kan gekozen worden voor samenwerking of voor een passief sturende rol.

De bovengenoemde uitgangspunten bieden de raad op hoofdlijnen voldoende kaders en vormen daarmee een gedegen onderlegger voor de Uitwerkingsnota Grondbeleid.

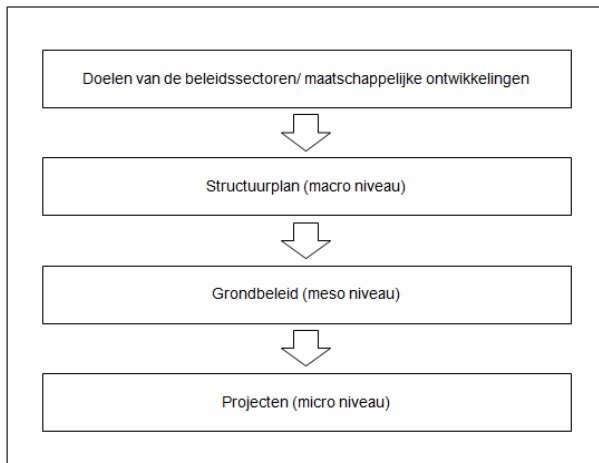
2.2.1.3 Uitwerkingsnota grondbeleid (mei 2005)

In deze paragraaf zal aan de hand van het BBV de Uitwerkingsnota Grondbeleid worden bestudeerd. Op basis daarvan wordt beoordeeld in hoeverre de bestaande informatie voldoende kaders biedt om het grondbeleid optimaal te kunnen uitvoeren dan wel toezicht daarop te kunnen houden.

Visie

In artikel 16 van het BBV staat geformuleerd dat de paragraaf Grondbeleid een (integrale) visie op het grondbeleid moet bevatten in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting. In het BBV staat niet nader toegelicht wat concreet wordt bedoeld met een visie op het grondbeleid. Waar het in hoofdlijnen om zou moeten gaan, is wat de gemeente concreet verstaat onder grondbeleid en in hoeverre het te voeren grondbeleid is te rechtvaardigen (nut en noodzaak) op basis van de programmadoelstellingen die zijn opgesteld aan het begin van de collegetermijn. Er dient kortom een logisch verband aanwezig te zijn tussen voornamelijk de doelstellingen op het gebied van het ruimtelijk beleid en het grondbeleid. Dit kan zowel kwalitatief als kwantitatief worden onderbouwd.

De Uitwerkingsnota Grondbeleid voldoet daarmee op dit punt aan artikel 16 van het BBV. Deze nota licht nader toe hoe de gemeente Lelystad grondbeleid definieert, wat de doelstellingen zijn van het grondbeleid en wat de redenen zijn voor het opstellen van een Nota grondbeleid (zie Kadernota Grondbeleid). De visie wordt op hoofdlijnen onderbouwd met de globale opgave die is geformuleerd in het Structuurplan. De Uitwerkingsnota geeft aan dat de ambities uit het Structuurplan moeten worden vertaald naar concrete doelen, waarbij grondbeleid een behulpzaam middel is. De positie van het grondbeleid wordt in de nota tevens schematisch weergegeven (zie figuur 1). Hiermee wordt helder wat de visie van de raad op het grondbeleid is.



Figuur 13: positie grondbeleid binnen het ruimtelijk beleid

Beleidsregie

Volgens het BBV dient aangeduid te worden op welke wijze de gemeente het grondbeleid beoogt uit te voeren. Kortom wat is de beleidsregie om de geformuleerde ruimtelijke doelstellingen te bewerkstelligen en welke instrumenten worden daarvoor ingezet (Wvg, onteigening, anticiperende aankopen, samenwerkingsconstructies etc.)?

De Uitwerkingsnota voldoet op dit punt deels aan het BBV. Deze nota geeft de argumenten voor gemeentelijke regie bij ruimtelijke ontwikkeling. Hierin wordt nadrukkelijk de vraag gesteld waarom het voeren van de regie op bepaalde locaties belangrijk is voor het uitvoeren van het Structuurplan. Het belang van regie wordt toegelicht aan de hand van een aantal beheersaspecten gedurende de ontwikkeling van locaties.

De Uitwerkingsnota legt voor de grondbeleidkeuze een relatie met de ruimtelijke opgave die in de Koersnotitie (korte termijn) en Structuurplan (langere termijn) is geformuleerd. In de nota wordt een relatie gelegd tussen het grondbeleid en de ruimtelijke opgave maar deze wordt niet geconcretiseerd en onderbouwd: de ruimtelijke opgave is niet inzichtelijk gemaakt zodat vervolgens de grondbeleidkeuze niet duidelijk wordt beargumenteerd (bijvoorbeeld dat bij een resterende bouwopgave tot 2015 strategische grondaankopen noodzakelijk kunnen zijn indien de huidige projecten in de pijplijn niet voldoende zijn). Voor de concrete bouwopgave en de daaraan gekoppelde maatregelen en beleidskeuzes wordt in de Uitwerkingsnota verwezen naar het Meerjaren bouwprogramma. Hiermee krijgt de Uitwerkingsnota grondbeleid een statisch karakter.

De Uitwerkingsnota biedt vervolgens op inzichtelijke wijze een overzicht van de mogelijke regievormen binnen de gemeente met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling, waarbij tevens de instrumenten en de voor- en nadelen worden toegelicht. Vervolgens worden de factoren behandeld waardoor het voeren van regie kan worden bemoeilijkt.

De Uitwerkingsnota maakt vervolgens duidelijk dat de gemeente in principe zoveel mogelijk de regie in handen moet houden teneinde aspecten als kwaliteit, programma, financiën en voortgang te kunnen beheersen. Dit impliceert het voeren van een actief grondbeleid. De nota geeft echter aan dat per locatie zal moeten worden nagegaan welke regievorm de beste keuze is voor de gemeente.

Kortom, de Uitwerkingsnota grondbeleid biedt op dit punt heldere algemene kaders voor de raad omtrent de beleidskeuze. In de nota wordt echter niet op concrete wijze een relatie gelegd tussen het grondbeleid en de ruimtelijke opgave. Voor de raad wordt tevens niet inzichtelijk welk type grondbeleid op projectniveau wordt beoogd, terwijl een concrete uitwerking van het Structuurplan in de vorm van de Koersnotitie en de Meerjaren bouwprogramma (2003-2013 en 2004-2014) voorhanden is. Daarentegen wordt duidelijk vermeld dat een financiële vertaling van het Structuurplan en de Koersnotitie zal leiden tot een nadere prioritering van locaties en een investeringsbeleid.

Prognose grondexploitaties

Volgens het BBV dient in de paragraaf grondbeleid inzicht te worden verschaft in de actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.

De Uitwerkingsnota biedt geen inzicht in de huidige stand van zaken van de lopende en de geplande gemeentelijke grondexploitaties. Dit is wellicht te verklaren uit het statische karakter van de nota. Dit houdt in dat de Uitwerkingsnota enkel de beleidskaders formuleert en actualisatie van de stand van zaken omtrent o.a. grondexploitaties, resterende bouwopgave etc. in andere beleidsdocumenten dient plaats te vinden, waaronder de paragraaf grondbeleid.

Er mag echter worden verwacht dat de Uitwerkingsnota Grondbeleid kaders formuleert ten aanzien van zaken omtrent grondexploitaties waarmee voor de raad helder wordt wat de positie is van grondexploitaties binnen het grondbeleid en hoe hierop vanuit de raad kan worden gestuurd. Hierbij kan o.a. worden gedacht aan zaken als het principe van een grondexploitatie (input en output), kaders ten aanzien van het openen en sluiten van een grondexploitatie, kaders omtrent de uitgangspunten (parameters), kaders rond het beheersen van risico's (stuurknoppen) en kaders met betrekking tot de periodieke besluitvorming ten aanzien van herzieningen van grondexploitaties en significante afwijkingen. Indien dergelijke zaken reeds behandeld worden in andere nota's (bijvoorbeeld Meerjarenprogramma Grondexploitaties, Nota Grondbedrijf, Nota Weerstandsvermogen) of de Financiële Verordening, dient daarnaar verwezen te worden. Aanbeveling is daarom dat dergelijke kaders alsnog in een Nota Grondbeleid worden behandeld met als doel de raad zo breed mogelijke kaders te bieden om duidelijk te maken hoe en wanneer de raad kan (bij)sturen op grondexploitaties.

Onderbouwing winstneming

Het BBV schrijft voor dat in de paragraaf Grondbeleid een onderbouwing van de (eventueel) geraamde winstneming aanwezig dient te zijn. Aangezien een Nota Grondbeleid als onderlegger voor de paragraaf kan worden gezien, mag verwacht worden dat daarin de kaders omtrent

winstneming worden behandeld. Het gaat hier voornamelijk om het principe, de voorwaarden en de methodiek. Naast winstneming kan overigens tevens sprake zijn van verliezen. Dit aspect zal in de volgende paragraaf aan de orde komen.

De Uitwerkingsnota Grondbeleid besteedt geen aandacht aan het thema winstneming, terwijl als uitgangspunt wordt geformuleerd dat rendabele en onrendabele projecten transparant met elkaar worden verevend via de daartoe beschikbare reserves. Ten gevolge hiervan biedt deze nota geen bestuurlijke kaders ten aanzien van winstneming. Hierdoor kan de raad niet beoordelen of en in hoeverre eventuele (tussentijdse) winstnemingen financieel-technisch gezien verantwoord zijn.

De kaders omtrent winstneming zijn vastgesteld in de nota Reserves en Voorzieningen en de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf. Aan te bevelen is om dergelijke zaken op hoofdlijnen alsnog integraal op te nemen in de Uitwerkingsnota Grondbeleid. De Uitwerkingsnota Grondbeleid zal in dat geval naar deze documenten moeten verwijzen. Op deze wijze wordt de raad volledig geïnformeerd teneinde haar controlerende rol volledig te kunnen vervullen.

Reserves en risico's

Het BBV schrijft voor dat de beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's dienen te worden geformuleerd in de paragraaf Grondbeleid. Een Nota Grondbeleid als onderlegger biedt ruimte voor de onderbouwing en een nadere uitwerking hiervan. Waar het in hoofdlijnen om gaat is dat voor de raad inzichtelijk moet zijn bij welke grondexploitaties er sprake is van een tekort, voor deze tekorten voorzieningen zijn getroffen, in hoeverre de onvoorzien risico's gedekt zijn en welke methodieken en uitgangspunten hiervoor worden gehanteerd. Kortom, de uitgangspunten ten aanzien van risicomanagement.

De Uitwerkingsnota Grondbeleid gaat op hoofdlijnen in op het thema risicomanagement binnen het Grondbedrijf en verwijst voor de monitoring (risico's en stand van zaken) op complexniveau naar de managementrapportages, de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf en de Vastgoedrapportages. De uitwerkingsnota Grondbeleid had kaders kunnen stellen omtrent de inhoud van dergelijke nota's en rapportages. De Uitwerkingsnota Grondbeleid gaat hier echter niet op in.

Gezien het feit dat er in feite kaders ontbreken met betrekking tot grondexploitaties en winstneming, zijn de kaders in de Uitwerkingsnota Grondbeleid ten aanzien van de risico's en de reserves daarom niet voldoende. Deze nota had daarbij duidelijker kunnen formuleren hoe risico's en reserves zich concreet met elkaar verhouden bij actieve grondexploitaties. Voor de raad moet namelijk duidelijk zijn wanneer er sprake is van risico's, op welke wijze dit invloed kan hebben op de actieve grondexploitaties en hoe hierop dient te worden geanticipeerd (beheersmaatregelen). In de nota wordt echter aangegeven dat een vorm van risicomanagement verder zal worden ontwikkeld. De nota geeft namelijk aan dat de gemeente in toenemende mate risicodragend wil participeren.

Aanvullende onderdelen

Naast de keuze voor het type beleidsregie, dient een Nota Grondbeleid tevens beleidskeuzes te maken met betrekking tot zaken waarmee het grondbeleid kan worden geoperationaliseerd. De bevindingen uit de Uitwerkingsnota Grondbeleid zijn als volgt:

- Het verwervingsbeleid van de gemeente zal zowel strategisch als operationeel zijn. Met betrekking tot het strategische aspect wordt geen beleidskeuze gemaakt ten aanzien van budget strategische aankopen dan wel krediet votatie bij iedere beoogde grondtransactie.
- In de nota wordt duidelijk vermeld dat de gemeente gebruik zal maken van het instrument Wvg indien nodig.
- De nota geeft duidelijk aan dat de gemeente streeft naar het zelf bouw- en woonrijp maken van de gronden.
- In de Uitwerkingsnota Grondbeleid wordt duidelijk aangegeven dat de gemeente het particuliere opdrachtgeverschap (eigen bouw) en consumentgericht bouwen stimuleert. De gemeente wil zich op dit punt onderscheiden van overige gemeenten. 33% van de uitgeefbare kavels dient hieraan te voldoen in 2005. De doelstellingen voor de jaren daarop worden echter niet vermeld.
- Voor elk segment wordt duidelijk welke grondprijsmethodiek de gemeente zal hanteren. Concrete grondprijzen of bandbreedtes worden niet vermeld.
- Voor beleidsuitgangspunten met betrekking tot samenwerking met derden (PPS) wordt verwezen naar de Nota Selectie Marktpartijen.
- Uitgangspunten met betrekking tot Staatssteun en Europese aanbesteding komen niet aan de orde.
- In de nota wordt geen beleidsuitgangspunt geformuleerd ten aanzien van onteigening.
- Uitgangspunt ten aanzien van planshade wordt in de nota niet geformuleerd.
- Beleidsuitgangspunt m.b.t. kostenverhaal (van bovenwijkse voorzieningen) komt in de nota niet aan de orde.
- De nota geeft een helder overzicht van activiteiten die het Grondbedrijf dient te verrichten en waar het Grondbedrijf verantwoordelijk voor is.
- In de nota wordt voor inzicht van taken, verantwoordelijkheden en besluitvorming gedurende projecten verwezen naar PROTOS, het geautomatiseerde hulpmiddel die het Grondbedrijf toepast bij locatieontwikkeling. De raad heeft als gevolg hiervan geen inzicht

in de gewenste rolverdeling en de besluitvormingsmomenten gedurende de verschillende fasen bij locatieontwikkeling. Dergelijke kaders dienen in een nota grondbeleid aanwezig te zijn.

- In de nota wordt aangegeven dat informatievoorziening plaats vindt aan de hand van de jaarbegroting, jaarverslag en de Maraps. Kaders met betrekking tot de gewenste kwaliteit van deze documenten komen niet aan de orde.

Bevindingen

Op basis van het voorgaande kan worden vastgesteld dat de Uitwerkingsnota Grondbeleid op een aantal punten kan worden verbeterd. Het betreft hier met name het nader onderbouwen van de beleidsregie. Het moet voor de raad namelijk helder zijn wat het verband is tussen de bestaande ruimtelijke doelstellingen en de keuze voor het type grondbeleid. In de Nota Grondbeleid moet bij actief grondbeleid duidelijk worden geformuleerd of en waarom (strategische) grondaankopen noodzakelijk zijn. In de Uitwerkingsnota wordt aangegeven dat Domeinen veel gronden in eigendom heeft, vervolgens wordt geen indicatie gegeven hoeveel gronden de gemeente reeds in eigendom heeft en in welke mate gronden op basis van het Structuurplan dienen te worden verworven.

De Uitwerkingsnota Grondbeleid beschrijft verder helder welke instrumenten kunnen worden toegepast bij zowel actief als faciliterend grondbeleid en welke de gemeente beoogd in te zetten bij het realiseren van ruimtelijke projecten. Daarbij worden echter geen kaders gesteld ten aanzien van grondexploitaties indien de gemeente actief grondbeleid nastreeft. Overige zaken omtrent grondexploitaties worden tevens onderbelicht zoals winstneming, reserves en risico's, kostenverhaal, planschade, onteigening, organisatie bij ruimtelijke projecten, staatssteun en aanbesteding etc. De Uitwerkingsnota verwijst daarentegen voor een aantal thema's naar andere beleidsdocumenten. De gemeente heeft voorafgaand aan het opstellen van de Uitwerkingsnota Grondbeleid echter aangegeven een integrale nota grondbeleid te willen opstellen (Startdocument nota grondbeleid Lelystad, 18 maart 2003). Hier is dus op voornoemde punten niet aan voldaan.

De huidige Uitwerkingsnota Grondbeleid bevat daarmee voor de raad op een aantal belangrijke onderdelen niet voldoende toetsingskaders teneinde haar controlerende rol optimaal te kunnen vervullen.

2.2.2. Overige kaderstellende documenten

Binnen de gemeente Lelystad zijn naast de Kadernota Grondbeleid en de Uitwerkingsnota Grondbeleid tevens aanvullende kaderstellende beleidsdocumenten aanwezig die zijn bestudeerd gedurende het onderzoek.

Het gaat hier om de volgende nota's:

- Nota Reserves en Voorzieningen;
- Nota Weerstandsvormogen Grondbedrijf;
- Nota Bovenwijkse voorzieningen;
- Nota Selectie marktpartijen.

Nota Reserves en Voorzieningen

In de Nota Reserves en Voorzieningen wordt doorgaans inzicht verschaft in de opbouw van de gemeentelijke reserves en de getroffen voorzieningen indien sprake is van tekorten op exploitatiebegrotingen. Normaliter moet inzichtelijk worden hoe binnen de gemeente de reserve grondbedrijf zich verhoudt tot de algemene reserve.

De Nota Reserves en Voorzieningen wordt binnen de gemeente Lelystad om de vier jaar herzien waarin de noodzaak, de onderbouwing en de hoogte van de bestaande reserves en voorzieningen worden getoetst. In de nota wordt echter aangegeven dat voor het Grondbedrijf een aparte nota jaarlijks wordt opgesteld. Onderstaande afspraken in de Nota Reserves en Voorzieningen hebben daarentegen betrekking op het Grondbedrijf, namelijk:

- Interne rekenrente op de reserve grondbedrijf: 6,5 %.
- Afdracht ROS (Reserve Ontwikkeling Stad) teneinde de verwachte onrendabele investeringsprojecten van Lelystad te kunnen financieren. De reserve wordt gevoed uit het bedrijfsresultaat van het Grondbedrijf en incidentele stortingen vanuit de algemene dienst.
- Met betrekking tot de afdrachten aan de ROS wordt de winstbepaling als volgt berekend: van alle vastgestelde grondexploitaties (die overigens voor een deel niet actueel zijn) wordt een berekening gemaakt van de nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten. Aan de hand van de fasering van dit overzicht wordt middels parameters het saldo van de diverse grondexploitaties berekend. Vervolgens wordt per jaar per exploitatiebegroting het contant gemaakte resultaat genomen naar rato van de in dat jaar gerealiseerde opbrengstverkoop in verhouding tot de totaal nog te realiseren opbrengstverkoop. Overige stortingen geschieden vanuit het jaarlijks rekeningresultaat en uit voordelen bij het afstoten van gebouwen die hun functie verliezen.

Het bovenstaande kan daarom gezien worden als afsprakenkader voor de raad bij het toezicht houden op de gemeentelijke reserves en voorzieningen. Aangezien reeds is aangegeven dat het Grondbedrijf een eigen nota zal opstellen zijn de kaders rond het grondbedrijf in de Nota Reserves en Voorzieningen daarom vrij beperkt. De afspraken ten aanzien van winstbepaling (winstneming) zijn echter niet helder geformuleerd. De wijze van winstneming beoordeelt de Rekenkamer daarnaast als risicovol en niet in overeenstemming met het voorzichtigheidsprincipe uit het Besluit Begroting en Verantwoording. Dit wordt nader illustratief toegelicht:

	Totaal	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kosten	1.000.000	200.000	300.000	200.000	150.000	100.000	50.000
Opbrengsten	1.500.000	-	75.000	75.000	300.000	525.000	525.000
Saldo	500.000	(200.000)	(225.000)	(125.000)	150.000	425.000	475.000
<i>Kosten</i>	100%	20%	30%	20%	15%	10%	5%
<i>Opbrengsten</i>	100%		5%	5%	20%	35%	35%
Kosten cumulatief		200.000	500.000	700.000	850.000	950.000	1.000.000
Opbrengsten cumulatief		-	75.000	150.000	450.000	975.000	1.500.000
Saldo cumulatief		(200.000)	(425.000)	(550.000)	(400.000)	25.000	500.000
Winstneming naar rato jaarlijkse opbrengsten		-	25.000	25.000	100.000	175.000	175.000
Winstneming cumulatief		-	25.000	50.000	150.000	325.000	500.000

Het bovenstaande is een vereenvoudigde weergave van een grondexploitatie waarin geen rekening is gehouden met factoren als inflatie en Netto Contante Waarde. De kosten, opbrengsten (in de tijd) en resultaat van een fictief project zijn in kaart gebracht. Het betreft hier een winstgevend project van € 500.000,- waar gedurende de ontwikkeling van het project tussentijdse winstneming plaatsvindt op basis van de methodiek die de gemeente Lelystad hanteert: winstneming naar rato van de jaarlijkse gerealiseerde opbrengsten. Uit het voorbeeld wordt duidelijk dat de gemeente groot risico loopt aangezien in het fictieve jaar 2009 de tot dan toe gemaakte kosten de tot dan toe gerealiseerde opbrengsten met € 400.000,- overschrijden en reeds sprake is van tussentijdse winstneming van tot dan toe in totaal € 150.000,-. Kortom, winstneming vindt plaats terwijl er op dat moment nog geen sprake is van gerealiseerde winst. Sterker nog er moet eerst nog € 400.000,- terugverdiend worden voor er sprake is van winst.

Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) schrijft geen regels voor ten aanzien van winstnemingmethodieken. In de Notitie Grondexploitatie van de commissie BBV wordt een viertal situaties van afnemende zekerheid voor de mogelijke tussentijdse winstneming beschreven:

- Alle kosten (inclusief rentekosten) van een complex zijn reeds geheel gedekt door de gerealiseerde verkopen;
- Alle gerealiseerde kosten en nog te maken kosten zijn gedekt door de gerealiseerde verkopen;
- De gerealiseerde verkopen overtreffen de gemaakte kosten. Daarnaast zijn de nog te realiseren verkopen aanmerkelijk hoger dan de nog te maken kosten;
- De voorgerecalculeerde winst wordt als gerealiseerd beschouwd naar rato van de voortgang (percentage of completion).

De kern van het bovenstaande wordt als volgt geïnterpreteerd: tussentijdse winstneming kan pas plaatsvinden indien de totale boekwaarde van de opbrengsten de totale boekwaarde van de kosten overtreft. Feitelijk gezien kan dus pas tussentijdse winstneming plaatsvinden indien er

daadwerkelijk sprake is van een gerealiseerde winst. In welke mate deze winst vervolgens tussentijds wordt genomen, is een kwestie van een zorgvuldige afweging. De volgende voorwaarden worden aanbevolen:

- Er is een betrouwbare, actuele kostprijs calculatie aanwezig;
- De opbrengsten zijn voldoende zeker, dat wil zeggen dat er geen belangrijke verkopen meer moeten plaatsvinden;
- De nog te maken kosten zijn goed in te schatten en kunnen op een verantwoorde wijze worden toegerekend op het gerealiseerde en niet-gerealiseerde deel van de grondexploitatie.

Als hier niet aan wordt voldaan, wordt aanbevolen om winst volledig te verantwoorden in het boekjaar waarin de grondexploitatie wordt afgesloten (completed contract methode). De wijze van winstneming bij de gemeente Lelystad behoeft dus de nodige aandacht.

De stelling dat de gemeente Lelystad in haar vormgeving van de verschillende reserves in voldoende mate buffers heeft gecreëerd om zich deze wijze van winstneming te kunnen veroorloven is niet relevant (naast het feit dat het onderzoek zich niet hierop heeft gericht). De essentie ligt in het feit dat alleen winst die daadwerkelijk gerealiseerd is, mag worden genomen. Het in een reservefonds plaatsen van (niet gerealiseerde) winst plaatst deze in de categorie vrij besteedbare middelen. Indien college en/of raad zou willen, kan zij deze middelen aanwenden naar eigen inzicht. Daarin zit bijvoorbeeld ook het verschil met het in de exploitatie houden van winsten of het vormen van een voorziening ten laste van de reserves. In beide gevallen behoren die middelen niet tot de vrij besteedbare/beschikbare middelen.

Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2004

De Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf moet inzicht verschaffen in het benodigde weerstandsvermogen teneinde de onvoorziene risico's van het grondbedrijf te kunnen dekken indien deze zich voordoen. Daarnaast moet het inzicht verschaffen in de opbouw van het weerstandsvermogen. De gemeente Lelystad heeft in de nota naast de financiële stand van zaken tevens een aantal beleidsuitgangspunten geformuleerd, namelijk:

- *Het is noodzakelijk dat jaarlijks in ieder geval de bestuurlijke vastgestelde grondexploitaties worden herzien of geactualiseerd en gezien worden op kansen en risico's.*
- *De complexen zonder grondexploitatie moeten jaarlijks gezien worden op actualiteit en een beoordeling of de boekwaarde nog reëel is. Dit houdt in dat moet worden beoordeeld of de boekwaarde in de toekomst nog kan worden terugverdiend.*
- *Het Grondbedrijf dient het gemeentebestuur te adviseren omtrent de voorraad aan te houden bouwgrond, de te hanteren marktprijs van te verkopen grond, en het moment van bouwrijp maken.*

- *De risico's van lopende grondexploitaties worden afgedekt uit de reserve Risico Grondexploitatie. Voor twee jaar blijft de 2,5 %-regeling gehandhaafd (2,5% van de nog te realiseren kosten en opbrengsten teneinde de maximale omvang reserve Risico Grondexploitatie te bepalen). De rekenmethodiek ontleend aan de werkwijze van de gemeente Deventer zal worden ingevoerd, waarbij een risicoprofiel per project wordt opgesteld.*
- *De Algemene Reserve Grondbedrijf wordt fictief op 4,5 miljoen euro gesteld. Hiervoor is geen specifieke methode vastgesteld.*
- *Grondslagen voor resultaatbepaling en winstbestemming: zie nota Reserves en Voorzieningen.*
- *Algemene risico's (afboeking boekwaarden, compensatie verliezen, incidentele tegenvallers e.d.) dienen te worden afgedekt uit de Algemene reserve.*
- *Voorzieningen gaan ten laste van de Algemene Reserve Grondbedrijf.*
- *De hoogte van de omslag m.b.t. de reserve Bovenwijkse voorzieningen is per 1/1/2004 bepaald op € 6,- per m² uitgeefbaar terrein. Daarnaast kan de reserve gevoed worden door subsidies en bijdragen van derden.*

De gemeente Lelystad biedt in deze nota inzicht in een aantal belangrijke aspecten, namelijk de hoogte van: de Algemene Reserve Grondbedrijf, de Bestemmingsreserves, de voorzieningen, de risico's op de lopende grondexploitaties en de Reserve Ontwikkeling Stad. De beleidsuitgangspunten en rekenmethodieken (t.a.v. risico's grondexploitaties en afdracht aan Algemene reserve, Algemene Dienst en ROS) worden in de nota (zowel 2004 als 2008) over het algemeen uitgebreid toegelicht en bieden in principe voldoende kaders voor de raad. De wijze van winstneming is uit het oogpunt van het voorzichtigheidsbeginsel echter opmerkelijk. Deze staat haaks op de aan het BBV ten grondslag liggende nota 'Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten' (zie paragraaf III.2.3 Voorzichtigheid), waarin de volgende bepaling voorkomt: 'Positieve resultaten, ook wel winsten genoemd, daarentegen worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij vaststaan en zijn gerealiseerd.'

In de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2008 wordt een nieuwe methodiek gehanteerd met betrekking tot het bepalen van de Reserve Risico Grondexploitatie. De methodiek gaat uit van de kans dat een risico zich voordoet en de omvang van het risico als het zich voordoet. Teneinde de risicoanalyse niet te ingewikkeld te maken en overzichtelijk te houden zijn zeven risico's gedefinieerd en zes kansen. Per project is gekeken wat de kans is dat het zich voordoet en wat de omvang kan zijn indien het zich daadwerkelijk voordoet. Hierbij worden percentages gebruikt van 30% (laag), gemiddeld (60%) en hoog (90%). Aan de hand van een risicoprofiel wordt voor de raad inzichtelijk welke soorten risico's en kansen voor alle grondexploitaties zijn en in welke mate die zich voordoen. Dit resulteert in een risicofactor die vervolgens wordt vertaald in een financieel effect. Deze methodiek biedt voor de raad meer inzicht in de onderbouwing van de gehanteerde risicofactor. Op basis van de voornoemde methodiek is de Reserve Risico Grondexploitaties voor 2008 bepaald op € 7.562.000,-. Dit bedrag is niet herkenbaar in de

programmabegroting 2008. Dit is verklaarbaar aangezien de cijfers in de paragraaf Weerstandsvermogen 2008 met betrekking tot de weerstandscapaciteit zijn gebaseerd op cijfers ultimo 2006.

Verder wordt in de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2008 aangegeven dat de hoogte van de omslag voor de voeding van de Reserve Bovenwijkse Voorzieningen is gewijzigd van € 6,- per m² uitgeefbaar terrein excl. BTW naar € 6,75 per m² uitgeefbaar terrein excl. BTW.

In de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2008 wordt tevens duidelijk dat grondexploitaties niet jaarlijks worden herzien. Zo is bijvoorbeeld een viertal grondexploitaties in vijf jaar tijd namelijk niet herzien.

Nota Bovenwijkse voorzieningen 2004

De nota biedt het kader voor de gemeente met betrekking tot de afdracht van de grondexploitaties aan de Reserve Bovenwijkse Voorzieningen. De nota geeft naast een algemene toelichting een heldere prioriteitsstelling van projecten aan de hand van categorisering. Per categorie is vervolgens het financiële kader aangeduid. Voor de raad wordt dus op projectniveau inzichtelijk wat de financiële bijdrage moet zijn ten laste van de Reserve Bovenwijkse Voorzieningen. De hoogte van de omslag m.b.t. de reserve Bovenwijkse voorzieningen is per 1 januari 2004 bepaald op € 6,- per m² uitgeefbaar terrein. In de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2008 is dit bedrag gewijzigd naar € 6,75 per m² uitgeefbaar terrein excl. BTW. De hoogte van de omslag wordt in beide documenten niet rekenkundig onderbouwd.

In het kader van de Grondexploitatiewet verdient de hoogte van deze omslag nader aandacht. De omslag is voor iedere gemeentelijke grondexploitatie namelijk gelijk, terwijl op basis van de geldende criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit uit de Grondexploitatiewet wellicht variërende bedragen kunnen worden gehanteerd. Echter, de wijze waarop het vaststellen van de hoogte van de omslag m.b.t. bovenwijkse voorzieningen plaatsvindt voor gemeentelijke grondexploitaties wordt wettelijk niet voorgeschreven met als gevolg dat de gemeente het in principe zelf mag bepalen.

Nota Selectie marktpartijen

De nota Selectie marktpartijen biedt het kader om tot een selectie te komen van marktpartijen. Het selectiesysteem kent drie stappen waarin allereerst een groslijst wordt samengesteld op basis van algemene kwalificatie. Vervolgens wordt op basis van een vragenlijst een projectgebonden kwalificatie gemaakt van marktpartijen uit de groslijst. De definitieve selectie vindt plaats op basis van een kwalitatieve vergelijking (prijs en/of product). De contractuele vastlegging vormt de feitelijke afronding van het selectieproces.

De nota Selectie marktpartijen en de daarbij behorende vragenlijst (projectgebonden kwalificatie) biedt dus heldere kaders ten aanzien van het selectieproces van marktpartijen. Uit

de casestudies komt naar voren dat zowel in het Stadshart als de Landerijen het selectieproces conform de in deze nota geschetste werkwijze heeft plaatsgevonden.

Exploitatieverordening 1998

Onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft de gemeente Lelystad een verordening vastgesteld waarin staat aangegeven op grond waarvan de gemeente bereid is medewerking te verlenen aan het in bouwexploitatie brengen van gronden. De exploitatieverordening biedt voor de gemeente het kader voor het kostenverhaal bij private grondexploitaties en kan enkel plaatsvinden op vrijwillige basis, wat in dat geval zal resulteren in een exploitatieovereenkomst. Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (waaronder de Grondexploitatiewet) per 1 juli 2008 is kostenverhaal (gelimiteerd) tevens publiekrechtelijk afdwingbaar.

Algemene verkoopbepalingen

Het opstellen van algemene verkoopbepalingen biedt voor de raad de kaders indien sprake is van grondverkoop. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om voorwaarden bij verkoop, recht van wederinkoop, kettingsbeding en aanhaling. De raad kan op basis hiervan grondverkoop van het Grondbedrijf aan derden toetsen.

2.3 Sturing op doelstellingen

De voorgaande paragrafen gingen voornamelijk in op de doelstellingen, kaders en afspraken ten aanzien van het ruimtelijk beleid en het grondbeleid. In deze paragraaf wordt de praktijk nader belicht. Hierin moet duidelijk worden in welke mate de raad daadwerkelijk stuurt op de doelstellingen.

Op basis van de bestaande beleidsdocumenten kan worden geconcludeerd dat er voldoende kaderstelling aanwezig is. Deze kaderstelling vindt doorgaans plaats op basis van voorstellen vanuit het college, waarna bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt. De vraag is echter in hoeverre de raad kritisch omgaat met deze voorstellen. Gebleken is dat de raad dit voldoende doet ten aanzien van het ruimtelijk beleid. Wat betreft het grondbeleid is de raad kritisch maar heeft sturing in beperkte mate plaatsgevonden. Dit blijkt uit het feit dat de raad de Uitwerkingsnota Grondbeleid bestuurlijk heeft vastgesteld terwijl uit onderzoek is gebleken dat de inhoud op onderdelen niet volledig is. Een ander voorbeeld is dat de risicovolle methodiek ten aanzien van winstneming niet ter discussie heeft gestaan. Uit onderzoek blijkt dat de gemeente Lelystad daadwerkelijk een actief grondbeleid voert teneinde de ruimtelijke doelstellingen te behalen. Het gemeentelijk Grondbedrijf heeft namelijk een groot aantal grondexploitaties afgerond, lopen en in de planning staan die grotendeels overeenkomen met de beoogde projecten in het Structuurplan. In hoofdstuk 4 wordt hier verder op ingegaan.

In hoeverre de gemeente de doelstellingen daadwerkelijk heeft behaald is lastig te bepalen. Dit heeft voornamelijk te maken met enerzijds het feit dat de doelstellingen deels kwalitatief zijn geformuleerd en anderzijds voor het jaar 2015 bedoeld zijn. Anderzijds zijn de doelstellingen die

kwantitatief zijn geformuleerd wel goed meetbaar en dus toetsbaar. Het weergeven van tussentijdse doelstellingen wordt daardoor tevens mogelijk. Aanbevolen wordt daarom de ruimtelijke doelstellingen volgens het SMART principe te formuleren. Met betrekking tot wonen wordt aan de hand van het Meerjaren Bouwprogramma de beoogde (jaarlijkse) bouwproductie gemonitord. Eventuele achterstanden en overschotten in de gerealiseerde jaarlijkse productie worden verklaard en aan de raad gerapporteerd en vervolgens verwerkt in de prognose van de woningbouwproductie voor de daarop volgende periode. Dergelijke wijzigingen op programmaniveau worden tevens vertaald naar maatregelen op projectniveau (temporiseren, continueren, uitstellen etc.). Geconcludeerd kan worden dat het voorgaande aantoont dat de raad voldoende wordt geïnformeerd inzake de stand van zaken van de beoogde woningbouwproductie. De jaarlijkse monitoring stelt de raad in de gelegenheid, indien nodig, bij te sturen op de plannen. Uit raadsverslagen is gebleken dat de raad met betrekking tot het ruimtelijk beleid daadwerkelijk (bij)stuurt op inhoud. Zo heeft de raad het college enkele malen opgedragen meer sociale woningbouw te realiseren. Het college heeft hier gehoor aan gegeven.

Sinds het Meerjaren Bouwprogramma 2004-2014 wordt naast de woningbouwproductie, tevens de beoogde bouwproductie met betrekking tot 'werken' belicht. Uit onderzoek wordt niet inzichtelijk in welke mate er een confrontatie plaats vindt tussen de taakstelling en de gerealiseerde productie ten aanzien van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Aangezien er in het Meerjaren Bouwprogramma op projectniveau maatregelen (temporiseren, continueren, uitstellen etc.) worden getroffen, kan ook daaruit worden geconcludeerd dat (bij)sturing plaats vindt. Uit de Nota Weerstandsvermogen 2004 blijkt tevens dat de gemeente anticipeert op veranderende marktomstandigheden door wijziging van de koers met betrekking tot woningen en bedrijfsterreinen. Echter wordt daarin ook aangegeven dat dit als gevolg heeft dat voor een aantal grondexploitaties enkele jaren geen herziening heeft plaatsgevonden (zie paragraaf 2.2.2. Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2004). Deze oorzakelijke relatie is enigszins vreemd te noemen. Immers de impact van wijzigende marktomstandigheden op grondexploitaties kan enorm zijn. Dit zou juist pleiten voor minimaal een jaarlijkse herziening c.q. actualisatie om te kunnen blijven monitoren, minder verrassingen te krijgen en scherper bij te kunnen sturen.

Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat de doelstellingen door vertraging deels niet worden behaald. Uit de raadsnotulen blijkt dat raadsleden aangeven dat de doelstellingen in het Meerjaren Bouwprogramma (2003-2013) enigszins optimistisch zijn en daarmee niet realistisch. Enkele raadsleden geven daarbij aan dat de cijfers in het Meerjaren Bouwprogramma ter indicatie dienen en niet taakstellend. Bijstelling van de doelen heeft plaatsgevonden aangezien in 2002 werd uitgegaan van circa 850 woningen per jaar (Meerjaren Bouwprogramma 2002-2012) en in de Koersnotitie van 2007 dit is bijgesteld tot jaarlijks 650 woningen. De raad benadrukt daarbij het belang van monitoring en anticipatie op wijzigende marktomstandigheden. De raad stuurt echter niet op maatregelen teneinde de jaarlijkse bouwopgave wel te kunnen realiseren. In de raadsvergaderingen over de begroting 2008 en de najaarsbegroting 2007 wordt een stevig debat gevoerd over deze kwestie, met als resultaat dat de ambitie om 650 woningen per jaar te bouwen wordt gehandhaafd. Uit het onderstaande kader blijkt verder dat het college in de begroting voor wat betreft de raming van de inkomsten (uit het

gemeentefonds) uitgaat van een lagere woningproductie van 500 woningen en daarmee dus financieel gezien een voorzichtige koers vaart.

Uit de interviews is gebleken dat de jaarlijkse ruimtelijke doelstellingen niet worden behaald. Het gedeelte dat niet is gerealiseerd wordt doorgeschoven naar het volgende jaar. Het niet behalen van de doelstellingen ligt volgens de gemeente niet aan de productie/grondbeleid maar aan de afzetbaarheid. Het college wil echter vasthouden aan de jaarlijkse opgave van 650 woningen, maar gaat in de jaarbegroting bij het ramen van de inkomsten uit van 500 woningen (uit de programmabegroting 2007 blijkt dat voor de periode 2008-2010 wordt uitgegaan van jaarlijks 500 woningen en voor de periode 2010-2015 van 750 woningen per jaar.). Hieruit kan worden geconcludeerd dat het college er vanuit de gedachte van risicobeperking van uitgaat dat de doelstellingen niet worden behaald.

2.4 Conclusies

Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat met betrekking tot het ruimtelijk beleid de raad relatief gezien veel handvatten krijgt aangereikt om te kunnen controleren en indien nodig (bij) te sturen. Op zich is een structuur zichtbaar tussen de kaderstellende documenten: de gemeente is namelijk gestart met een masterplan en heeft vervolgens voor verschillende segmenten (o.a. wonen, werken, zorg, eigen bouw etc.) een visie opgesteld. Op basis daarvan is een vertaling gemaakt naar concrete jaarlijkse doelstellingen voor de korte termijn, de Koersnotitie. De concrete jaarlijkse doelstellingen voor de langere termijn zijn opgenomen in een Meerjaren Bouwprogramma. De twee voornoemde beleidsdocumenten vormen vervolgens de basis voor het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma die breder gaat dan alleen de ruimtelijke ambities. Oftewel de concretisering vindt bottom up plaats in plaats van top down. Opvallend is echter dat het opstellen van het Structuurplan in een relatief laat stadium heeft plaatsgevonden. Het ruimtelijk beleid is met het masterplan op hoofdlijnen begonnen, nader geconcretiseerd (visies, koersnotities en meerjarenprogramma's) en vervolgens wederom op hoofdlijnen uitgewerkt (Structuurplan). De Rekenkamer acht dit niet logisch.

De gemeente Lelystad heeft relatief gezien veel kaders vastgesteld ten aanzien van het ruimtelijk beleid. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat de raad door de bomen het bos niet meer ziet. Overigens blijkt uit beschikbare raadsverslagen niet expliciet dat de raad dit als een probleem ervaart. Verder blijkt uit onderzoek dat de ruimtelijke doelstellingen op een aantal punten kunnen worden aangescherpt volgens het SMART-principe waardoor betere toetsing en sturing vanuit de raad mogelijk wordt. Met name gezien de omvang van het aantal beleidsdocumenten, is het scherp formuleren van de doelstellingen voor de raad des te belangrijker.

Naast de kaders voor het ruimtelijk beleid zijn er tevens kaderstellende documenten aanwezig met betrekking tot het grondbeleid. Dergelijke kaders zijn nodig teneinde het ruimtelijk beleid uit te kunnen voeren. Uit onderzoek is echter gebleken dat de kaders hiervan over het algemeen niet scherp zijn afgebakend. Het gaat hier voornamelijk om het ontbreken van een duidelijke

relatie tussen het ruimtelijk- en het grondbeleid. Voor de raad moet helder zijn waarom de gemeente Lelystad kiest voor een actief grondbeleid en waarom grondaankopen gezien de resterende bouwopgave noodzakelijk zijn. Daarnaast mist de uitwerkingsnota Grondbeleid enkele belangrijke aspecten die nauw gerelateerd zijn aan het grondbeleid. Een aantal wordt behandeld in aanvullende beleidsdocumenten, maar daar wordt in de Uitwerkingsnota Grondbeleid echter niet naar verwezen. De raad krijgt daardoor niet voldoende handvatten aangereikt teneinde de uitvoering van het ruimtelijk beleid optimaal te kunnen controleren.

Naast het ruimtelijk beleid en het grondbeleid, zijn binnen de gemeente Lelystad tevens aanvullende beleidsdocumenten aanwezig teneinde het grondbeleid nader te operationaliseren. Het gaat hier met name om de financiële kaders. Uit analyse blijkt dat de betreffende documenten onvoldoende kaders biedt teneinde als raad te kunnen controleren en sturen. Een punt van aandacht is de wijze van winstneming, die niet in lijn is met de aan het BBV ten grondslag liggende 'Uitgangspunten'. Uit analyse is gebleken dat de methodiek risicovol is, aangezien winstneming reeds plaatsvindt zonder dat de boekwaarden volledig zijn gedekt. De vraag is of de raad zich de uitwerking en consequenties hiervan voldoende heeft gerealiseerd.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf niet jaarlijks wordt vastgesteld en de paragraaf Weerstandsvermogen in de programmabegroting 2008 wordt gebaseerd op cijfers van ultimo 2006. De Rekenkamer acht dit niet acceptabel en wil het belang van actuele cijfers benadrukken om optimaal inzicht te verschaffen in de risico's. Dit temeer omdat niet alle grondexploitaties jaarlijks worden herzien. Zonder actuele cijfers is de raad niet in staat op de juiste wijze te controleren dan wel te sturen. Verder constateert de Rekenkamer dat de hoogte van de omslag ten behoeve van de Reserve Bovenwijkse Voorzieningen niet rekenkundig wordt onderbouwd in de nota Bovenwijkse Voorzieningen en de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf (2008). Vanuit het oogpunt van financiële sturing en risicobeheersing is een rekenkundige onderbouwing van groot belang, mede met het oog op de recent in werking getreden Grondexploitiewet.

Tenslotte is de gemeente, ondanks dat de raad voldoende wordt geïnformeerd inzake de stand van zaken van de beoogde woningbouwproductie, niet in staat geweest om de jaarlijkse woningbouwopgave volledig te realiseren. Uit de documenten en interviews blijkt dat vanuit de raad wel degelijk wordt gestuurd op inhoud (temporiseren, uitstellen, sociale woningbouw etc.), maar desondanks de jaarlijkse doelstelling niet wordt behaald. De raad heeft enkele malen aangegeven dat de jaarlijkse doelstelling niet realistisch is maar tevens dat de doelstelling niet als taakstellend wordt gezien. Kortom, de raad constateert dat de jaarlijkse doelstelling niet wordt gerealiseerd maar dwingt het college niet om de doelstelling bij te stellen dan wel maatregelen te treffen teneinde wel te voldoen aan de jaarlijkse bouwopgave. Hiermee doet de raad afbreuk aan de door hem zelf vastgestelde kaders en wordt sturing hierop moeilijker.

3 Beheersing: Taken, verantwoordelijkheden en risicomangement

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de wijze waarop de gemeente Lelystad afspraken maakt omtrent de organisatie bij de realisatie van de ruimtelijke doelstellingen. Het gaat met name om de onderlinge taakverdeling tussen college versus raad (wie doet wat en wanneer) bij de uitvoering van het grondbeleid op zowel programma- als projectniveau. Het gaat hierbij om de volgende activiteiten:

- Grondbedrijfsactiviteiten
- Procesactiviteiten

Daarnaast gaat het om de vraag of en op welke wijze de raad de risico's krijgt gepresenteerd. Is hierbij vanuit de raad invloed mogelijk op de beheersingsstrategie? En tenslotte is er een relatie tussen het gewenste weerstandsvermogen en eventuele optimalisaties in plannen?

Dit hoofdstuk sluit daarmee aan op de deelvraag:

- Biedt de wijze waarop de raad kaders stelt voldoende grondslag voor een doeltreffende uitvoering van het grondbeleid?

3.1 Grondbedrijfsactiviteiten

In de Uitwerkingsnota Grondbeleid wordt helder geformuleerd welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden het Grondbedrijf heeft. De belangrijkste activiteiten zijn de volgende:

- Het formuleren van een helder grondbeleid;
- Het vertalen van de bestuurlijke opdracht naar realiseerbare doelen in projecten;
- Het beheersen van risico's binnen projecten;
- Vertaling van gemeentelijke doelstellingen en programma voor ruimtelijke fysieke projecten naar voor het grondbedrijf realiseerbare doelen;
- Vanuit vastgoedeconomische insteek ondersteuning van proces- en projectbeheer voor de realisatie van goedgekeurde programma's en projecten;
- Verwerving, uitgifte en beheer van grond in het kader van het grondbeleid;
- Vastgoedeconomie om de financiële haalbaarheid van gebiedsgerichte herontwikkeling op het gewenste kwaliteitsniveau inzichtelijk en beheersbaar te maken;
- Het ontwikkelen en onderhouden van strategische allianties met marktpartijen hetgeen leidt tot diverse samenwerkingsvormen;
- Financial control om de sturing en verantwoording op financieel gebied mogelijk te maken (de zorg voor het verschaffen van voldoende managementinformatie door middel van het opstellen van een jaarbegroting, jaarverslag en Maraps);

- Het voeren van overleg met de MT-leden, medewerkers, bestuurders, burgers, bedrijven en instellingen.

De Uitwerkingsnota Grondbeleid besteedt echter weinig aandacht aan de onderlinge afspraken tussen het Grondbedrijf, het college en de raad. Ondanks dat de activiteiten voor het Grondbedrijf voldoende zijn afgebakend wordt het niet duidelijk welke rol de raad en het college hierin vervullen. De Uitwerkingsnota biedt geen globaal overzicht van hoe de rolverdeling tussen het college en de raad zou moeten plaatsvinden binnen de gemeente. Hierin moet duidelijk naar voren komen hoe met betrekking tot grondbedrijfsactiviteiten enerzijds de raad de kaders vaststelt, toezicht houdt en stuurt, en anderzijds het college haar taken uitvoert binnen de vastgestelde kaders en aan de raad verantwoording aflegt aan de hand van een gedegen informatievoorziening.

3.2 Procesactiviteiten

In deze paragraaf gaat het met name om de vraag wie doet wat en wanneer tijdens het ontwikkelingsproces van ruimtelijke projecten. Om dit te kunnen beoordelen wordt uitgegaan van de onderstaande figuur die de ideale gang van zaken schetst gedurende een locatieontwikkeling. Helder moet worden in hoeverre binnen de gemeente Lelystad hierover afspraken zijn gemaakt en in hoeverre hieraan wordt vastgehouden in de praktijk.

	Initiatief	Haalbaarheid	Realisatie	Beheer
Doel van de fase	- Projectvoorstel	- Planuitwerking	- Uitvoering	- Continuïteit
Uitgangspunten	- Nota's/besluitstukken	- Startdocument	- Plan	- Openbare ruimte/ infrastructuur
Eindproduct	- Startdocument	- Ontwerp	- Openbare ruimte/ infrastructuur	- Beheer
Activiteiten	- Behoeftte onderzoek - Toetsing beleid	- Programma van eisen - Voorlopig ontwerp	- Aanbesteding steden- bouwkundig plan - Definitief ontwerp grondexploitatie	- Beheerplan
Verantwoordelijke afdelingen	- RO/Stedelijke ontwikkeling	- Stedelijke ontwikkeling	- Stadsbeheer	- Stadsbeheer
Budgettair kader	- Voorbereidingskrediet/ budgetaanwending	- Voorbereidingskrediet/ budgetaanwending	- Grondexploitatie	- Begroting
Bestuurlijke besluitvorming	- Raad (gedelgeend aan college)	- Raad (gedelgeend aan college)	- Raad	- College

Figuur 4: Algemene gang van zaken gedurende locatieontwikkeling op hoofdlijnen

Het gaat hier om afspraken binnen de afgebakende fasen gedurende het ontwikkelingsproces en met name om het product dat tijdens iedere fase ter vaststelling (eventueel aan de raad) wordt

voorgelegd. Binnen dit rekenkameronderzoek zal enkel naar de besluitvormingsmomenten worden gekeken.

Ten behoeve van het ontwikkelingsproces van locaties is binnen de gemeente Lelystad een specifieke procesbeschrijving opgesteld, genaamd PROTOS. Dit is het gemeentelijke geautomatiseerde hulpmiddel voor het vastleggen van procesbeschrijvingen en procedures gedurende de verschillende fasen bij locatieontwikkeling. De gemeente Lelystad beschrijft de fasen van het proces bij locatieontwikkeling in de Uitwerkingsnota Grondbeleid als volgt:

- Startfase;
- Ontwerpfase;
- Planvormingsfase;
- V&T en uitvoeringsfase BRM;
- Gronduitgifte;
- Bouwfase;
- V&T en uitvoeringsfase TA civiel;
- V&T en uitvoeringsfase TA groen;
- Overdacht en afsluitingsfase.

In PROTOS is onder meer per fase opgenomen wat het doel is van het betreffende proces, welke output elke stap zou moeten opleveren, welke rolverdeling, een instructie over hoe om wordt gegaan met strijdigheid van opvattingen, een besluitvormingstraject en de proceseigenaar.

In de Uitwerkingsnota Grondbeleid wordt enkel aangegeven dat de gemeente Lelystad gebruik maakt van PROTOS waarin het proces met betrekking tot locatieontwikkeling specifiek wordt beschreven. De nota geeft echter niet op hoofdlijnen weer hoe met name de taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld en wanneer besluitvormingsmomenten plaats moeten vinden. Het verwijzen naar PROTOS zorgt ervoor dat de taken en bevoegdheden bij ruimtelijke projecten alsnog niet transparant worden. De raad kan hierdoor niet overzien welke producten binnen een bepaalde ontwikkelingsfase normaliter dienen te zijn afgerond en ter besluitvorming dienen te worden voorgelegd. Raadsleden kunnen bijvoorbeeld verschillende uitgangspunten ten aanzien hiervan hebben. Toezicht en sturing vanuit de raad worden als gevolg hiervan beperkt mogelijk. Het formuleren op hoofdlijnen van de taken, verantwoordelijkheden en besluitvorming bij ruimtelijke projecten in de Uitwerkingsnota Grondbeleid is daarom aanbevelenswaardig. Voor uitwerking kan vervolgens alsnog worden verwezen naar PROTOS.

Uit de interviews komt een algemeen beeld naar voren dat zowel voor de ambtenaren als het college van B&W als de gemeenteraad helder is wie waarvoor en wanneer verantwoordelijk is. Uit de casestudies naar Landerijen en het Stadshart, waarop in hoofdstuk 5 nader wordt ingegaan, blijkt echter dat besluitvormingsdocumenten niet voor alle bovengenoemde fasen in de dossiers aanwezig zijn. Dit hoeft echter niet te betekenen dat bestuurlijke besluitvorming niet heeft plaatsgevonden, maar dat in ieder geval het archiveren van documenten en de volledigheid van projectdossiers niet op orde is.

3.3 Risicomanagement

De gemeente Lelystad biedt in de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf inzicht in de risico's op de lopende grondexploitaties. De risicoanalyse wordt uitgevoerd op een actuele grondexploitatie. Omdat in de praktijk echter geen sprake is van grondexploitaties die jaarlijks worden vastgesteld (geactualiseerd c.q. herzien) door de raad, vindt de risicoanalyse vaak plaats op een grondexploitatie met een ambtelijke status.

De financiële overzichten in de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf bieden in principe voldoende inzicht om de financiële positie van het Grondbedrijf te beoordelen, zij het dat de daaraan ten grondslag liggende grondexploitaties in een aantal gevallen niet actueel zijn en dus geen garantie geven over de betrouwbaarheid van de cijfers. De nota geeft jaarlijks een overzicht van de stand van de reserves en voorzieningen, de resultaten van de grondexploitaties en de winstafdrachten aan de ROS. De nota biedt daarnaast in de bijlage inzicht in de risico's en de benodigde risicobuffer op projectniveau. Zoals eerder is aangegeven zijn de cijfers met betrekking tot de berekende Reserve Risico Grondexploitaties uit de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2008 niet herkenbaar in de risicoparagraaf (paragraaf Weerstandsvermogen) van de programmabegroting 2008. De cijfers in deze paragraaf met betrekking tot de weerstandscapaciteit zijn namelijk gebaseerd op cijfers van ultimo 2006.

Ondanks dat in principe jaarlijks een nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf wordt opgesteld, is het krijgen van inzicht in de werkelijke financiële stand van zaken van het Grondbedrijf hierdoor zeer beperkt.

Verder is het de vraag of de totale risico's en de daarbij benodigde financiële buffer voor de raad ook daadwerkelijk inzichtelijk en begrijpelijk genoeg wordt gepresenteerd. In het interview met enkele raadsleden werd ontkennend geantwoord op de vraag of risicoanalyses werden uitgevoerd en zo ja of de raad daarin inzage kreeg. Daarnaast werd aangegeven dat men niet voldoende bekend is met de materie. Hieruit kan worden geconcludeerd dat ondanks dat er sprake is van periodieke informatievoorziening, de informatie niet altijd even toegankelijk is. Hiermee wordt niet bedoeld dat de informatie niet beschikbaar zou zijn, maar dat de presentatie van de informatie verbeterd zou kunnen worden zodat deze sneller en beter te begrijpen is.

3.4 Conclusies

Uit onderzoek blijkt dat ondanks dat de activiteiten voor het Grondbedrijf voldoende zijn afgebakend, het niet duidelijk wordt welke rol de raad en het college op besluitvormingsmomenten hierin vervullen. Voor een goede beheersing van de uitvoering van het grondbeleid is het van belang dat voor alle partijen helder is wie waarvoor verantwoordelijk is. De raad kan daardoor ook niet overzien welke producten per fase normaliter dienen te zijn

afgerond en ter besluitvorming dienen te worden voorgelegd. Toezicht en sturing vanuit de raad wordt als gevolg hiervan beperkt mogelijk. Het verdient daarom aanbeveling om op hoofdlijnen de taken, verantwoordelijkheden en besluitvorming (PROTOS) bij ruimtelijke projecten in de Uitwerkingsnota Grondbeleid op te nemen, ondanks dat door raadsleden is aangegeven dat voor hen helder is wie waarvoor en wanneer verantwoordelijk is.

Uit de casestudies (De Landerijen en Stadshart) is verder gebleken dat indien de tabel in figuur 4 als normenkader wordt gehanteerd, de benodigde besluitvormingsdocumenten (zie per fase eindproduct in figuur 4) voor de verschillende fasen in de centrale dossiers (archief) niet aanwezig zijn. Dit hoeft echter niet te betekenen dat besluitvorming niet heeft plaatsgevonden, maar dat de wijze van dossiervorming niet op orde is. Structuur brengen in en het actueel houden van de dossiers is daarom noodzakelijk.

Tenslotte krijgt de gemeenteraad jaarlijks inzicht in de risico's en de dekking daarvan voor de bestaande grondexploitaties aan de hand van de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf. De Rekenkamer ziet echter met betrekking tot het risicomanagement de kennis van de materie bij raadsleden, het actueel zijn van de grondexploitaties en de wijze van rapporteren als cruciale aandachtspunten.

Voor een goede risicobeheersing is een jaarlijkse actualisatie op basis van de stand van zaken ultimo het afgesloten jaar van alle exploitatiebegrotingen (met uitzondering van wellicht die exploitaties waarbinnen niets is gebeurd) en vaststelling noodzakelijk. Dit zou kunnen uitmonden in een jaarlijks door de raad vast te stellen totaaloverzicht in de vorm van een meerjaren prognose grondexploitaties (MPG), waarin ook een actuele stand van zaken van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt opgenomen (de toekomstige projecten), de risico's –zowel algemeen economische risico's als risico's op projectniveau - worden gekwantificeerd en waarin tevens de link wordt gelegd met het aanwezige weerstandsvermogen. Een dergelijk integraal instrument ontbreekt binnen de gemeente Lelystad.

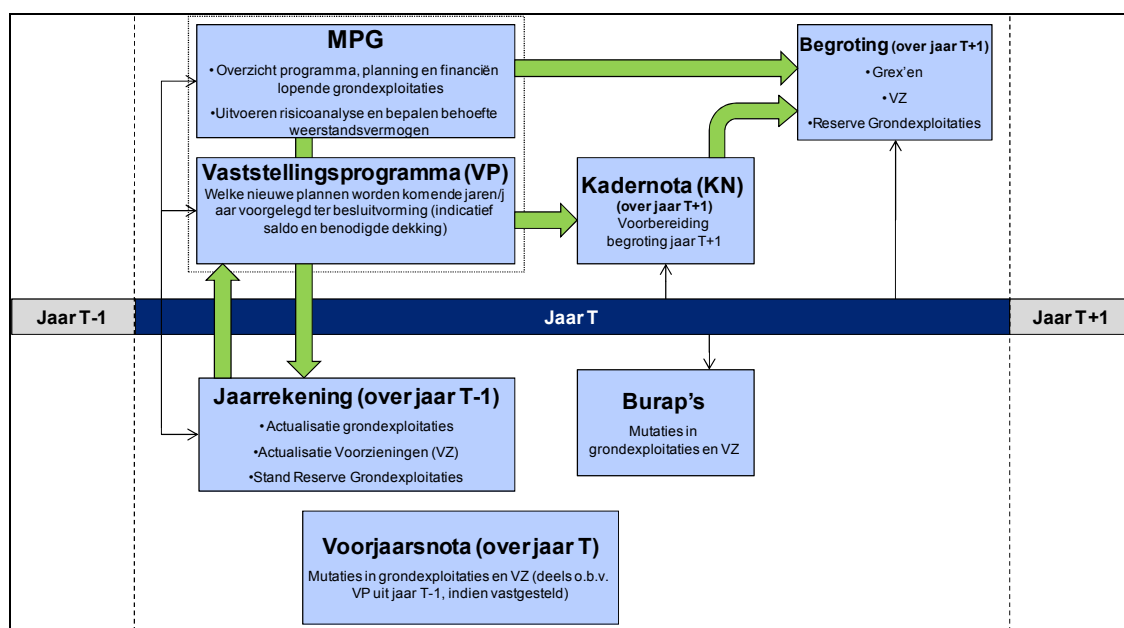
Een MPG zou jaarlijks in het voorjaar kunnen verschijnen en de onderlegger kunnen zijn voor de jaarrekening en de begroting van het komende jaar. Het jaarlijks opstellen van een MPG zal leiden tot een aanmerkelijke verbetering van de sturing van het grondbedrijf. Verder geeft dit voor de raad een totaalbeeld van de stand van zaken van de grondexploitaties en de verwachtingen daarover in de toekomst, alsmede een actueel inzicht in de risico's en in relatie daarmee van de stand van de risicoreserve(s).

4 Verantwoording

Bij verantwoording gaat het om de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd, en om inhoud en frequentie van die verantwoordingen omtrent grondbedrijfsactiviteiten en –resultaten. Geactualiseerde grondexploitaties met de doorwerking naar de voorzieningen en de reserve grondbedrijf vormen voor verantwoording de basis. Deze informatie is ook nodig voor de jaarrekening. Naast de geactualiseerde grondexploitaties zijn ook projectbeschrijvingen en overzichten van programma's, looptijd, saldi en risico's van belang. Hiernaast zal ook worden gezien hoe wanneer en op welke wijze de raad is geïnformeerd over de grondexploitatie wet en de op basis daarvan te maken strategische keuzes.

Voor het kunnen bepalen in hoeverre de raad voldoende wordt geïnformeerd, wordt als normenkader de onderstaande figuur gehanteerd. Het gaat gedurende dit onderzoek om algemene verantwoordingsdocumenten die normaliter binnen gemeenten richting de raad gaan:

- Jaarrekening
- Meerjaren Prognose Grondexploitaties (indien aanwezig)
- Voorjaarsnota
- Tussentijdse rapportage
- Burap's
- Marap's vallen in principe buiten de reguliere verantwoording richting de raad)



Figuur 5: Planning & Control cyclus

De jaarrekening geeft jaarlijks een weergave van de gerealiseerde kosten en opbrengsten van het afgelopen jaar en verschijnt doorgaans in het eerste kwartaal van het jaar. Het MPG heeft een relatie met de jaarrekening. De geactualiseerde cijfers voor de jaarrekening van het voorgaande jaar (T-1) dienen als basis voor het MPG, waarin ook de aangepaste prospecties van de plannen worden toegelicht (niet alleen de mutaties in het afgelopen jaar). Tevens kan worden aangegeven welke exploitaties in voorbereiding zijn en welke dekking daarvoor benodigd is bij het operationeel maken daarvan (hetzij in de vorm van voorbereidingskredieten, hetzij in de vorm van dekking voor mogelijke negatieve saldi bij bestuurlijke besluitvorming). De gemeente Lelystad heeft momenteel niet een dergelijk overzicht in de vorm van bijvoorbeeld een MPG. Rond september van het lopende jaar wordt voor het jaar daarop een jaarbegroting gemaakt van de kosten en opbrengsten (de jaarbegroting wordt in dit onderzoek niet gezien als verantwoordingsdocument, maar als kaderstellend document en is reeds behandeld in hoofdstuk 2). Na circa een half jaar wordt deze begroting eventueel geactualiseerd in de voorjaarsnota. Een totaaloverzicht van de gerealiseerde kosten en opbrengsten wordt wederom weergegeven in de daaropvolgende jaarrekening. Deze cyclus vindt jaarlijks plaats. Daarnaast wordt doorgaans jaarlijks tweemaal zowel een Burap als een Marap opgesteld.

De wijze van verantwoording binnen de gemeente Lelystad omtrent ruimtelijk beleid en grondzaken wordt beoordeeld aan de hand van de volgende normen (zie tevens bijlage 7.2):

- Frequentie: in hoeverre wordt de raad regelmatig geïnformeerd?
- Volledigheid: in hoeverre worden alle noodzakelijke thema's behandeld?
- Inhoud: is de kwaliteit van de aangeleverde informatie van dien aard dat de raad haar controlerende taak kan uitvoeren? De kwaliteit wordt op hoofdlijnen bepaald op de aspecten structuur, diepgang en leesbaarheid.

4.1 Structuur informatievoorziening

In dit onderzoek zijn de volgende documenten conform de P& C cyclus globaal bestudeerd:

- Jaarrekening
- Voorjaarsnota
- Bestuursrapportages

Naast voornoemde documenten zijn tevens documenten bestudeerd die buiten de reguliere P&C cyclus jaarlijks plaatsvinden, maar wel richting de raad gaan ter verantwoording, namelijk:

- Koersnotitie
- Jaarverslag
- Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf

In de Uitwerkingsnota Grondbeleid wordt aangegeven dat de afdeling Grondzaken de zorg heeft voor het verschaffen van voldoende managementinformatie door middel van het opstellen van een jaarbegroting, jaarverslag en Maraps. Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er jaarlijks voldoende documenten richting de raad gaan teneinde de raad van informatie te voorzien. In de volgende paragraaf worden de betreffende documenten globaal beoordeeld op frequentie, volledigheid en inhoud. De daarop volgende paragraaf zal specifiek ingaan op de besluitvorming bij individuele grondexploitaties. Hierbij gaat het om de verantwoording met betrekking tot o.a. herziening, grondaankoop, contracten en overeenkomsten, gronduitgifte etc.

4.2 Kwaliteit wijze van verantwoording

4.2.1 Jaarrekening: paragraaf Grondbeleid

Frequentie:

De jaarrekening wordt inclusief de paragraaf Grondbeleid jaarlijks opgesteld.

Volledigheid:

De paragraaf Grondbeleid dient conform de uitgangspunten van het BBV te worden opgesteld. Op basis van een globale analyse kan worden geconcludeerd dat hieraan wordt voldaan. De paragraaf bespreekt achtereenvolgens de visie, de beschikbare instrumenten, de prognose van de resultaten en de risico's.

Inhoud:

De visie op het grondbeleid is net als in de programmabegroting mager geformuleerd. Niet duidelijk wordt waarom actief grondbeleid noodzakelijk is in relatie tot de (resterende) ruimtelijke opgave. Het gaat hier met name om de onderbouwing voor het strategisch/anticiperend grondaankopen in relatie tot het huidige grondbezit van de gemeente. Het wordt daarom aanbevolen om een duidelijker relatie te leggen tussen de grondbeleidskeuze en de (resterende) bouwopgave. Overigens is over strategisch/anticiperend grondaankopen op portefeuillehoudersniveau afgesproken geen specifiek budget daarvoor aan te vragen, maar per geval aan de raad voor te leggen.

Verder biedt de paragraaf grondbeleid inzicht in de resultaten die de gemeente heeft behaald ten aanzien van haar actief grondbeleid. De prognose van de resultaten van de lopende grondexploitaties worden daarbij voor de komende jaren uiteen gezet. De prognose van het resultaat wordt echter niet op projectniveau inzichtelijk, wat overigens niet verplicht is. Het tevens weergeven van de resultaten op projectniveau bevordert het inzicht in met name de negatieve grondexploitaties..

Daarnaast wordt het beleid ten aanzien van resultaatbestemming helder geformuleerd. Verder gaat de paragraaf in op de risico's op hoofdlijnen bij de lopende grondexploitatie en worden de verschillen (in het bedrijfsresultaat) nader verklaard. In de paragraaf Weerstandsvermogen wordt tevens inzichtelijk dat de Algemene Reserve van de gemeente bestaat uit de Algemene Dienst en uit de Algemene Reserve Grondbedrijf. Bij de behandeling van de najaarsnota 2007 is echter besloten om de afdracht aan de Algemene Dienst in vijf jaar af te bouwen naar nul.

4.2.2 Voorjaarsnota 2007

Frequentie

De voorjaarsnota wordt jaarlijks opgesteld.

Volledigheid

De voorjaarsnota geeft de ontwikkeling weer van de begrotingssaldi op basis van de (structurele en incidentele) financiële gevolgen van de voorstellen (voor nieuw of te intensiveren beleid). De financiële ruimte voor nieuw en te intensiveren beleid wordt daarbij nader toegelicht. Tenslotte wordt ingegaan op de voorgestelde, incidentele onttrekkingen uit de Reserve Ontwikkeling Stad.

Inhoud

De Voorjaarsnota geeft inzicht in de ontwikkeling van de begroting die in het voorgaande jaar is vastgesteld. Met betrekking tot het jaar 2007 wordt het maken van een vergelijking tussen de voorjaarsnota en de programmabegroting enigszins bemoeilijkt, aangezien er in de Voorjaarsnota reeds een beleidsprogrammawijziging heeft plaatsgevonden. De gewijzigde beleidsprogramma's sluiten aan op de programmabegroting van 2008.

4.2.3 1^e Bestuursrapportage 2007

Frequentie

Vanuit de marap wordt twee keer per jaar een bestuursrapportage opgesteld waarin op een abstracter niveau het college naar de raad over de voortgang rapporteert ten aanzien van de realisatie van de raadsprogramma's. De burap is dus een rapportage over de programmabegroting.

Volledigheid

De burap behandelt hoofdzakelijk de voortgang van het meerjaren ontwikkelingsprogramma (MOP) en de afwijkingen van de begrotingsprogramma's. Het betreft hier onder andere het programma 'Ontwikkelen leefomgeving' en tevens de financiële zaken binnen het Grondbedrijf, wat qua opbouw vergelijkbaar is met de marap.

Inhoud

Met betrekking tot de voortgang van het meerjaren ontwikkelingsprogramma zijn de prioriteiten ten aanzien van de nieuwe woningbouwprojecten weergegeven, waarbij tevens inzicht wordt

gegeven in de stand van zaken. De knelpunten worden in dat kader nader toegelicht. Met betrekking tot het bouwprogramma wordt tevens gerefereerd aan de Koersnotitie 2007-2011 en het Meerjaren Bouwprogramma 2007-2015. Verder is de burap qua opbouw gestructureerd, zijn de thema's op hoofdlijnen behandeld en is de formulering over het algemeen helder. De burap biedt de raad in principe voldoende inzicht in de stand van zaken, waarna de raad op basis daarvan eventueel kan bijsturen.

4.2.4 Jaarverslag Grondbedrijf

Frequentie

In het jaarverslag wordt niet aangeduid wat de frequentie is van het opstellen van een jaarverslag Grondbedrijf. Uit interviews is echter gebleken dat de jaarverslagen daadwerkelijk jaarlijks worden opgesteld. Voor dit onderzoek is enkel het Jaarverslag Grondbedrijf 2007 globaal bestudeerd. Het jaarverslag is vooralsnog niet door de raad vastgesteld, maar het college heeft in april 2008 (collegebesluit 15 april 2008) besloten dit document ter vaststelling aan de raad voor te leggen. Met betrekking tot frequentie, zijn de volgende bevindingen gedaan:

- De gemeentelijke grondexploitaties worden niet jaarlijks herzien, wat niet conform de nota Weerstandsvormogen Grondbedrijf is. Dit blijkt onder andere uit het volgende voorbeeld: voor complex Larserpoort (B12) is in 2005 een herziene grondexploitatie opgesteld en vastgesteld door de raad. Vervolgens wordt aangegeven dat in 2008 de grondexploitatie zal worden herzien. Herziening van grondexploitatie is in principe wettelijk niet verplicht maar is noodzakelijk wil de raad optimaal toezicht kunnen houden en daarmee optimaal kunnen controleren en sturen.
- In het jaarverslag wordt niet duidelijk in hoeverre er bij complexen sprake is geweest van majeure afwijkingen die tevens zijn gerapporteerd in het kader van de actieve informatieplicht naar de raad. Het jaarverslag verschaft daarbij tevens geen informatie met betrekking tot de begrote kosten en opbrengsten. Eventuele afwijkingen worden daardoor niet inzichtelijk.

Volledigheid

Het Jaarverslag Grondbedrijf gaat in op het resultaat van het Grondbedrijf en daarmee dus de behaalde en de te verwachten resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties. Daarnaast zou het jaarverslag de punten die in bijlage 2 van dit onderzoek staan moeten behandelen. Op basis daarvan zijn de bevindingen als volgt:

- Er wordt inzicht verschaft in zowel de lopende gemeentelijke grondexploitaties als de niet in exploitatie genomen gronden. Het project Stadshart wordt in dit document niet behandeld gezien het feit dat het project destijds een joint venture (publiek-private samenwerking) betrof.

- Het jaarverslag bevat per grondexploitatie informatie met betrekking tot het programma, de planning, het verwachte resultaat, het percentage gerealiseerde kosten en opbrengsten, de boekwaarden, de eventueel te treffen voorzieningen en de eventuele winstafdrachten. Dit wordt niet weergegeven in overzichtelijke tabellen maar in verhalende vorm waardoor het voor de raad wellicht minder overzichtelijk wordt. Het benoemen van dergelijke informatie vindt daarnaast beperkt plaats en dus niet consistent.
- Aspecten zoals de totale begroting, de risicobandbreedte, de status van de grondexploitatie, aanduiding eenheid (Netto Contante Waarde of eindwaarde) worden bij geen van de grondexploitaties behandeld.
- De relevante/recente ontwikkelingen worden per grondexploitatie duidelijk benoemd.
- Het wordt niet in één opslag duidelijk welke grondexploitaties administratief zijn/worden afgesloten en welke criteria daarvoor zijn gehanteerd. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de complexen die reeds uit exploitatie zijn genomen, in het jaarverslag worden aangeduid als 'gronden niet in exploitatie'. Normaliter wordt onder 'niet in exploitatie genomen gronden' gronden verstaan die nog niet zijn ontwikkeld. De gemeente Lelystad hanteert dus een andere definitie. Slechts Larserpoort (A34) betreft een complex waarbij daadwerkelijk sprake is van niet in exploitatie genomen gronden. Bij een aantal complexen wordt zelfs aangegeven dat het proces van bouwrijp maken reeds gaande is. Het betreft hier dus in feite gronden in exploitatie.
- Het jaarverslag biedt geen prognose van het verloop van de ontwikkeling reserve Grondbedrijf. Dit wordt wel weergegeven in de paragraaf Grondbeleid van de jaarbegroting en de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf.
- Het jaarverslag rapporteert over exploitatieovereenkomsten en intentieovereenkomsten met ontwikkelaars.

Inhoud

Met betrekking tot de inhoud betreft het hier met name de financiële aspecten binnen grondexploitaties. Het gaat hier voornamelijk om de mutaties en de stand van zaken met betrekking tot o.a. risico's, stelposten, optimalisaties, bijdragen, subsidies etc. Zie hiervoor de lijst in bijlage 7.2. De bevindingen ten aanzien van de inhoud van het jaarverslag zijn als volgt:

- Het per complex benoemen van de risico's en de daaraan gekoppelde beheersmaatregelen wordt niet consistent uitgevoerd. Gedurende een grondexploitatie is immers altijd sprake van risico's. Deze risico's dienen te worden voorgelegd aan de raad waarbij tevens wordt aangeduid welke financiële gevolgen deze kunnen hebben op de grondexploitatie en welke maatregelen dienen te worden genomen teneinde deze risico's te kunnen beheersen. Het jaarverslag verschaft met betrekking tot het voorgaande onvoldoende informatie. Het jaarverslag verwijst hiervoor echter naar de Nota weerstandsvermogen Grondbedrijf,

waarin de risicobuffers inderdaad per grondexploitatie worden bepaald. De raad heeft dus aan de hand van deze nota zicht op de risico's per project.

- Het jaarverslag biedt inzicht in de boekwaarden per complex ultimo 2006 en 2007. Ten gevolge hiervan is er inzicht in de mutaties gedurende het betreffende jaar. Het is echter niet duidelijk hoe de mutaties zijn ontstaan (mutatie in kosten en opbrengsten).
- Voor een aantal complexen wordt niet inzichtelijk in hoeverre de kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd. Het betreft hier de complexen Schouw-Oost, Kust, Noordzoom fase 1 West, Warande hoofdplanstructuur, Warande 1^e deelgebied, en Flevopoort.
- Voor een aantal complexen wordt niet inzichtelijk wat de raming is van het resultaat. Het betreft hier de complexen Kust, Noordzoom fase 1 West, Rivierenbuurt Zuid Oost, Warande hoofdplanstructuur, Warande 1^e deelgebied, en Flevopoort.
- Gezien het niet weergeven van de ramingen van de resultaten van de lopende grondexploitaties, wordt niet inzichtelijk bij welke complexen er sprake is van tekorten en welke voorzieningen hiervoor dienen te zijn getroffen. Daarnaast zou inzicht in de mutaties van de negatieve plannen de raad de mogelijkheid bieden te sturen bij het treffen van voorzieningen (aanvulling voorzieningen, terugstorting naar reserve Grondbedrijf). Mutatie van de Reserve Risico Grondexploitatie wordt alleen in totaliteit weergegeven.
- Bij een aantal complexen is geen sprake van onderbouwde winstnemingen. Het betreft hier voornamelijk de complexen Oostervaart Oost, Noordersluis, Noordersluis-zuidoost, Westerdreef en Larserpoort. Daarbij valt tevens op dat het percentage gerealiseerde opbrengsten voor een aantal van deze complexen relatief laag is. Onderbouwning van de winstneming is in dergelijke gevallen noodzakelijk. Het gaat hier met name om de complexen Oostervaart Oost (41%), Westerdreef (38%) en B12-Larserpoort (57%). Dit alles nog los gezien van onze opmerkingen over de wijze van winstneming als zodanig.
- Voor de niet in exploitatie genomen gronden wordt niet helder hoe de boekwaarde de afgelopen periode zich heeft ontwikkeld. De totale boekwaarde van complex A34-Laserpoort is enkel ultimo 2007 weergegeven. De huidige boekwaarde per vierkante meter zou daarnaast voor de raad meer informatie hebben verschaft teneinde een vergelijking te kunnen maken met de marktwaarde. Dit wordt echter niet weergegeven.
- De afdracht ten behoeve van infrastructurele werken op bovenwijks niveau (Reserve Bovenwijkse Voorzieningen) wordt standaard toegepast in de gemeentelijke grondexploitaties. De infrastructurele uitgaven met specificatie van de dekking worden in het jaarverslag benoemd. Het betreft hier de complexen Westerkwartier en Warande hoofdplanstructuur.

- Het jaarverslag biedt een overzicht van in 2007 verworven gronden, uitgegeven gronden, gronden in beheer en de beschikbaarstelling van kredieten/budgetten.

Op basis van de bovenstaande bevindingen kan worden geconcludeerd dat het jaarverslag op een groot aantal punten, voornamelijk met betrekking tot de aspecten volledigheid en inhoud, kan worden aangescherpt. Indien een MPG op termijn wordt opgesteld en de toelichting in de programmarekening is conform de gestelde eisen, kan het verschijnen van het jaarverslag Grondbedrijf in principe komen te vervallen.

4.2.5 Koersnotitie

Frequentie

Op basis van bestaande informatie is niet duidelijk wat de frequentie is van het verschijnen van de Koersnotitie in de raad. In de Koersnotitie wordt dit niet duidelijk aangegeven. In de Koersnotitie 2007-2011 wordt echter verwezen naar de meest recente koersnotities 2003, 2004-2008 en 2005-2009. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het opstellen van de Koersnotitie niet jaarlijks plaatsvindt.

Inhoud

De Koersnotitie is in principe een kaderstellend document waarin de concrete bouwopgave, zowel kwalitatief als kwantitatief, behandeld wordt voor de kortere termijn binnen de gemeente Lelystad. Alvorens hierop wordt ingegaan, wordt in de Koersnotitie een evaluatie gedaan van de maatregelen die zijn geformuleerd in de voorgaande Koersnotities teneinde de doelstellingen te behalen (bijvoorbeeld het eerder starten van de bouw van het project Warande in 2007). Per thema wordt nagegaan in hoeverre de betreffende maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Maatregelen die echter niet zijn uitgevoerd, worden indien nog wenselijk, doorgeschoven naar een zogenaamde actielijst voor de daarop volgende periode. Dit kan daarom worden gezien als een vorm van verantwoording. De kwaliteit van de Koersnotitie is over het algemeen gezien voldoende met betrekking tot de aspecten structuur, diepgang en leesbaarheid. De Koersnotitie biedt voor de raad in principe voldoende handvatten teneinde te kunnen controleren en te sturen.

4.2.6 Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf

Frequentie

Op basis van de beschikbare documenten kan worden geconstateerd dat de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf niet jaarlijks wordt vastgesteld. In de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2008 wordt aangegeven dat de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2006 de laatst vastgestelde versie is. Dit doet afbreuk aan het jaarlijks inzicht dat de raad moet hebben in de gehanteerde risicobuffers. De behoren op actuele cijfers gebaseerd te zijn.

Inhoud

De gemeente Lelystad biedt in deze nota inzicht in een aantal belangrijke aspecten, namelijk de hoogte van: de Algemene Reserve Grondbedrijf, de Bestemmingsreserves, de voorzieningen, de risico's op de lopende grondexploitaties en de Reserve Ontwikkeling Stad.

Het is echter opvallend dat de nota als uitgangspunt heeft om de bestuurlijk vastgestelde grondexploitaties jaarlijks te willen herzien, terwijl in het overzicht van de vastgestelde grondexploitaties blijkt dat hier niet aan wordt voldaan. Het betreft hier tien van de veertien grondexploitaties. Dit wordt echter verklaard uit het feit dat het gemeentebestuur heeft gekozen voor herijking van de koers in het kader van de veranderende markt voor woningbouw en bedrijventerreinen. Deze keuze heeft geleid tot onderzoek per project (contracten, wijziging programma's, verminderen project) teneinde meer aansluiting te vinden op de marktontwikkelingen. De uitkomsten hiervan zijn vertaald in de Koersnotitie met als gevolg dat er in de periode 2002-2004 geen herzieningen van grondexploitaties aan de raad zijn aangeboden. Hieruit blijkt dat de gemeente anticipeert op de marktomstandigheden en haar ruimtelijk beleid dus bijstelt. Echter in de Nota Weerstandvermogen Grondbedrijf 2008 wordt duidelijk dat herziening van het merendeel van de lopende grondexploitaties pas in dat jaar zal plaatsvinden. Dit houdt in dat voor een aantal grondexploitaties vijf jaar lang geen herziening heeft plaatsgevonden, wat uit oogpunt van risicobeheersing een tekortkoming is.

De financiële overzichten bieden feitelijk gezien onvoldoende inzicht teneinde de financiële positie van het Grondbedrijf te beoordelen. Aangezien de grondexploitaties niet jaarlijks worden herzien geeft de nota geen actueel overzicht van de stand van de reserves en voorzieningen, de resultaten van de grondexploitaties en de winstaftochten aan de ROS. De raad heeft met deze nota in feite beperkt zicht op de risico's in zijn totaliteit en de daarbij benodigde financiële dekking. De nota biedt in de bijlage wel inzicht in de risico's en de benodigde risicobuffer op projectniveau. De vraag is echter in hoeverre de weergegeven cijfers een getrouw beeld geven. Het wordt voor de raad daarnaast niet in één oogopslag duidelijk wat uiteindelijk het totale weerstandvermogen van het grondbedrijf is.

4.3 Verantwoording en besluitvorming omtrent grondexploitaties

Naast de wijze van verantwoording binnen de zogenaamde Planning & Control Cyclus, vindt gedurende het jaar tevens verantwoording en besluitvorming plaats op projectniveau. Deze paragraaf gaat daarom specifiek in op de verantwoording en besluitvorming rond grondexploitaties. Het gaat hierbij o.a. om herziening van de grondexploitatie, (strategische) grondaankopen, kredietaanvraag planvoorbereiding, contracten en overeenkomsten, gronduitgifte etc.

Op basis van een globale studie op de beschikbare raadsbesluiten (2006-2008) zijn de volgende bevindingen als volgt:

- **Planologische maatregelen:** Indien het college ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling planologische maatregelen dient te treffen, dan dient de raad hierover te worden geïnformeerd. Uit de raadsbesluiten blijkt dat de raad veelvuldig wordt geïnformeerd en gevraagd besluiten te nemen ten aanzien van planologische maatregelen. Het betreft hier voornamelijk voorbereidingsbesluiten met betrekking tot toekomstige bestemmingsplannen en instemming van o.a. gebiedsvisies. Enkele voorbeelden uit de raadsbesluiten binnen de gemeente Lelystad zijn als volgt:
 - Instemming met voorbereiding bestemmingsplannen voor Flevopoort;
 - Vaststellen bestemmingsplan Hanzepark;
 - Voorbereidingsbesluit Centrum Zone Oost;
 - Instemmen met gebiedsvisie Lelystad Noord als kader voor bestemmingsplan;
 - Uitwerkingsplan Galjoen Zuid van bestemmingsplan Schepenwijk Midden.

- **Grondexploitaties:** Teneinde periodiek inzicht te krijgen in de financiële stand van zaken van ruimtelijke projecten dienen grondexploitaties in principe jaarlijks te worden geactualiseerd c.q. herzien (het gezamenlijk vaststellen van grondexploitaties is tevens mogelijk indien sprake is van een MPG). Uit de raadsbesluiten blijkt dat de raad wordt geïnformeerd en gevraagd grondexploitaties vast te stellen. Uit de raadstukken blijkt, zoals reeds eerder is bevonden uit het Jaarverslag Grondbedrijf 2007 (zie paragraaf 4.2.2.), dat grondexploitaties niet jaarlijks worden vastgesteld door de raad. Voorbeeld hiervan is het project De Landerijen. Enkele voorbeelden van verantwoording ten aanzien van grondexploitaties uit de raadsbesluiten zijn als volgt:
 - Vaststellen 1^e deelgebied en hoofdplanstructuur Warande 2007;
 - Vaststellen grondexploitatie De Landerijen 2007 (herziene grondexploitatie in 2004 vastgesteld);
 - Vaststellen grondexploitatie Noordzoom, fase 1 Oost 2007;
 - Vaststellen herziene grondexploitatie en planning Stadshart.

- **Significante afwijking grondexploitaties:** Grondexploitaties dienen in principe jaarlijks te worden geactualiseerd c.q. herzien en vastgesteld door de raad. Indien blijkt dat gedurende het jaar sprake is van significante afwijkingen, dan dient het college de raad hierover te rapporteren in het kader van de actieve informatieplicht. Uit de bestaande documenten wordt niet duidelijk wat de definitie is van een substantiële afwijking. Uit de interviews komt niet naar voren dat het begrip significante of majeure afwijking in een beleidsdocument is gedefinieerd. Wel wordt aangegeven dat in geval van een significante afwijking de raad moet worden geïnformeerd en de grondexploitatie dient te worden herzien. Echter zonder een heldere afbakening werkt dit subjectiviteit in de hand. Uit de bestudeerde raadsbesluiten wordt niet duidelijk in hoeverre de raad wordt geïnformeerd inzake significante afwijkingen van grondexploitaties. Dit heeft wellicht te maken met het feit dat uitsluitend de betreffende raadsbesluiten voor de periode 2006-2008 zijn

beoordeeld. Daarnaast worden afwijkingen binnen de begroting gerapporteerd aan de hand van tussentijdse rapportages, Buraps en/of Maraps. Dit is gedurende de interviews bevestigd. In de samenwerkingsovereenkomst voor de (toenmalige) PPS Stadshart is helder geformuleerd wanneer sprake is van een significante afwijking (zowel financieel als programmatisch) en welke actie dan dient te worden ondernomen.

- **(Strategische) grond- en opstalaankopen:** Indien de gemeente streeft naar een actief grondbeleid, zal er sprake zijn van (strategische/anticiperende) grondaankopen. De raad dient hierover te worden geïnformeerd. Daarbij kan de raad een krediet aan het college ter beschikking stellen ten behoeve van strategische grondaankopen. Uit de raadsbesluiten blijkt dat de raad wordt geïnformeerd en voorgesteld besluiten te nemen met betrekking tot grond- en/of opstalaankopen. Geconcludeerd kan worden dat binnen de gemeente Lelystad geen sprake is van een budget strategische aankopen. Uit interviews is gebleken dat de gemeente een overeenkomst heeft gesloten met Domeinen inzake het eerste recht van grondaankoop.
- **Kredietaanvraag:** de raad wordt geïnformeerd en tevens voorgesteld besluiten te nemen ten aanzien van kredietverstrekking. Het betreft hier voornamelijk kredietaanvragen ten behoeve van grondaankopen, planvoorbereiding en planuitvoering. Uit de raadsbesluiten blijkt dat het college bij iedere grondaankoop een kredietaanvraag dient te doen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er - conform de daarover met de Raad gemaakte afspraak - geen sprake is van een specifiek budget voor strategische aankopen.
- **Vestigen van Wvg (Wet voorkeursrecht gemeenten):** Indien de gemeente actief gronden verwerft dan kan gebruik worden gemaakt van het instrument Wvg. Het college dient de raad hierover te informeren waarna vervolgens besluitvorming kan plaatsvinden. Uit de raadsbesluiten blijkt dat binnen de gemeente Lelystad hier sprake van is:
 - Mega Larserpoort;
 - Besluit Wvg op percelen gelegen in Structuurplan 2015 en plangebied Lelystad Airport en omgeving.
- **Grondverkoop:** Naast grondaankopen dient het college tevens de raad te informeren omtrent grondverkoop. Grondverkoop dienen te worden getoetst aan de gestelde kaders (Algemene verkoopbepalingen). Hierbij moet voor de raad tevens duidelijk worden wie de afnemende partijen zijn. Uit de bestaande raadsbesluiten is slechts sprake van één besluit omtrent de verkoop van grond. Hierbij is echter niet duidelijk welke partij de gronden heeft aangekocht. Het beperkt aantal verantwoordingen kan wellicht worden verklaard uit het feit dat uitsluitend raadsbesluiten in de periode 2006-2008 zijn beoordeeld en dat gronduitgiften pas plaatsvinden indien gronden reeds bouwrijp zijn en de ontwikkelende partijen bereid zijn de betreffende projecten te realiseren.

- Verkoop grond voor uitbreiding zorgboerderij De Zon tegen een prijs van 75 euro/m² en 10 euro/m² agrarisch grond.
- **Storten/onttrekking Reserve Grondbedrijf:** Binnen de gemeente kan sprake zijn van stortingen en onttrekkingen van de Reserve Grondbedrijf aan de Algemene Dienst en/of ROS. Uiteraard dient de raad hierover te worden geïnformeerd en een besluit te nemen. De raad kan voorstellen van het college toetsen aan de gestelde kaders (nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf) ten aanzien van stortingen en onttrekkingen van de Reserve Grondbedrijf. Uit de beschikbare raadsbesluiten blijkt dat de raad hierover wordt geïnformeerd:
 - De eenmalige bijdrage van € 1.000.000 van het Grondbedrijf aan de Algemene Dienst wegens aanbestedingsvoordelen wordt in de Reserve Ontwikkeling Stad (ROS) gestort (en niet in de algemene reserve).
- **Kostenverhaal:** Kosten die de gemeente wenst te verhalen bij private partijen (in geval van private grondexploitatie) dienen te worden onderbouwd conform de exploitatieverordening 1998. Het college dient de raad hierover te informeren. Met de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet per 1 juli 2008 is het kostenverhaal publiekrechtelijk afdwingbaar. Dit stelt nadere eisen aan onderbouwing van te verhalen bijdragen, actualisatie van kosten en besluitvorming hierover.
- **Afdrachten en resultaatbestemming:** Binnen de gemeente Lelystad is sprake van afdracht aan de ROS en resultaatbestemming aan de reserve Bovenwijkse voorzieningen. Deze reserves worden gevoed ten laste van een aantal grondexploitaties.
- **Planschade:** Bij planontwikkeling kan sprake zijn van nadelige financiële gevolgen voor derden bij ruimtelijke wijzigingen van de bestaande situatie. Deze kunnen bij de gemeente daarom een schadeclaim indienen. Dergelijke schadeclaims dienen te worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Uit de raadsbesluiten blijkt dat de raad hierover wordt geïnformeerd. Tevens heeft de raad besloten dat planschaderisico's zoveel mogelijk via overeenkomsten bij de initiatiefnemer/(project)ontwikkelaar worden gelegd.
- **Subsidies:** Voor ruimtelijke ontwikkelingen waarbij sprake is van o.a. maatschappelijke functies, kan de gemeente subsidie ontvangen. Het college dient de raad hierover te informeren. Uit onderzoek blijkt dat dit binnen de gemeente ook plaatsvindt.
- **PPS/samenwerking:** Indien de gemeente met betrekking tot gebiedsontwikkeling een samenwerking aangaat met derden, dan dient het college de gemeenteraad hierover te informeren en de besluitvorming te laten plaatsvinden. Uit de beschikbare raadsbesluiten blijkt dat de raad over zaken omtrent PPS wordt geïnformeerd:

- Beëindiging samenwerking tussen gemeente en Fortis Vastgoedontwikkeling in Ontwikkelingsmaatschappij Stadshart CV/BV.

Bevindingen

Op basis van het voorgaande kan worden geconstateerd dat de gemeenteraad over verscheidende zaken omtrent grondexploitaties wordt geïnformeerd, waardoor de raad in staat wordt gesteld te controleren dan wel te sturen. Hierbij moet echter worden vermeld dat slechts de raadsbesluiten in de periode 2006-2008 zijn gezien. Op basis van de beschikbare documenten wordt verder benadrukt dat de raad kaders dient vast te stellen met betrekking tot significante afwijkingen voor zowel de financiën als het programma. Zonder vastgestelde kaders wordt het college immers niet gestimuleerd tot informatievoorziening indien sprake is van significante afwijkingen. Teneinde te kunnen controleren en te sturen dient het begrip ‘significante afwijking’ nader te worden gedefinieerd.

Grondexploitatiewet

Als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is per 1 juli 2008 de Grondexploitatiewet in werking getreden. Met deze wet krijgen gemeenten nu een wettelijke basis voor kostenverhaal bij private exploitaties. Bij gemeentelijke grondexploitaties kan de gemeente de kosten (deels) verhalen via de grondprijzen bij gronduitgifte. Kostenverhaal door de gemeente op private partijen bij private grondexploitaties vond tijdens de WRO plaats op vrijwillige basis: de exploitatieovereenkomst op basis van de exploitatieverordening. Aangezien er toentertijd geen publiekrechtelijke basis was voor kostenverhaal, hadden gemeenten regelmatig problemen met o.a. free riders, de realisatie van sociale woningbouw en de regierol. De grondexploitatiewet biedt dus de mogelijkheid tot publiekrechtelijke kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen. Het primaat ligt echter bij privaatrechtelijke overeenkomsten (anterieure overeenkomst). Indien het voorgaande niet kan worden gerealiseerd dan kan alsnog een overeenkomst met private partijen worden gesloten op basis van het exploitatieplan (posterieure overeenkomst). Het exploitatieplan dient tegelijkertijd met het bestemmingsplan te worden vastgesteld.

Met betrekking tot de grondexploitatiewet bestaat er een limitatieve kostensoortenlijst van kosten die gemeenten kunnen verhalen. Hieronder vallen tevens de bovenwijkse voorzieningen; het betreft hier een voorziening ten behoeve van meerdere locaties. Er is sprake van een bovenwijkse voorziening (indien geen sprake is van een anterieure overeenkomst) indien wordt voldaan aan drie gestelde criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Indien hier niet aan wordt voldaan dan kunnen de kosten enkel worden verhaald op vrijwillige basis door middel van een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling. Bovenplanse verevening is nota bene tevens niet publiekrechtelijk afdwingbaar. Het hanteren van de voornoemde criteria bij gemeentelijke grondexploitaties ten aanzien van de bovenwijkse voorzieningen is niet verplicht, maar is wellicht een aandachtspunt aangezien momenteel voor elke grondexploitatie een vast bedrag van € 6,- per vierkante meter wordt ingehouden.

Door de inwerkingtreding van de grondexploitatiewet kunnen gemeenten op basis van risico's die inherent zijn aan het voeren van actief grondbeleid tot een heroverweging van het te voeren grondbeleid komen. De grondexploitatiewet heeft voor de gemeente ook gevolgen voor met name de organisatie. Het betekent namelijk dat afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie méér en éérder moeten samenwerken teneinde het exploitatieplan te kunnen opstellen (afstemming m.b.t. kostenverhaal, locatie-eisen en bestemmingsplan). Uit de interviews komt geen eenduidig beeld naar voren omtrent de vraag of en op welke wijze de gemeenteraad van Lelystad is geïnformeerd over deze wet. De wethouder RO geeft aan dat er vanuit de VNG en de provincie Flevoland informatiesessies zijn georganiseerd voor gemeenteraadsleden. De raadsleden geven te kennen niet geïnformeerd te zijn over de Grondexploitatiewet. Wel zijn alle geïnterviewden eensluidend in hun oordeel dat de Grondexploitatiewet voor Lelystad niet tot bijstelling van het gevoerde grondbeleid zal leiden op de korte termijn. Uit de aangeleverde documenten kan het voornoemde niet worden bevestigd. Alleen op basis van de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf wordt enigszins duidelijk dat de gemeente anticipeert op de grondexploitatiewet, waarin namelijk wordt aangegeven dat de grondexploitaties jaarlijks dienen te worden herzien conform de Grondexploitatiewet. In de programmabegroting wordt daarentegen aangekondigd dat er een informerende notitie over de grondexploitatiewet komt in 2008.

4.4 Conclusies

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de raad jaarlijks frequent wordt geïnformeerd inzake grondexploitaties, zij het dat de beoogde jaarlijkse vaststelling van de Nota weerstandsvermogen Grondbedrijf niet is gerealiseerd. De kwaliteit van de informatievoorziening kan echter op een aantal punten worden aangescherpt. Het gaat hier met name om belangrijke inhoudelijke aspecten in de paragraaf Grondbeleid, het Jaarverslag Grondbedrijf en de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf. Het inhoudelijk aanscherpen van deze documenten moet de raad beter in staat stellen te kunnen controleren en te sturen. Daarentegen is het tevens de verantwoordelijkheid van de raad om actief te sturen op de kwaliteit van de aangeleverde verantwoordingsdocumenten. Het door de raad vaststellen van dergelijke documenten die kwalitatief niet op orde zijn, impliceert dus dat raad niet actief genoeg zijn controlerende taak heeft verricht en hierop niet bijstuurt. De Raad dient kaders te stellen met betrekking actieve informatie aan de Raad in het geval van significante afwijkingen voor zowel de financiën als het programma.

De raad heeft verder structureel zicht op de lopende en de in voorbereiding zijnde grondexploitaties, het verloop van de exploitatiesaldi en de reserves ten aanzien van het grondbedrijf en het gecorrigeerde bouwprogramma. Daarnaast wordt de raad inzicht geboden in de risico's en de daarvoor te treffen beheersmaatregelen. Zodoende lijkt de raad zicht te hebben op het benodigde weerstandsvermogen teneinde onvoorziene risico's te dekken. De Rekenkamer wil echter benadrukken dat de grondexploitaties actueel dienen te zijn. Het is namelijk gebleken

dat een aantal grondexploitaties voor een aantal jaren niet zijn herzien, wat ernstig afbreuk doet aan de betrouwbaarheid van de gepresenteerde cijfers t.a.v. het weerstandsvermogen.

De raad heeft ten gevolge hiervan in werkelijkheid beperkt zicht op de huidige kosten en opbrengsten van een project. Het jaarverslag en de nota Weerstandsvermogen voorziet hierin niet voldoende. Tevens heeft de raad geen eenduidig zicht op significante afwijkingen in plannen (programmatisch en financieel), de ontwikkeling van de boekwaarden en de onderbouwing van de winstneming. Deze informatie zou nader kunnen worden aangescherpt in documenten als het Jaarverslag en de Nota Weerstandsvermogen.

Kortom, in totaliteit wordt de raad frequent voorzien van informatie, maar op de aspecten volledigheid en inhoud is nadere aandacht noodzakelijk. Het gaat hier dus met name om het jaarverslag Grondbedrijf en de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf.

5 Casestudy

Naast de bevindingen ten aanzien van het grondbeleid op hoofdlijnen, is de Rekenkamer tevens geïnteresseerd in de gang van zaken op projectniveau. Er zijn daarom twee projecten geselecteerd om een globaal beeld te krijgen in hoeverre de raad stuurt op effectiviteit van het grondbeleid, op basis van welke informatie dit plaatsvindt, in hoeverre er zicht is op de risico's en wat de mate van zeggenschap is in de risicobeheersing. De twee geselecteerde projecten zijn Stadshart en De Landerijen. Per project zullen de thema's kaderstelling, verantwoording en sturing en besluitvorming worden behandeld. Vooraf wordt benadrukt dat op basis van de bevindingen bij deze twee projecten niet kan worden geconcludeerd dat de constatering voor alle projecten in Lelystad gelden.

5.1 De Landerijen

5.1.1 Kaderstelling

Uit de documenten blijkt dat het project De Landerijen conform het ruimtelijk beleid wordt uitgevoerd. De bestemmingsplanprocedure werd via artikel 19.2 uitgevoerd teneinde alsnog te kunnen starten met de bouw aangezien men meende dat in relatie tot de doelstellingen in het Masterplan "Versnelde Groei" niet langer kon worden gewacht. De realisatie van De Landerijen is naast het Masterplan tevens conform het Structuurplan. Verder geeft de Uitwerkingsnota Grondbeleid aan dat de gemeente in principe een actief grondbeleid voert. Uit de documenten is in dat kader gebleken dat de gemeente gronden heeft verworven van Domeinen ten behoeve van het plan De Landerijen en dus conform het grondbeleid heeft gehandeld.

5.1.2 Verantwoording

Uit het interview is gebleken dat met betrekking tot het project De Landerijen aan de raad wordt gerapporteerd aan de hand van het jaarverslag Grondbedrijf, Nota Weerstandsvermogen, bestuursrapportages en de herziening van de grondexploitatie. Uit documentenstudie blijkt dat dit ook heeft plaatsgevonden.

Uit dossieronderzoek is gebleken, en door de geïnterviewde tevens bevestigd, dat de grondexploitatie van De Landerijen niet jaarlijks wordt herzien, terwijl dit als beleidskader is geformuleerd in de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf. Herziening en vaststelling van de grondexploitatie door de raad heeft enkel plaatsgevonden in de jaren 2001, 2004 en 2007. In deze periode is echter het geprognosticeerde resultaat jaarlijks aanzienlijk gestegen (variërend tussen 6-28%). De raad wordt dus niet jaarlijks geïnformeerd, terwijl gesteld kan worden dat sprake is geweest van substantiële afwijkingen in kosten en/of opbrengsten waarvan de raad zo snel en volledig mogelijk op de hoogte zou moeten zijn gesteld. Het niet jaarlijks herzien en door de raad laten vaststellen van de grondexploitatie is opmerkelijk gezien het feit dat winstneming jaarlijks plaatsvindt. Gedurende het interview wordt echter aangegeven dat dergelijke informatie

jaarlijks tweemaal richting de raad gaat aan de hand van buraps en dat jaarlijks de grondexploitaties bij de vaststelling van de jaarrekening worden geactualiseerd. Daarbij wordt door de geïnterviewde tevens kenbaar gemaakt dat er geen afspraken zijn gemaakt en vastgesteld ten aanzien van de informatie aan de raad over (significante) afwijkingen. Uit de documentenstudie blijkt dat inderdaad geen beleid ten aanzien van het melden van afwijkingen in de grondexploitatie aan de raad is geformuleerd.

5.1.3 Sturing en besluitvorming

Omdat de grondexploitatie niet jaarlijks wordt herzien, krijgt de raad ondanks het jaarlijks verschijnen van de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf en het Jaarverslag Grondbedrijf geen inzicht in het actuele resultaat, wel in de projectspecifieke risico's en de te treffen risicobeheersmaatregelen met betrekking tot het project De Landerijen. Voornoemde documenten behoren gebaseerd te zijn op het actuele resultaat van het project. Pas dan is het in feite mogelijk om een risicobuffer te bepalen. Daarvoor dient de grondexploitatie te worden herzien en vastgesteld door de raad. Op deze wijze blijft de raad zicht houden op de prognose van het resultaat en tevens de te nemen risicobeheersmaatregelen. Sturing door de raad op het resultaat is dus niet mogelijk.

Uit de documentatie blijkt dat er wel is bijgestuurd op programmaniveau. De marktvrage naar de geprogrammeerde grote kavels bleek te laag te zijn. Hierop heeft verdichting in het plan plaatsgevonden middels het aanbieden van kleinere kavels met als resultaat een uitbreiding van het oorspronkelijk programma met 300 woningen. In welke mate de raad daadwerkelijk heeft bijgestuurd kan uit de beschikbare documentatie niet worden geconstateerd.

5.2 Stadshart

Stadshart is een herstructureringsgebied waarbij de gemeente geconfronteerd werd met een fors tekort op de exploitatie. Om de uitvoerbaarheid van het project te bewerkstelligen heeft de gemeente in samenwerking met Fortis (voorheen William Properties) een PPS opgericht, genaamd: Ontwikkelingsmaatschappij Stadshart B.V. (OMS). Het betreft hier een CV/BV entiteit waarin beide partijen een belang hebben van circa 50% en ieder €0,5 miljoen euro heeft gestort. Daarnaast heeft de gemeente haar gronden om niet ingebracht. Partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de grondexploitatie. De vastgoedexploitatie is een verantwoordelijkheid van Fortis, maar dit staat buiten de ontwikkelingsmaatschappij. Sinds kort is de samenwerking tussen de gemeente en Fortis beëindigd. De gemeente heeft het aandeel van Fortis in OMS overgenomen en daarmee een belang van 100% in OMS verkregen. De prijs van het aandeel van Fortis is middels een due dilligence gewaardeerd en op basis van onderhandelingen uiteindelijk vastgesteld. Ondanks het feit dat de gemeente een belang heeft van 100%, blijft de raad feitelijk gezien op afstand.

5.2.1 Kaderstelling

De ontwikkeling van het Stadshart staat centraal in het ruimtelijk beleid van de gemeente Lelystad. Documenten als de Visie op Wonen, Nota Kernvoorraad en het Structuurplan vormen het kader voor de ontwikkeling van het Stadshart. Een Masterplan is binnen dit kader opgesteld dat voor OMS met betrekking tot het bouwprogramma als uitgangspunt dient. Daarnaast is voor het Stadshart een Klankbordgroep opgericht die de kaders schept met betrekking tot onder andere het ruimtelijk beleid waarbinnen OMS moet opereren. Aan wie de Klankbordgroep zelf verantwoording aflegt heeft de Rekenkamer niet kunnen vaststellen. Geconcludeerd kan worden dat met betrekking tot het project Stadshart de kaders voldoende zijn afgebakend en aansluiten op de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente.

5.2.2 Verantwoording, sturing en besluitvorming

Om een beeld te kunnen schetsen van de verantwoording, sturing en de besluitvorming van het project Stadshart worden hieronder in chronologische volgorde de in het gemeentelijke projectdossier aanwezige raadsbesluiten weergegeven.

Uit het gemeentelijke projectdossier blijkt dat in de zomer van 1999 William Properties is geselecteerd uit meerdere inschrijvingen. Dit heeft geleid tot het sluiten van een intentieovereenkomst met WP per 17 september 1999. Daarin is onder meer opgenomen dat de gemeente het tekort van HFL 13,7 miljoen voor haar rekening zal nemen, en dat er minder woningen (540 in plaats van 800) in het plan zijn opgenomen dan in de structuurvisie Central Zone Lelystad. Uit de documentatie heeft de Rekenkamer niet kunnen vaststellen dat en wanneer de raad hierover is geïnformeerd.

Medio 2000 zijn de hoofdlijnen van de te sluiten samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen gemeente en WP in de stuurgroep Stadshart besproken. De uitwerking van de hoofdlijnen verloopt moeizaam. Dit wordt in december 2000 aan de raad gemeld. Daar zegt het college toe dat zij de raad vertrouwelijk op de hoogte zal houden. Dit laatste kan niet geverifieerd worden aan de hand van het dossier.

Medio 2001 krijgt de raad het voorstel om in te stemmen met de samenwerkingsovereenkomst (SOK) Stadshart. Hierin worden kaders opgenomen over afwijkingen in financiële, projectmatige en procesmatige zin.

In augustus 2001 verzoekt het college de provincie om goedkeuring voor de oprichting van de CV/BV. Deze goedkeuring volgt in september 2001.

In september 2001 besluit het college tot de instelling van een bestuurlijke klankbordgroep. Deze klankbordgroep constateert in mei 2002 dat de herziene grondexploitatie significant afwijkt conform de samenwerkingsovereenkomst (SOK) waardoor op grond van het contract instemming nodig is van de raad. In april 2003 besluit de raad over wijziging van het masterplan

Stadshart betreffende onder andere de herziene grondexploitatie (versie 11 september 2002) en de planning.

April 2004 legt het college het definitief ontwerp Embrassade Noord, Zuid en Oost voor aan de Commissie Ruimte. Naar aanleiding van de discussie in de Commissie Ruimte over de mate waarin het ontwerp past binnen de kaders van het raadsbesluit Herijking Hoofdwegenstructuur wordt het ontwerp aangepast.

In september 2004 besluit de raad conform over het aanpassen van de SOK aan het nieuwe plan Dukaatplein/Wisselplein (stedenbouwkundig, planning en grondexploitatie). Wel geeft de raad als kader mee dat zij elk jaar een verslag wil ontvangen over de planning, de kosten etc.

Begin 2005 stelt de raad het bestemmingsplan Stadshart vast. In november 2005 stelt het college de raad voor geen beroep in te stellen tegen het besluit van de provincie om het bestemmingsplan Stadshart gedeeltelijk van goedkeuring te onthouden. Dit wordt conform besloten.

Februari 2005 stelt de raad de gewijzigde grondexploitatie en planning per december 2004 vast en neemt kennis van planaanpassingen Dukaatplein/Wisselplein, voorgenomen planontwikkeling van de bibliotheek, mutaties in de samenwerkingsovereenkomst en de basismaterialen voor de inrichting van de openbare ruimte.

In april 2006 stelt de raad de herziene grondexploitatie per 22 november 2005 en de planning vast.

In maart 2008 stemt de raad in met de herziene grondexploitatie en planning. Aangegeven wordt dat is afgesproken dat jaarlijks de grondexploitatie en de planning van het Stadshart wordt herzien en dat bij significante afwijkingen zoals in de samenwerkingsovereenkomst bepaald is goedkeuring van de raad is vereist. In dit geval is het nominale saldo van de grondexploitatie verbeterd van € 260.000 in november 2006 naar € 460.000 in november 2007.

5.3 Conclusies

Uit de cases Landerijen en Stadshart blijkt dat beide projecten een directe relatie met het ruimtelijk beleid hebben. Verantwoording over beide projecten vindt jaarlijks plaats. Opvallend hierbij is dat dit bij Stadshart, een “niet-gemeentelijk” project, op basis van een jaarlijks vastgestelde grondexploitatie gebeurt en bij De Landerijen de grondexploitatie eenmaal per drie jaar wordt vastgesteld. Te meer opvallend als bedacht wordt dat er bij De Landerijen tussentijdse winstneming plaats heeft gevonden. Tevens zijn bij Stadshart wel afspraken gemaakt ten aanzien van afwijkingen en bij De Landerijen niet. Oftewel de raad stelt meer, meer heldere en betere kaders voor een project dat op afstand staat dan voor een gemeentelijk project. De gemeente zou de wijze van kaderstelling en discipline die bij Stadshart wordt getoond ook moeten hanteren voor de “eigen” projecten. Ten aanzien van sturing blijkt uit de casestudies dat dit sporadisch

89/96
12 mei 2009

heeft plaatsgevonden. Voor beide projecten geldt verder dat de gemeentelijke projectdossiers niet alle documenten bevatten.

Bijlagen

1. Visie op Wonen

- De nieuwbouw is er op gericht de wervingskracht van Lelystad te vergroten;
- De nieuwbouw moet voorzien in de in de bestaande voorraad onbediende behoefte van de eigen bevolking, maar is met name gericht op het aantrekken van bewoners van buiten de gemeente;
- Bij de (ruimtelijke) inrichting speelt de kwaliteit, en niet de kwantiteit, een doorslaggevende rol;
- Bij het ontwerpen van woningen wordt zo goed mogelijk ingespeeld op de wensen van de beoogde doelgroep en waar mogelijk wordt aan de toekomstige bewoner inspraak te geven in het ontwerp;
- In de nieuwbouw horen de kwaliteiten ruimte, water en rust optimaal te worden benut. Zowel in de landschapsarchitectuur, de stedenbouw en de keuze van woonconcepten;
- Kwalitatief hoogwaardige woonmilieus toevoegen in de nieuwe uitleg;
- Meer diversiteit wordt bereikt door het realiseren van nieuwe woonconcepten in de uitleg. In de bestaande wijken zijn de mogelijkheden tot transformatie;
- Meer duurzame aantrekkelijkheid in de nieuwbouw (circa 10% in uitleggebieden);
- Handelingskader in bestaande wijken: sloop, nieuwbouw, verbouw, upgrading, stedenbouwkundige verbeteringen, verkoop huurwoningen;
- Specifieke doelgroepen: ouderen (circa 75 woningen per jaar geschikt maken voor bewoning door ouderen), starters en de primaire doelgroep.

2. Checklist bij verantwoording

- **Frequentie:** in hoeverre wordt de raad regelmatig geïnformeerd?
 - Wordt er periodiek gerapporteerd over majeure afwijkingen in de grondexploitatie binnen de P&C-cyclus?
 - Zijn de grondexploitatieberekeningen actueel?
 - Wordt er tijdig en periodiek gerapporteerd over de stand van zaken ten aanzien van de ruimtelijke doelstellingen?

- **Volledigheid:** in hoeverre worden alle noodzakelijke thema's behandeld?
 - Wordt over alle projecten gerapporteerd?
 - Is de rapportage per project volledig (zowel in tijd, geld, programma)?
 - Zijn de relevante ontwikkelingen per exploitatie benoemd?
 - Zijn de niet in exploitatie genomen gronden opgenomen?
 - Is er een risicoanalyse van de grondexploitaties opgenomen?
 - Is de toerekening van apparaatskosten aan de grondexploitaties toegelicht?
 - Wordt aangegeven welke exploitaties administratief worden afgesloten en welke criteria daarbij gehanteerd zijn?
 - Is een prognose van het verloop van de ontwikkeling reserve grondbedrijf opgenomen?
 - Wordt gerapporteerd over in voorbereiding zijnde grondexploitaties?
 - Wordt gerapporteerd over exploitatieovereenkomsten en intentieovereenkomsten met derden?
 - Worden de ruimtelijke doelstellingen gemonitord en gerapporteerd?
 - Wordt de grondbeleidkeuze op projectniveau gerapporteerd?
 - Worden strategische aankopen/minnelijke verwervingen gerapporteerd/krediet votatie?
 - Wordt onteigening op projectniveau gerapporteerd?
 - Wordt het vestigen van WVG op projectniveau gerapporteerd?
 - Wordt het beheer van gronden en opstallen gerapporteerd?
 - Wordt gronduitgifte en marktselectie op projectniveau gerapporteerd?
 - Wordt gerapporteerd inzake bestemmingsplannen en –wijzigingen?
 - Wordt gerapporteerd over contracten en overeenkomsten (exploitatieovereenkomst, realisatieovereenkomst etc.)?
 - Wordt kostenverhaal op projectniveau gerapporteerd?

- **Inhoud:** is de kwaliteit van de aangeleverde informatie van dien aard dat optimaal controle kan plaatsvinden?

- risico's (financieel + programma + beheersmaatregelen)?
- stelposten?
- optimalisaties?
- bijdragen?
- subsidies?
- infrastructurele uitgaven met specificatie van de dekking?
- de boekwaarde primo en ultimo het begrotingsjaar?
- de mutaties (autonoom & niet-autonoom) gedurende het begrotingsjaar?
- prospectie van nog te maken kosten en opbrengsten met onderbouwing?
- de raming van het resultaat?
- Onderbouwing winstneming?
- Is de huidige boekwaarde per vierkante meter van de niet in exploitatie genomen gronden opgenomen alsmede de ontwikkeling van de boekwaarde?
- Wordt er gerapporteerd over de stand primo en ultimo het begrotingsjaar en de mutaties in de getroffen voorzieningen voor negatieve plannen?

3. Overzicht geïnterviewden

- Peter Klooster DT: directie
- Ward van Miltenburg CS: hoofd concernstaf
- Simon de Bree Directeur Grondbedrijf
- Godfried Langefeld EVO: Teamleider en senior planeconoom (Landerijen)
- Ed Rentenaar: PWM: Procesmanager OMS (Stadshart)
- Jop Fackeldey: Wethouder RO
- Boele Siepel (Raadslid Christen Unie)
- Wim Bussink (Raadslid CDA)
- Jeroen Kok (Raadslid Groen links)
- Wout Jansen (Raadslid Inwonerspartij).

4. Gehanteerde documenten

Documenten	Ontvangen	Niet ontvangen	Anders
Kaderstelling			
Ruimtelijk beleid			
Masterplan Versnelde Groei	x		
Visie op Wonen	x		
Visie op Werken: Naar een sterke economie in Lelystad			x
Nota Kernvoorraad	x		
Nota Eigen Bouw en consumentgericht bouwen	x		
Nota Collectief opdrachtgeverschap 2004	x		
Visiedocument wonen, welzijn en zorg	x		
Koersnotitie Stedelijke Ontwikkeling 2004-2008	x		
Koersnotitie Stedelijke Ontwikkeling 2007-2011	x		
Meerjaren bouwprogramma 2002-2012	x		
Meerjaren bouwprogramma 2003-2013 (ind. raadsverslag)	x		
Meerjaren bouwprogramma 2004-2014 (ind. raadsverslag)	x		
Meerjaren bouwprogramma 2007-2015 (ind. raadsverslag)	x		
Meerjaren woningbouwprogramma 2002-2012	x		
Meerjaren ontwikkelingsprogramma 2005-2009	x		
Structuurplan 2015			x
Operationalisering			
Startnotitie Integrale nota grondbeleid	x		
Kadernota grondbeleid	x		
Gewijzigde raadsvoorstel Kadernota grondbeleid	x		
Uitwerkingsnota grondbeleid	x		
Nota Reserves en Voorzieningen	x		
Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf	x		
Nota Selectie marktpartijen	x		
Exploitatieverordening	x		
Algemene verkoopbepalingen	x		
Programmabegroting 2007 (deel 1 en 2)			x
Verantwoording			
Raadsvoorstel eerste bestuursrapportage 2008	x		
Eerste bestuursrapportage 2008	x		
Raadsvoorstel eerste managementrapportage 2008	x		
Eerste managementrapportage 2008	x		
Raadsvoorstel richtlijn eerste burap en marap 2008	x		
Richtlijn eerste burap en marap 2008	x		
Raadsvoorstel richtlijn eerste burap en marap 2007	x		
Richtlijn eerste burap en marap 2007	x		
Eerste marap 2007	x		
Tweede marap 2007	x		
Eerste burap 2007	x		
Tweede burap 2007	x		
Brief ter kennisstelling Nota Reserves en Voorzieningen 2007/Nota Weerstandsvermogen	x		
Woningbouwcijfers 2000	x		
Meerjaren woningbouwrapportage; tussenrapportage 2001-2005	x		
Woningbouwrapportage en voortgangsevaluatie 2000	x		
Voorjaarsnota 2007			
Jaarverslag Grondbedrijf 2006	x		
Jaarverslag Grondbedrijf 2007	x		
Programmarekening 2006	x		
Programmarekening 2007	x		
Programmaverantwoording 2007	x		
Exploitatiebegroting Stadshart	x		
Collegeprogramma			x
Raadsbesluiten 2006-2008			x
Voorgesteld besluit herziene grondexploitatie en planning Stadshart 31 januari 2006	x		
Voorgesteld besluit grondexploitatie Kust 23 december 2003	x		
Goedkeuring herziene grondexploitatie Stadshart 2007	x		
Goedkeuring grondexploitatie Stadshart 26 juni 2007	x		