

Rapportage gemeentelijk grondbeleid gemeente Losser

Rekenkamercommissie Losser

Rapportage gemeentelijk grondbeleid gemeente Losser

Inhoud	Pagina
Voorwoord	1
Samenvattende conclusies en aanbevelingen	2
1. Aanleiding en opdracht	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling	4
1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen	4
1.4 Afbakening	5
1.5 Normenkader	5
1.6 Leeswijzer	6
2. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen	7
2.1 Oordeel	7
2.2 Bevindingen	8
2.3 Aanbevelingen	10
3. Onderbouwing	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Grondbeleid	12
3.3 Evaluatie van het grondbeleid	25
3.4 Rol van de raad	26
4. Bestuurlijke reactie	30
5. Nawoord	34

Bijlagen.

1. Doelstelling en onderzoeksvragen.
2. Overzicht van ontvangen documenten.
3. Overzicht gesprekspartners.
4. Casebeschrijvingen.

Voorwoord

Voor u ligt het tweede rapport van de rekenkamercommissie Losser. De rekenkamercommissie onderzoekt de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Voor haar tweede onderzoek heeft de rekenkamercommissie gekozen voor het onderwerp: Grondbeleid. Het grondbeleid is één van de meest complexe onderdelen van het totale gemeentelijke beleid, dat voor raadsleden niet altijd even goed inzichtelijk is.

Op de website van het ministerie van VROM staat te lezen:

"Om huizen te bouwen, nieuwe gebieden te ontwikkelen en wegen en andere openbare voorzieningen aan te leggen, moet je over de grond beschikken die daarvoor bestemd is. Die grond is schaars. Bij de verdeling ervan is een belangrijke taak voor de overheid weggelegd, zodat die ervoor kan zorgen dat de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ook echt gerealiseerd worden. Dat kan door zelf gronden te verwerven of door er voor te zorgen dat particuliere eigenaren de gewenste bestemming realiseren."

Grondbeleid is geen doel op zich. Grondbeleid wordt ingezet om gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, economie, verkeer en vervoer, sport en recreatie en dergelijke te realiseren. Daarnaast heeft grondbeleid een grote financiële impact. De eventuele baten, maar vooral de financiële risico's zijn van belang voor de algemene positie van de Gemeente Losser.

In maart 2008 startte de rekenkamercommissie een vooronderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid. Doel van het vooronderzoek was het bepalen van de precieze focus van het onderzoek. Bureau Berenschot is gevraagd de rekenkamercommissie te assisteren bij het onderzoek. De maanden juni en juli zijn gebruikt voor de documentanalyse. De analyse liet nog vele vragen onbeantwoord. Deze vragen zijn na de zomervakantie via interviews zoveel mogelijk beantwoord. In december is het conceptrapport aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. Het rapport inclusief conclusies en aanbevelingen is voor een bestuurlijke reactie in januari 2009 naar het college gestuurd. De reactie van het college is opgenomen in dit rapport. Naast een uitgebreide dossierstudie en interviews met direct betrokkenen is ook een casus uit de praktijk geselecteerd.

Het rapport geeft een goed inzicht in de wijze waarop het grondbeleid in de gemeente is vormgegeven. De conclusies en aanbevelingen zijn niet alleen geformuleerd op grond van de bevindingen uit het onderzoek, maar ook geformuleerd richting de toekomst met als doel te komen tot een optimalisering van de uitvoering van het grondbeleid in de gemeente Losser.

De rekenkamercommissie bedankt alle betrokkenen voor hun inzet en betrokkenheid bij dit onderzoek, de aanlevering van gevraagde informatie en de aandacht en tijd die een dergelijk onderzoek met zich mee brengt.

Tot slot: een rekenkamercommissie bekijkt primair welke zaken verbeterd kunnen worden. De rekenkamercommissie hoopt dat de aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college aanleiding zijn om het gevoerde beleid van de gemeente daar waar nodig is te optimaliseren.

Losser, februari 2008.

R. R. Malag
Voorzitter rekenkamercommissie

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie van de gemeente Losser heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het grondbeleid van de gemeente Losser, en wijze waarop besluitvorming door en informeren van de raad over het beleid plaats vindt. Voor het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie de volgende vraag geformuleerd:

“Is binnen de gemeente Losser het grondbeleid doelmatig en doeltreffend georganiseerd en op welke wijze vinden de besluitvorming door en het informeren van de raad over het beleid plaats?”

Het onderzoek richt zich op de periode vanaf 1 januari 2005 tot 1 mei 2008. Voor de casuïstiek is gekeken naar de ontwikkeling van de projecten Saller 2 & 3 en de Geurmeij. De Rekenkamercommissie benadrukt echter dat zij geen onderzoek gedaan heeft naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het grondbeleid in deze en andere concrete gevallen.

Conclusie

De Rekenkamercommissie van de gemeente Losser is van oordeel dat het grondbeleid in onvoldoende mate systematisch en doeltreffend georganiseerd en geborgd is. De Rekenkamercommissie kan de mate van doeltreffendheid van het beleid dan ook niet beoordelen. Er is weliswaar een nota grondbeleid vastgesteld, maar de operationele vertaalslag om dit beleid doeltreffend en doelmatig uit te voeren ontbreekt voor een groot deel. Zo zijn procedures en werkwijzen niet helder beschreven en geborgd, en ontbreken formats en checklists grotendeels. Het gevolg hiervan is dat er ruimte bestaat voor individuele invulling van het beleid en eigen interpretaties plaatsvinden die niet overeenkomen met het beleid.

De Rekenkamercommissie is van oordeel dat de raad haar rol binnen het grondbeleid slechts ten dele benut. De raad wordt weliswaar formeel betrokken bij de besluitvorming en geeft hierbij al dan niet haar goedkeuring maar heeft hierbij te weinig feitelijke en concreet toepasbare informatie en kennis om een weloverwogen keuze te kunnen maken. Er zijn weliswaar waarborgen omdat in de begroting en daarvan afgeleid het jaarlijkse programma en overzicht, regels, verwijzingen en gegevens over het grondbeleid zijn opgenomen. Dit is voor de raad echter beperkt transparant. En is de raad beperkt in staat om een afgewogen besluit te nemen. De Rekenkamercommissie stelt vast dat bij een groot deel van de raad de kennis, nodig om het grondbeleid te kunnen begrijpen, ontbreekt en dat de raad daarbij ook niet het initiatief neemt om deze kennis te ontwikkelen. Wij stellen derhalve vast dat er een professionaliseringslag gemaakt dient te worden.

Aanbevelingen

Op basis van de gedane bevindingen doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

1. Laat de verschillende afdelingen de taken en procedures beter op elkaar afstemmen en bepaal vooraf de kaders waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt. Het advies hierbij is om deze kaders ook vast te leggen. Hierdoor ontstaat er duidelijkheid over de uitgangspunten en is helder wie waarvoor verantwoordelijk is.

2. De uitgangspunten en doelstellingen dienen meetbaar en controleerbaar te zijn. Dit kan mede verbeterd worden door de doelen van andere beleidsterreinen te koppelen aan de doelen van het grondbeleid. Hiermee wordt duidelijker wat het effect is van het grondbeleid. Koppel deze verbindingen ook intern en aan de gemeenteraad terug.
3. Werk de taken en procedures nader uit in procedurebeschrijvingen, strakkere werkwijzen en hanteer meer standaardformulieren en checklists.
4. Borg de kennis en let op de toekomstige ontwikkelingen van het grondbeleid in de organisatie door dit onder te brengen bij een (coördinerende) functionaris.
5. Draag zorg voor een integrale wijze van dossiervorming. Stel hiervoor richtlijnen en een checklist op en zorg dat conform deze richtlijnen en checklists gewerkt wordt.
6. Evalueer het huidige grondbeleid voordat het nieuwe grondbeleid wordt opgesteld.
7. Organiseer ten behoeve van de raadsleden een college of workshop over de belangrijkste elementen van het grondbeleid om de kennis van het grondbeleid voor de raadsleden te vergroten.

1. Aanleiding en opdracht

1.1 Aanleiding

Grondbeleid is een verplichte paragraaf voor de begroting en het jaarverslag. Het proces rondom grondverwerving en -exploitatie is voor iedereen niet altijd even helder en inzichtelijk. Zowel voor burgers als voor raadsleden blijkt het een lastig te doorgronden materie. De risico's zijn onder meer groot vanwege de schommelende rentestanden, mogelijke grondverontreinigingen, strenge eisen van hogere overheden en planschade. Het betreft een complex onderwerp dat voor raadsleden moeilijk te sturen en te beheersen lijkt en waarmee grote financiële consequenties gemoeid zijn welke van invloed zijn op de bedrijfsvoering van de gemeente Losser. Aan grondexploitaties zijn dus financiële risico's verbonden. De gemeente moet eerst investeren in het verwerven en bouwrijp maken van grond. Pas later, met de gronduitgifte, worden baten gegenereerd die kunnen leiden tot positieve dan wel negatieve boeksaldi afhankelijk van de ontwikkeling van de grondprijzen.

Aangezien het grondbeleid een belangrijke positie inneemt binnen de gemeente heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Losser zich afgevraagd hoe het gemeentelijk grondbeleid georganiseerd is en op welke wijze de raad hierbij betrokken wordt.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht in het grondbeleid van de gemeente Losser. Het onderzoek zal inzicht geven in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het grondbeleid en de uitvoering ervan in de gemeente Losser. Het onderzoek is niet gericht op het vormen van een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het grondbeleid in concrete gevallen. De rekenkamercommissie heeft wel een tweetal cases geselecteerd om te toetsen hoe het beleidskader in de praktijk werkt.

1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen

De volgende vraagstelling staat centraal in dit onderzoek:

Is binnen de gemeente Losser het grondbeleid doelmatig en doeltreffend georganiseerd en op welke wijze vinden de besluitvorming door en het informeren van de raad over het beleid plaats?

De onderzoeksdoelen liggen in het inzicht krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke grondbeleid en hoe vanuit het oogpunt van transparantie de raad in voorkomende gevallen wordt geïnformeerd. De onderliggende onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 1.

Om inzicht te krijgen in de uitvoering van het grondbeleid in de gemeente Losser heeft de rekenkamercommissie het noodzakelijk geacht enkele cases te onderzoeken. Daarmee hebben wij niet de intentie een oordeel te geven over de uitvoering van het grondbeleid in concrete gevallen, evenmin maakt een financiële doorrekening van de grondexploitaties deel uit van dit onderzoek. De bestudering van deze casussen is erop gericht om te toetsen hoe het beleidskader werkt in de praktijk.

1.4 Afbakening

Om vorenstaande centrale vraagstelling en daarvan afgeleide deelvragen te beantwoorden, is een nadere afbakening noodzakelijk. Dit betreft zowel een afbakening in begrippen, de te onderzoeken periode als de te onderzoeken casussen. De rekenkamercommissie heeft het onderzoek gericht op de uitvoering van het beleid voor de periode vanaf 1 januari 2005 tot 1 mei 2008.

1.4.1 Begripsomschrijving

De volgende begrippen worden in dit onderzoek gehanteerd:

- Doelmatigheid: De doelmatigheid van het grondbeleid geeft inzicht tussen de ingezette middelen (menskracht, geld, faciliteiten, ...) in verhouding tot het doel van het grondbeleid.
- Doeltreffendheid: de mate waarin de doelstellingen van het grondbeleid zijn bereikt door de uitvoering ervan.
- Grondbeleid: Het op verantwoorde wijze handhaven van het bestaande grondgebruik en onroerende zaken (beheer), danwel het op een actieve manier realiseren van gewenste veranderingen in het grondgebruik, binnen de gestelde termijnen en tegen maatschappelijk aanvaardbare offers, opdat dit past in de door de gemeente geformuleerde doelstellingen op het gebied van ruimtelijk beleid¹.

1.4.2 Onderzoeksterrein

Het onderzoek is afgebakend tot het gemeentelijk grondbeleid. Ter illustratie zijn de projecten Saller 2 & 3 en De Geurmeij onderzocht.

1.5 Normenkader

De rekenkamercommissie beoordeelt of er in de gemeente Losser voldoende waarborgen zijn om te komen tot een doelmatige en doeltreffende privatisering van sportvoorzieningen. De rekenkamercommissie heeft een normenkader ontwikkeld dat is afgeleid van de volgende bronnen:

- De wet- en regelgeving op het gebied van grondbeleid.
- De richtlijnen die centraal zijn vastgelegd binnen de gemeente omtrent het grondbeleid.

¹ Als motieven voor het voeren van grondbeleid worden veelal gebruikt: (a) Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik; (b) Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid; (c) Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt; (d) Het tijdig kunnen realiseren van nieuwe noodzakelijke bouwlocaties. Een dergelijke motivering werd ook gebruikt in "Op Grond van nieuw Beleid", de rijksnota Grondbeleid die in 2001 werd uitgebracht samen met de 5e Nota Ruimtelijke Ordening maar die vervolgens niet tot besluitvorming zijn gekomen.

- De informatievoorziening die noodzakelijk is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad in te vullen.
- De praktijk – op hoofdlijnen - bij vergelijkbare gemeenten.

De volgende normen (niet limitatief) staan centraal bij het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het grondbeleid:

- De gemeente heeft grondbeleid ontwikkeld. De opzet, bestaan en werking kunnen worden vastgesteld.
- Dit beleid wordt in de praktijk nageleefd.
- Er zijn voorschriften binnen de gemeente voor de uitvoering van het grondbeleid beschikbaar.
- De uitvoering van het beleid voldoet aan de relevante wet- en regelgeving.
- Er wordt periodiek gerapporteerd over de uitvoering van het beleid.
- Er wordt adequaat gereageerd op ontwikkelingen in de markt en op het beleidsterrein die effect (kunnen) hebben op de ontwikkeling en uitvoering van het grondbeleid.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 treft u het oordeel, de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie aan. De onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen treft u aan in hoofdstuk 3.

In bijlage 1 zijn de oorspronkelijke vraagstelling en onderzoeksvragen opgenomen. Deze onderzoeksvragen worden grotendeels beantwoord in hoofdstuk 3. In bijlage 2 treft u tevens een overzicht aan van de gehanteerde documenten en in bijlage 3 van de gesprekspartners. In bijlage 4 is een beschrijving van de onderzochte praktijkvoorbeelden opgenomen.

2. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen

2.1 Oordeel

Algemeen oordeel

De Rekenkamercommissie van de gemeente Losser is van oordeel dat het grondbeleid in onvoldoende mate systematisch en doeltreffend georganiseerd en geborgd is. De Rekenkamercommissie kan de mate van doeltreffendheid van het beleid dan ook niet beoordelen. Er is weliswaar een nota grondbeleid vastgesteld, maar de operationele vertaalslag om dit beleid doeltreffend en doelmatig uit te voeren ontbreekt voor een groot deel.

Toelichting op het oordeel

Aangezien de gemeente er vrijwel altijd in geslaagd is de gronden te verkopen en hierbij een positief resultaat te behalen zou het beleid als doeltreffend kunnen worden aangemerkt. Aangezien niet duidelijk is in welke mate financiële resultaten optimaal behaald worden is het voor de rekenkamercommissie onduidelijk of dit doelmatig gebeurt. De doeltreffendheid van het Grondbeleid hangt echter ook samen met andere beleidsvelden aangezien Grondbeleid hieraan ondersteunend is. De rekenkamercommissie heeft niet onderzocht in hoeverre het Grondbeleid op deze beleidsvelden van toepassing is geweest en kan hier dan ook geen oordeel over vormen. De beleidscyclus is, door het ontbreken van evaluaties, niet volledig. Het risico hiervan is dat structurele fouten minder snel aan het licht komen. De beleidskaders zijn niet eenduidig vastgesteld waardoor ruimte ontstaat voor eigen interpretatie en waardoor bij verschillende partijen verschillende verwachtingen ontstaan. Daarnaast zijn procedures en werkwijzen niet helder beschreven en geborgd, en ontbreken formats en checklists grotendeels. Het gevolg hiervan is dat er ruimte bestaat voor individuele invulling van het beleid en eigen interpretaties plaatsvinden die niet overeenkomen met het beleid.

Verdere opmerkingen bij het oordeel

De Rekenkamercommissie is van oordeel dat de raad haar rol binnen het grondbeleid slechts ten dele benut. De raad wordt weliswaar formeel betrokken bij de besluitvorming en geeft hierbij al dan niet haar goedkeuring maar heeft hierbij te weinig feitelijke en concreet toepasbare informatie en kennis om een weloverwogen keuze te kunnen maken. De Rekenkamercommissie stelt vast dat bij een groot deel van de raad de kennis, nodig om het grondbeleid te kunnen begrijpen, ontbreekt en dat de raad daarbij ook niet het initiatief neemt om deze kennis te ontwikkelen.

Het ambtelijk apparaat is inmiddels begonnen met het verbeteren van haar werkwijze. In 2008 is gewerkt aan het organisatorisch op poten zetten van het grondbedrijf op basis van de ervaringen uit voorgaande jaren. Zowel aan de organisatie van beleidsontwikkeling als de bedrijfsvoering is een slag gemaakt door structuur te brengen in het overleg en rapportage. De gemeente geeft aan dat dit staat weergegeven in de nieuwe nota grondbeleid welke in december 2008 nog behandeld zal worden in de raad. De werkwijze die de projectleiders hebben opgedaan tijdens een cursus zal op termijn worden beschreven en ingebed in de werkprocessen.

Binnen de gemeente is sinds medio 2008 vaker structureel overleg (wekelijks) tussen de betrokken afdelingen en projectleden dan in de officiële onderzoeksperiode tot 1 juni 2008. De Rekenkamercommissie is van oordeel dat op operationeel niveau hierdoor meer waarborgen komen voor een doelmatig en doeltreffend grondbeleid. Om een goede invulling te geven aan het nieuwe grondbeleid adviseert de rekenkamercommissie dat het nieuwe grondbeleid en de implementatie hiervan in juli 2009 gerealiseerd dient te zijn.

2.2 Bevindingen

Het oordeel dat wij hiervoor geformuleerd hebben, stellen wij vast op basis van veertien apart te formuleren bevindingen. De onderzoeksvragen (zie bijlage 1) zijn het uitgangspunt geweest voor de bevindingen.

1. Het grondbeleid is door de gemeenteraad van Losser in 2005 vastgesteld in de nota Grondbeleid. Deze nota bestaat uit een notitie 'Gedragsregels bouwgrondexploitatie' en een notitie 'Instrumentarium grondbeleid'.
2. Binnen het grondbeleid worden afwegingen gemaakt tussen de invalshoeken maatschappelijk en financieel rendement. Er heerst veelal een continue spanning tussen de verhouding winst en realisatie van het beleid, aangezien beleidsmatig geen kaders zijn gesteld. In overleg bepaalt de projectgroep de verhouding hiertussen.
3. In de nota Grondbeleid staan de notities 'Gedragsregels bouwgrondexploitatie' en 'Instrumentarium grondbeleid'. De vertaalslag van het beleid naar de praktijk is niet of nauwelijks te maken aangezien deze notities niet SMART² gemaakt zijn. De stappen welke genomen zijn binnen het grondbeleid zijn niet nader uitgewerkt in procedures en werkwijzen. De persoonlijke taken bij de invulling van het beleid, de kaders en projecten zijn ook niet specifiek beschreven.
4. De activiteiten betreffende het grondbeleid zijn afdelingsoverschrijdend en dienen derhalve projectmatig te worden aangepakt. De beschreven systematiek in de nota Grondbeleid (IPOR) blijkt in praktijk niet bekend en wordt niet gebruikt. Wel is door alle projectleiders in het voorjaar van 2008 een cursus projectmanagement gevolgd waarvan de werkwijze na afstemming en overleg op termijn ook beschreven en vastgelegd zal worden. Hier is echter nog geen vast tijdstip aan verbonden.
5. Intern overleg vindt periodiek plaats, zowel tussen portefeuillehouder en afdelingshoofden als in projectgroepverband. Er zijn hiervoor geen vaste tijdstippen afgesproken. Sinds medio 2008 vindt vaker overleg plaats tussen de hoofden REO, FGB, de planeconoom, projectleiders en juristen over de gang van zaken tijdens projecten.
6. Indien daartoe aanleiding bestaat wordt intern of extern financieel of juridisch advies gevraagd. De verantwoordelijkheid voor het inschakelen hiervan ligt bij de betrokken medewerkers. Het bijhouden van actuele ontwikkelingen in de wet- en regelgeving ligt bij de vakinhoudelijke afdelingen en wordt niet centraal gecoördineerd waardoor geen integraal overzicht bestaat.

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

7. De gemeente Losser berekent de grondprijs door middel van een aantal methoden. De te hante-
ren methode is afhankelijk van wat het te realiseren programma van de gemeente is. Er zijn
geen SMART geformuleerde criteria voor welke methode bij welk programma gebruikt wordt.
8. Binnen de gemeente Losser bestaan verschillen tussen de bedragen die gecalculeerd worden in
de eerste exploitatieopzet en in de eindafrekening. Feitelijk gezien verandert de prognose per
jaar. Dit komt uitsluitend aan het licht door de jaarlijkse actualisatie van de exploitatieopzet.
9. Binnen de gemeente is geen vaste bandbreedte of een harde overschrijdingsgrens voor de ex-
ploitatieopzet vastgelegd. Een stijging van ongeveer 20 tot 25% wordt algemeen als acceptabel
ervaren, maar is niet eenduidig bepaald of vastgelegd. Hier bestaat eveneens geen grondslag
voor.
10. Binnen de gemeente Losser is geen uniforme systematiek vastgesteld voor de wijze waarop
dossiervorming van projecten dient plaats te vinden. Hiervoor, en voor de overdracht van dos-
siers zijn ook geen richtlijnen opgesteld. Sinds medio 2008 wordt getracht de dossiervorming
gestructureerder bij te houden. In de door de Rekenkamercommissie ontvangen dossiers aan-
gaande de geselecteerde cases was niet alles navolgbaar vastgelegd. Hierdoor kan de Reken-
kamercommissie niet exact nagaan op welke wijze de projecten zijn uitgevoerd en of deze
doelmatig en doeltreffend zijn verlopen.
11. Hoe de risico's binnen het grondbeleid in de gemeente Losser beheerst worden en in welke
mate is niet duidelijk. Risicobeheersing binnen de gemeente Losser is gebaseerd op basis van
haalbaarheidsstudies en de jarenlange ervaring van medewerkers. De risico's welke de ge-
meente loopt zijn inzichtelijk maar de wijze waarop de gemeente zich hiertegen wapent niet, af-
gezien van eenhaalbaarheidsstudie. Daarnaast worden de vooraf in kaart gebrachte risico's al-
leen projectmatig vastgelegd en niet structureel.
12. Het beleid en de resultaten van het grondbeleid worden niet structureel geëvalueerd. Tijdens
overleg vindt incidenteel een terugblik plaats maar dit gebeurt niet en wordt ook niet vastgelegd.
Constateringen welke tijdens deze overleggen worden gedaan worden niet doorvertaald naar
aanpassingen in beleid. De kans dat structurele fouten aan het licht komen is hierdoor kleiner.
Verbeteracties vinden plaats op basis van ad hoc geconstateerde onvolkomenheden. Geïnter-
viewde personen hebben aangegeven dat bij het nieuw te formuleren grondbeleid een evaluatie
van het huidige beleid zal worden meegenomen.
13. De raad functioneert op afstand en wordt geïnformeerd door middel van periodieke rapportages
conform het BBV³. De raad is van mening dat de paragraaf grondbeleid in de begroting en reke-
ning beperkt kwalitatieve informatie biedt. Hierdoor is niet inzichtelijk wat de gevolgen van het
beleid en keuzes zijn. De raad geeft de voorkeur aan meer informatie over wat er op het gebied
van grondbeleid wordt/is gerealiseerd.

³ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

14. De kaderstellende en controlerende taak van de raad vereist dat het college de raad proactief van informatie voorziet over het beleid en de resultaten. Dit vereist ook een proactieve rol vanuit de raad en de juiste kennis om deze informatie te beoordelen. De algemene doelstellingen van het grondbeleid zijn binnen de raad bekend maar de uitvoering van het beleid is grotendeels niet inzichtelijk. Zo is de raad niet bekend met de werkwijze. De Rekenkamercommissie is van mening dat bij een groot deel van de raad de kennis, noodzakelijk om het grondbeleid te begrijpen, ontbreekt en dat de raad ook niet het initiatief neemt om deze kennis te ontwikkelen.
15. Ten slotte constateert de rekenkamercommissie dat er in de beschouwde periode in de uitvoering van het grondbeleid geen schade is opgelopen als gevolg van het grondbeleid. Binnen de gemeente heerst een gevoel dat het goed gaat en hierdoor ontbreekt op dit beleidsterrein een gevoel voor urgentie.

2.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

1. Stem de taken en procedures tussen de verschillende afdelingen beter op elkaar af en bepaal vooraf de kaders waarbinnen besluitvorming plaatsvindt. Leg hierbij deze kaders ook vast zoals de acceptabele kostenoverschrijding ten opzichte van de eerste exploitatieopzet. Onderschrijf hierbij welk percentage acceptabel is. Hierdoor is er duidelijkheid over de uitgangs- en beslis-punten en bestaat er geen twijfel wie voor welke onderdelen verantwoordelijk is.
2. Formuleer het grondbeleid SMART. De uitgangspunten en doelstellingen dienen meetbaar en controleerbaar te zijn. Dit kan mede verbeterd worden door de doelen van andere beleids-terreinen te koppelen aan de doelen van het grondbeleid. Hiermee wordt duidelijker wat het effect is van het grondbeleid. Deze verbinding dient intern maar ook aan de gemeenteraad terug gekoppeld te worden. De gemeenteraad ontvangt hierdoor ook de door haar gewenste meer kwalitatieve informatie over het grondbeleid.
3. Werk op basis van het Grondbeleid de taken en procedures nader uit in procedure-beschrijvingen, strakkere werkwijzen en hanteer meer standaardformulieren en checklists (zoals ten behoeve van dossiervorming) waardoor er minder ruimte is voor eigen invulling en zodoende meer waarborgen voor een eenduidige uitvoering.
4. Borg de kennis en let op de toekomstige ontwikkelingen van het grondbeleid in de organisatie door dit onder te brengen bij een (coördinerende) functionaris. Er zijn continue veranderingen op gebied van wet- en regelgeving en projectontwikkeling. Zo is onlangs de nieuwe Grond-exploitatiewet van kracht geworden en wordt binnenkort de Wet Ruimtelijke Ordening aangepast. Om het grondbeleid goed uit te kunnen voeren is het op de hoogte zijn en blijven van nieuwe ontwikkelingen en het borgen hiervan een belangrijk aandachtspunt.
5. Draag zorg voor een integrale wijze van dossiervorming. Stel hiervoor richtlijnen en een checklist op en zorg dat conform deze richtlijnen en checklists gewerkt wordt. Borg daarnaast een goede dossieroverdracht.

6. Evalueer het huidige grondbeleid voordat het nieuwe grondbeleid wordt opgesteld. Dit kan door middel van een beleidsevaluatie of een onderzoek in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet. Maak daarnaast ruimte voor evaluatiemomenten tijdens en na projecten en borg deze. Stel hierbij vooraf de volgende elementen vast:
 - Stel kaders op en benoem criteria (bij voorkeur doelmatigheid en doeltreffendheid);
 - Evaluatiemomenten (hoe vaak, door wie, voor wie en wanneer);
 - Aan wie gerapporteerd wordt;
 - Verantwoordelijken voor de evaluatie;
 - Verantwoordelijken voor verbeteracties die uit de evaluatie voortkomen;
 - Hoeveel tijd hiervoor beschikbaar is.
7. Organiseer ten behoeve van de raadsleden een college of workshop over de belangrijkste elementen van het grondbeleid. Hierdoor wordt voor de raadsleden inzichtelijk wat het grondbeleid precies inhoudt waardoor zij haar taak beter kan uitvoeren en krijgen de medewerkers inzichtelijk welke informatie de raad hiervoor nodig heeft.

De Rekenkamercommissie wil overigens voorkomen dat het grondbeleid leidt tot bureaucratisch gedrag van de gemeente, maar wel moet de gemeente duidelijk, resultaatgericht en transparant handelen.

3. Onderbouwing

3.1 Inleiding

Het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke grondbeleid heeft plaatsgevonden op basis van onderzoeksvragen die rond de volgende thema's gegroepeerd kunnen worden.

- *Grondbeleid.*
- *Evaluatie.*
- *Rol van de raad.*

De afzonderlijke vragen worden hierna beantwoord ter onderbouwing van het oordeel.

3.2 Grondbeleid

In deze paragraaf gaan we in op het grondbeleid in algemene zin. Daarbij zijn de volgende vragen gesteld.

- Wat is het beleid en wat is de procedure bij de ontwikkeling van het grondbeleid, hoe zijn deze vastgelegd en hoe heeft de raad hierover besloten?
- Hoe is de samenhang met de ruimtelijke beleidsvelden (bijvoorbeeld volkshuisvesting en ruimtelijke ontwikkeling, milieu en economie) geborgd?
- Op welke wijze wordt in het grondbeleid aandacht besteed aan risico's en hoe worden deze beheerst?

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

Wat is het beleid en wat is de procedure bij de ontwikkeling van het grondbeleid, hoe zijn deze vastgelegd en hoe heeft de raad hierover besloten?

In de gemeente Losser wordt bouwrijpe grond geproduceerd⁴. Dat gebeurt in een productieproces waarin ruwe grond wordt gekocht. Deze ruwe grond wordt vaak voorzien van een nieuwe bestemming. Vervolgens worden de percelen bouwrijp en woonrijp gemaakt. De uitgeefbare percelen worden verkocht en de nieuw ontstane openbare ruimte wordt overgedragen naar de algemene dienst (in verband met onderhoud van openbare voorzieningen).

De bouwgrondproductie is een risicovolle activiteit gezien de financiële middelen die ermee gemoeid zijn en niet altijd financiële winst gemaakt wordt. Daarom is het grondbedrijf in Losser, net zoals in de meeste andere gemeenten, afgescheiden van de andere activiteiten.

⁴ Nota Grondbeleid gemeente Losser, d.d. 8 november 2005.

Om de bedrijfseconomische eenheid grondbedrijf goed te kunnen besturen en te beheren heeft de gemeenteraad van Losser in 2005 een kaderstellende nota Grondbeleid⁵ vastgesteld waarbinnen het college het grondbeleid uitvoert. Deze nota bestaat uit een notitie 'Gedragsregels bouwgrond-exploitatie' en een notitie 'Instrumentarium grondbeleid'. Deze nota is geschreven op basis van regelgeving welke al bestond binnen de gemeente en is vooral beschrijvend van aard. In de notitie 'Gedragsregels bouwgrondexploitatie' is beschreven hoe de sturing van de grondexploitatie plaats moet vinden en in de notitie 'Instrumentarium grondbeleid' wordt een opsomming van de hiervoor beschikbare instrumenten gegeven. De vertaalslag naar de praktijk wordt niet of nauwelijks gemaakt aangezien niet benoemd wordt wanneer en op welke wijze deze instrumenten worden ingezet. De notitie Instrumentarium Grondbeleid is een informatieve notitie en geen beleidsnotitie en is vooral bedoeld voor de raad. In 2009 zal de nota Grondbeleid herzien worden.

Jaarlijks wordt het doel en de uitgangspunten van het strategisch grondbeleid beschreven in een verplichte⁶ paragraaf grondbeleid bij de begroting, tussenrapportage en jaarrekening. In de nota wordt aangegeven dat in principe eens per vier jaar een notitie verschijnt met een opsomming en een beknopte uitleg van de beschikbare instrumenten.

Op grond van artikel 42 Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) is de gemeenteraad verplicht een exploitatieverordening vast te stellen. De gemeenteraad van Losser heeft een exploitatieverordening⁷ die is opgesteld volgens het VNG-model. Deze verordening bevat voorschriften over het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut, dat ten laste wordt gebracht van de gronden die door deze voorzieningen zijn gebaat en de wijze waarop deze kosten worden omgeslagen. Deze verordening vormt de basis van de door de gemeente af te sluiten exploitatieovereenkomst met een "ontwikkelaar". In de exploitatieverordening heeft de gemeente de voorwaarden bepaald waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan het in exploitatie brengen van gronden

Doel en uitgangspunten grondbeleid Losser

Het grondbeleid in de gemeente Losser omvat volgens de Nota Grondbeleid⁸ een geheel van instrumenten dat ingezet wordt om beleid op het gebied van onder meer ruimtelijke ordening, wonen, economie en arbeid, maatschappelijke ontwikkeling en verkeer en vervoer te realiseren. Het grondbeleid heeft daarmee een volgend en dienend karakter ten opzichte van doelstellingen op andere beleidsvelden zoals volkshuisvesting. In Losser is bijvoorbeeld het beleid van de gemeente onder andere sterk georiënteerd op het realiseren van eigen woningbezit van haar eigen burgers.

⁵ Raadsbesluit d.d. 8 november 2005.

⁶ Volgens Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, artikel 16, Besluit d.d. 17 januari 2003.

⁷ Exploitatieverordening gemeente Losser, vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 20 december 2006.

⁸ Nota Grondbeleid gemeente Losser, d.d. 8 november 2005.

In Losser gelden de volgende algemene doeleinden van het grondbeleid op gebied van inrichting en sociaal economische aspecten⁹:

- Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en beleidsinhoudelijke doelstellingen); dit geldt vooral voor de beleidsterreinen wonen en bedrijvigheid.
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt;
- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid;
- Winst; het criterium winstpotentie is belangrijk bij de keuze van de vorm van het grondbeleid. Met name is dit van belang vanwege de mogelijkheid van afdrachten aan de algemene dienst voor het realiseren van andere publieke doelen.

Uit deze algemene doelstellingen voor het grondbeleid worden in de praktijk nadere doelstellingen en uitgangspunten afgeleid. Deze worden vastgelegd in gemeentelijke beleidsnotities en nota's die daarmee een brug vormen tussen algemene doeleinden en de projecten van de gemeentelijke grondexploitatie of exploitatie door particulieren. Een voorbeeld hiervan is het stimuleren van eigen woningbezit voor starters. De gemeente hanteert hierbij een lagere grondprijs voor kavels ten behoeve van starters die een koopwoning willen bouwen.

Aangegeven wordt dat er veelal een gezonde en continue spanning heerst bij de belangenafweging tussen de invalshoeken maatschappelijk en financieel rendement. De verhouding winst/ realisatie van beleid wordt in overleg in de projectgroep bepaald. In de praktijk kan dit soms wat frictie geven tussen het grondbedrijf en de beleidsafdelingen aangezien het grondbedrijf vooral de nadruk heeft op het realiseren van winsten en de beleidsafdelingen en politiek vooral het doel hebben om beleid uit te voeren.

Gevoerde grondbeleid

Door middel van het grondbeleid kan de gemeente invloed uitoefenen op de wijze waarop gronden worden gebruikt en kan ze middelen genereren, door het behalen van winst, voor overige beleidsvelden en de algemene reserves. Deze typering van grondbeleid zoals de gemeente Losser dit voert kan geschaard worden onder de noemer 'actief grondbeleid'. Naast actief grondbeleid kan sprake zijn van het voeren van passief grondbeleid of PubliekPrivate Samenwerking (PPS). Onderstaand worden deze begrippen nader omschreven:

1. Actief grondbeleid.

In het geval van een actief grondbeleid gedraagt de gemeente zich als marktpartij door zelf grond te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen.

⁹ Nota Grondbeleid gemeente Losser, d.d. 8 november 2005.

De gemeente Losser heeft in de Nota Grondbeleid aangegeven dat de gemeente een actief grondbeleid wil toepassen indien er sprake is van een locatie:

- Die van bijzonder strategische betekenis is voor het bereiken van bestuurlijke doelen.
- En/of een grote winstpotentie bezit.

Aan het voeren van een actief grondbeleid zijn echter wel risico's verbonden en de gemeente geeft aan deze dan ook duidelijk in beeld te brengen en deze mee te nemen in de bestuurlijke besluitvorming. De risicobeheersing komt later in dit rapport verder aan bod. Waar dat bevorderlijk kan zijn voor het realiseren van een actief grondbeleid wordt het voorkeursrecht van gemeenten als ondersteuning toegepast. Door het vestigen van een voorkeursrecht wordt de gemeente in staat gesteld bij voorrang de eigendom te verwerven van gronden en opstallen in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gepland worden¹⁰. Dit voorkeursrecht is echter tijdelijk van aard. Als er nog geen plan voorhanden is kunnen het college en raad een voorkeursecht vestigen voor een periode van twee jaar. Wanneer er een (ontwerp)structuurplan of (ontwerp)bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd of vastgesteld dient er een verlenging van het voorkeursrecht plaats te vinden op basis van dit plan. Opgeteld kan gedurende zes jaar het voorkeursrecht van kracht zijn voorafgaand aan het vastgestelde bestemmingsplan.

2. Passief grondbeleid.

Bij passief (facilitair) grondbeleid wendt de gemeente haar publiekrechtelijke bevoegdheden aan jegens particulieren (waaronder aannemers en ontwikkelaars) die grond hebben verworven. De gemeente beperkt zich tot regulering van activiteiten van de private sector middels het bestemmingsplan, exploitatieovereenkomst en baatbelasting. In een aantal situaties (financiële redenen en risico beperking) is het wenselijk om gewenste ontwikkelingen niet via actief grondbeleid te laten plaatsvinden doch door middel van passief grondbeleid aangevuld met particuliere exploitaties.

3. Publiekprivate samenwerking.

In bepaalde situaties kan het voor de gemeente Losser wenselijk zijn voor PPS in grondexploitatie te kiezen. Daarbij gelden overwegingen van risicodeling, ingenomen grondposities door gemeente en particulier en kennisbundeling. De PPS is een tussenvorm van de twee hiervoor genoemde vormen. Binnen deze samenwerkingsvorm proberen de publieke en private sector gezamenlijk publiekrechtelijke en commerciële doelstellingen te realiseren met optimale gebruikmaking van ieders expertise. Ten behoeve van PPS heeft de gemeente Losser een startnotitie¹¹ opgesteld waarin ingegaan wordt op wat PPS is en hoe hiermee de positie van de gemeente versterkt kan worden.

¹⁰ Wet vastgesteld 22 april 1981.

¹¹ Startnotitie PPS, vastgesteld door de raad, d.d. 17 april 2007.

De gemeente geeft in de nota Grondbeleid aan dat het accent in de toekomst zal liggen op het voeren van een actief grondbeleid, met name waar het gaat om stimulering van publiekrechtelijke doelen. Daarbij kan vroegtijdige verwerving van gronden noodzakelijk zijn om de verdienpotentie veilig te stellen waarbij gehandeld dient te worden conform de 'spelregels' zoals opgenomen in de mandatering en kaderstelling in de nota Grondbeleid. De gemeente ziet haar doorgaans overheersende rol op de markt voor bouwgrond echter kleiner worden. Ook andere ontwikkelaars, particulieren en corporaties hebben in het recente verleden steeds meer dit terrein betreden. De gemeente beperkt zich tot regulering van activiteiten van de private sector middels het bestemmingsplan, exploitatieovereenkomst en baatbelasting. De gemeente is bereid tot samenwerking met private partijen mits de planontwikkeling past binnen bestuurlijke doelen van de gemeente Losser en mits er een reëel kostenverhaal kan plaatsvinden.

Prijsbeleid gronduitgifte

Tot het begin van de jaren negentig was het gebruikelijk dat gemeenten bij de uitgifte van grond uitgingen van de kostprijs van de ontwikkelde locatie. Momenteel is voor veel gemeenten de bouwgrondexploitatie een voornamelijk bron van inkomsten geworden. De gemeente Losser tracht bij de verkoop van bouwrijpe, nieuwe en van ruwe grond de marktwaarde te verkrijgen omdat de prijs van bouwgrond de laatste jaren gestegen is door de stijging van prijzen van bestaande woningen¹².

De gemeente Losser berekent de grondprijs door middel van een aantal methoden. De te hanteren methode is afhankelijk van wat het te realiseren programma van de gemeente is. Om een publiek doel te bereiken moet goed worden nagedacht over welke grondprijsmethodiek tot het gewenste resultaat leidt. Harde criteria voor welke methode in welk programma gebruikt wordt staan hierbij niet vermeld.

De grondprijzen worden jaarlijks gecorrigeerd. Hierbij wordt als uitgangspunt de marktwaarde en voor bepaalde categorieën een richtprijs genomen. De gronduitgifteprijs wordt elk jaar opnieuw bepaald aan de hand van marktconforme prijzen, inflatiecorrectie, rente en kosten¹³.

Ontwikkelingsproces

Een ontwikkelingsproces binnen de gemeente Losser duurt ongeveer 7-10 jaar. De Rekenkamercommissie heeft geen opeenvolgend stappenplan aangetroffen waarin alle stappen beschreven staan met verantwoordelijkheden en betrokkenen. Op basis van beschikbare documenten en interviews is gekomen tot het volgende ontwikkelingsproces van planvorming tot daadwerkelijke uitgifte van grond:

- De Gemeentelijke structuurvisie en andere beleidsstukken zoals de Woonvisie en de Sociaal economische nota zijn leidend voor de gemeentelijke planontwikkeling.

¹² Nota Grondbeleid gemeente Losser, notitie instrumentarium grondbeleid, grondprijsmethodieken, d.d. 8 november 2005.

¹³ Nota Grondbeleid gemeente Losser, notitie instrumentarium grondbeleid, grondprijsmethodieken, d.d. 8 november 2005.

De gemeente maakt op basis van deze stukken een plan voor aantallen te bebouwen kavels aan waarna de provincie hierop al dan niet een akkoord geeft. Per plan is een projectleider benoemd die integraal verantwoordelijk is voor de projectrealisatie.

- Indien de provincie akkoord geeft wordt in overleg met de provincie de uitleglocatie bepaald.
- Een projectgroep stelt vervolgens een haalbaarheidsstudie op waarvoor de raad een krediet beschikbaar stelt. Deze projectgroep bestaat uit een projectleider, de portefeuillehouder, het hoofd Financiën/ Grondbedrijf en de planeconoom. Bij deze planvorming worden in een voorcalculatie de risico's in kaart gebracht. Deze exploitatie wordt opgesteld door middel van een standaard model. Ten behoeve van de haalbaarheidsstudie wordt een voorbereidingskrediet aangevraagd bij de raad.
- Vervolgens wordt deze haalbaarheidsstudie aan de raad voorgelegd waarop de raad al dan niet haar goedkeuring geeft. De bedragen in de exploitatieopzet worden gedurende de het ontwikkelingstraject halfjaarlijks geactualiseerd in de begroting en de jaarrekening.
- Ergens gedurende het traject tracht de gemeente (al dan niet met voorkeursrecht) grondposities te verwerven. Het grondbedrijf is als initiator aanwezig bij niet reguliere aan/ en verkopen. De onderhandelingen over de grond worden gevoerd door de projectleider of door een makelaar. Wanneer een makelaar ingehuurd is, wordt deze aangestuurd door de afdeling REO en werkt deze nauw samen met de projectleider. De koopprijs is hierbij belangrijk, maar vooral de bijkomende mogelijkheden die de gemeente kan bieden zijn interessant. Soms kan de gemeente een alternatieve locatie aanbieden aan een bedrijf, of is er een woning of kavel elders beschikbaar. De vrijheid in deze onderhandelingen zijn echter beperkt. Het college stelt hierbij de marges. Er wordt geen mandaat afgegeven dus het resultaat is altijd onder voorbehoud van goedkeuring door de raad. Wanneer men niet wil verkopen kan de gemeente een onteigeningsprocedure opstarten. Van de onderhandelingen worden verslagen gemaakt.
- Wanneer de gemeente de gewenste grondposities verworven heeft, kan aangevangen worden met het bouwrijp en woonrijp maken. Binnen de actieve grondpolitiek van de gemeente wil dit zeggen dat de productie voor bouwrijpe grond voor rekening en risico van het gemeentelijke grondbedrijf plaatsvindt. De afdeling REO zorgt voor het maken van bestekken en tekeningen en de opdrachtverlening naar de externe marktpartij of aannemer. Een andere vorm hierbij is dat deze activiteiten in samenwerking met marktpartij(en) plaatsvinden.
- Tenslotte vindt gronduitgifte plaats in de vorm van verkoop gevolgd door eigendomsoverdracht waarbij uitzonderingen zijn zoals erfpacht en opstal.
- De gronden die als 'restperceel' dienen worden jaarlijks marktconform gewaardeerd in de jaarrekening.

Resultaten grondbeleid

De financiële beleidsregels ten aanzien van de resultaten van de grondexploitatie zijn dat deze als eerste dienen ter opvang van het jaarresultaat van de overige gemeentelijke activiteiten.

Het meerdere boven hetgeen nodig is om het eventueel hiervoor genoemde tekort op te vangen dient voor 50% te bestemd te worden voor toevoeging aan de vrij besteedbare algemene reserve en voor 50% aan de reserve grondexploitatie. Hierbij wordt aangetekend dat de omvang van de reserve grondexploitatie maximaal € 1 miljoen mag bedragen.

De algemene principes voor winst- en verliesnemingen binnen de gemeente Losser zijn dat winst pas genomen wordt als deze daadwerkelijk is verdiend (realisatieprincipe) en dat verlies wordt genomen als dit voorzien wordt (voorzichtigheidsprincipe).

Volgens de nota Grondbeleid worden de resultaten van de bouwgrondexploitatie toegevoegd aan de reserve Stadsuitleg (reserve bovenwijkse voorzieningen). Deze reserve is bedoeld voor de aanleg van infrastructurele werken met een belang dat een individueel complex overstijgt. Deze reserve heeft tot doel de kosten van deze bovenwijkse voorzieningen te bekostigen (ruimtelijke en infrastructurele werken zoals onder andere viaducten, bruggen). Deze reserve wordt opgebouwd door per m² verkochte bouwgrond (woningbouw- en industriegrond) een bedrag in de reserve te storten. Daarnaast wordt dit verder aangevuld door stortingen van een tarief door particuliere exploitanten conform de exploitatieverordening¹⁴. Vanaf 2005 wordt dit bedrag jaarlijks geëvalueerd en eventueel bijgesteld. In de nota Grondbeleid wordt genoemd dat in 2007 wordt bezien of er een algemene reserve grondexploitatie kan worden ingesteld. In de programmarekening over 2007¹⁵ staat deze reserve benoemd.

Binnen de gemeente Losser bestaan verschillen tussen de bedragen die gecalculeerd zijn in de eerste exploitatieopzet en bij de eindafrekening. Deze komen aan het licht door jaarlijkse actualisaties van de exploitatieopzetten. Deze stijgingen kunnen bijvoorbeeld optreden als gevolg van aanpassingen van grondprijzen en de stijging van lasten. Deze zijn voorafgaand aan een traject echter niet te specifiek bepalen. Binnen de gemeente is hiervoor geen vast bandbreedte of een harde grens vastgelegd. Een stijging van ongeveer 20-25% wordt door de medewerkers als acceptabel ervaren. Dit percentage is niet vastgelegd.

Op dit moment heeft de gemeente Losser genoeg gronden in bezit voor de komende jaren. De boekwaarde hiervan bedraagt ongeveer € 10 miljoen.

Hoe is de samenhang met de ruimtelijke beleidsvelden (bijvoorbeeld volkshuisvesting en ruimtelijke ontwikkeling, milieu en economie) geborgd?

Het grondbeleid van de gemeente Losser vormt een belangrijk instrument voor de realisering van ruimtelijke en volkshuisvestelijke plannen.

¹⁴ Verordening op het in exploitatie brengen van gronden, vastgesteld door de raad d.d. 6 december 2005.

¹⁵ Programmarekening 2007 gemeente Losser, d.d. 27 mei 2008.

Zoals eerder in dit rapport beschreven is het grondbeleid geen doel op zich maar dient het als hulpmiddel voor het verwezenlijken van bestuurlijke doelen. Binnen de gemeente zijn verschillende beleidsvelden die raakvlak hebben met het grondbeleid¹⁶:

- Toerisme en economie.
- Landschap en ruimte.
- Leefbaarheid en maatschappelijke ontwikkeling.
- Algemene dekkingsmiddelen.

Rond deze velden zijn beleidskaders en randvoorwaarden geformuleerd (bijvoorbeeld bouwprojecten volgens de principes van duurzaam bouwen) die worden vertaald naar visies op bepaalde beleidsterreinen (waar staat de gemeente Losser voor) en in productieprogramma's (wat wordt er door de gemeente gedaan). Een voorbeeld hiervan zijn de woonvisie en de woningbouwprogramma's. Deze visies en programma's worden vervolgens doorvertaald naar individuele projecten.

Een beleidsveld dat grote raakvlakken heeft met het grondbeleid is het beleidsveld Wonen. De gemeente Losser heeft beleidsmatige ambities gericht op het verkrijgen van een sterke positie als woongemeente in de regio Twente. Hiertoe is een nieuwe woonvisie¹⁷ opgesteld. Hierin is de woningbouwplanning, de bedrijventerreinplanning en de voorgenomen uitgifte van kantoorlocaties weergegeven en staat beschreven dat de gemeente haar woningbouwambities actief wil sturen. Deze woonvisie wordt vertaald naar een langjarige uitgifteprognose voor het grondbedrijf die het hele grondgebied van de gemeente bestrijkt. Hierbij wil de gemeente gebruik maken van de instrumenten uit de Grondexploitatiewet en Wet voorkeursrecht gemeenten om volkshuisvestelijke opgaven vast te leggen. Instrumenten uit de Grondexploitatiewet bieden gemeenten mogelijkheden om bij een project te maken kosten te verhalen op private partijen. Dit zijn bijvoorbeeld kosten voor het bouwrijp maken, plankosten en planschade. De gemeente streeft ernaar om voldoende grond in bezit te houden zodat iedere burger van Losser grond kan kopen om te bouwen.

Hoe is de uitvoering van het Grondbeleid in de gemeentelijke organisatie ingebed?

De gemeente Losser heeft haar organisatie vanaf 2008¹⁸ ingedeeld volgens het directiemodel. Dit wil zeggen dat de ambtelijke organisatie wordt geleid door een directieteam dat leiding geeft aan de afdelingen. Binnen de gemeente Losser zijn negen autonome afdelingen. De organisatie is opgenomen in het volgende organogram.

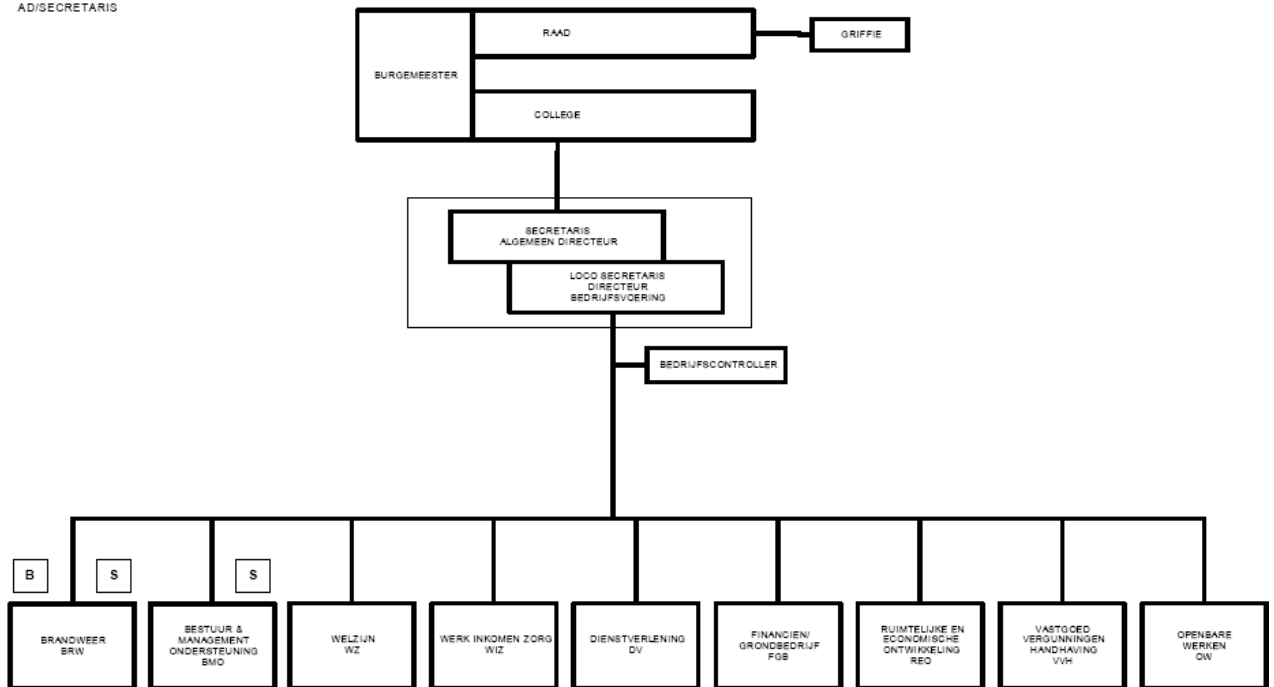
¹⁶ Nota Grondbeleid gemeente Losser, d.d. 8 november 2005.

¹⁷ Woonvisie 2008-2015, vastgesteld door de raad op 18 maart 2008.

¹⁸ Organogram gemeente Losser, d.d. 17 januari 2008.

LEGENDA

- B BEVELSLIJN
BURGEMEESTER
- S AANSTURING DOOR
AD/SECRETARIS



De afdelingen Financien/ Grondbedrijf (FGB) en Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO) hebben de grootste betrokkenheid bij het grondbeleid. Het grondbeleid binnen de gemeente Losser wordt uitgevoerd door het grondbedrijf dat binnen de afdeling FGB is geplaatst. Het grondbedrijf wordt in de nota Grondbeleid omschreven als een systeem van projectadministraties waarin de kosten en opbrengsten van de productie van grond worden bijgehouden¹⁹. Feitelijk betekent dit dat de afdeling zich bezig houdt met de financiële aangelegenheden van de grondexploitatie. Dit is ook de plaats waar de functie van planeconoom is ondergebracht. Sinds oktober 2007 wordt de functie van planeconoom vervuld door een junior planeconoom, na een vacante periode van circa acht maanden. De gemeente vindt het namelijk lastig een goede planeconoom te werven. In project-groepverband wordt door voornamelijk medewerkers van de afdeling REO gewerkt met de planeconoom van FGB. De planeconoom werkt hierbij aan de ontwikkeling van de exploitaties. Sinds juni 2008 vindt periodiek overleg plaats tussen de hoofden REO, FGB, de planeconoom, projectleiders en juristen over de gang van zaken bij het Grondbedrijf.

¹⁹ Nota Grondbeleid gemeente Losser, d.d. 8 november 2005.

In 2007 is gewerkt aan de vergroting van de deskundigheid en het opzetten van het grondbedrijf²⁰. De actuele status hiervan zou apart verwoord worden in de paragraaf Grondbeleid van dit document. In deze paragraaf wordt echter geen melding gemaakt van de vergroting van de deskundigheid en het opzetten van het grondbedrijf.

De afdeling REO bestaat uit twee teams, een Team Planologie en ruimtelijke ontwikkeling en een team Team Infrastructuur/Economische zaken. In het afdelingsplan REO 2008²¹ staan de volgende taken voor deze afdeling benoemd in relatie tot het grondbeleid:

- Toezicht en directievoering op werken die in uitvoering zijn.
- Verrichten van financieel/technische werkzaamheden ten behoeve van (bouw)grondexploitatie.
- Het administreren, organiseren en verkopen van (bouw-)grond (o.a. bouwkavels en openbaar groen).
- Initiëren en regievoering met betrekking tot voorbereiden (PPS-) overeenkomsten, waaronder ook aan- en verkoop, (ver-)huur en (ver)pachtt(ing), onteigeningen, vestiging voorkeursrecht, etc..

Hierbij horen de volgende activiteiten²²:

- Ruimtelijke ontwikkeling, planologisch onderzoek en beleid.
- Bestemmingsplannen en dorps- en structuurvisies.
- Verkaveling.
- Woningbouwplanning en volkshuisvesting.
- Stads- en dorpsvernieuwing.
- Revitalisering buitengebied en plattelandsvernieuwing.
- Aanlegvergunningen.
- Planschades.
- Bouw- en woonrijp maken van bestemmingsplannen.
- Grondverwerving.
- Verkoop onroerend goed (o.a. uitgifte bouwkavels, groenstroken).

Volgens het grondbeleid is de afdeling FGB ondersteunend aan de afdeling REO. Dit komt mede doordat de afdeling REO de locaties ontwikkeld.

²⁰ Programmarekening 2007.

²¹ Afdelingsplan afdeling REO 2008.

²² Volgens website gemeente Lossler, d.d. 1 januari 2008.

Volgens de nota Grondbeleid heeft het grondbeleid in de gemeente Losser betrekking op vijf inhoudelijke velden:

- Verwerving.
- Bouwrijp maken.
- Woonrijp maken.
- Beheer en uitgifte.
- Kostenverhaal.

Ieder beleidsveld heeft zijn eigen instrumenten die gebruikt kunnen worden bij de realisering van ruimtelijke plannen. Het instrumentarium is voornamelijk juridisch van aard, veelal privaatrechtelijk, maar op enkele beleidsvlakken gaat het om een mengelmoes van bestuursrecht en privaatrecht.

Kennis

Binnen de gemeente Losser wordt ervaren dat het kennisniveau van de ambtenaren voor de dagelijkse werkzaamheden goed genoeg is. Er wordt aangegeven dat de gemaakte berekeningen juist zijn en er geen incidenten plaatsvinden. Bij de behandeling van complexe materie vindt door de gemeente externe inhuur plaats op juridisch en financieel vlak, bijvoorbeeld in geval van het vestigen van voorkeursrecht. Medewerkers zijn hierbij zelf verantwoordelijk voor het inroepen van hulp en projectleiders schakelen (binnen hun budgetregime) eventueel externen in ter ondersteuning.

Medewerkers houden hun kennis op peil door uitwisseling tijdens overleg, het volgen van cursussen en door incidentele kennisuitwisseling met andere gemeenten in regionaal verband. Dit bijvoorbeeld in geval van veranderende wet- en regelgeving. Daarnaast worden medewerkers op de hoogte gehouden van ontwikkelingen door de informatie die zij ontvangen van VNG Overijssel.

Werkwijze

In aanvulling op de specifieke wet- en regelgeving zoals beschreven in de BBV en de daarvan afgeleide standaarden, heeft de gemeente Losser in algemene zin regels budgetbeheer gemeente Losser²³ en een mandaatregeling²⁴ opgesteld. De budgetregels gaan in op de toewijzing van bevoegdheden in algemene zin zoals budgethouderverantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht. Deze regels zijn per 1 januari 2005 in werking getreden. In het mandaatbesluit van de gemeente Losser 2007 staan in algemene zin de verantwoordelijkheden verdeeld.

²³ Regels budgetbeheer gemeente Losser, vastgesteld d.d. 28 december 2004.

²⁴ Mandaatbesluit gemeente Losser 2007.

Hierin is aangegeven dat afhankelijk van het onderwerp het afdelingshoofd of de (algemeen) directeur een volmacht heeft voor de uitvoering en het nemen van (vervolg)beslissingen voor zover deze samenhangen met en vallen binnen vastgestelde kaders en voor zover deze besluiten betrekking hebben op het doel waarvoor het budget is toegekend en vallen binnen de financiële grenzen van het aan hen toegekende budget.

In de nota Grondbeleid is een aparte paragraaf opgenomen over mandatering en kaderstelling omtrent het grondbeleid²⁵. Dit gaat met name over het aankoopmandaat en verkoopmandaat:

Voorheen was de raad het bevoegde orgaan tot het aangaan van (koop)overeenkomsten. Sinds 1 januari 2003 ligt de bevoegdheid tot het aangaan van (koop)overeenkomsten bij het college. Daarbij komt dat in artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet is bepaald dat het college, in die gevallen dat de uitoefening van haar bevoegdheden ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, zij geen besluit neemt dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Onverlet blijft de noodzaak tot het beschikbaar hebben van budgetten. Hier toe is in verband met het budgetrecht van de raad altijd een raadsbesluit noodzakelijk²⁶. Dit kan middels het door de raad vaststellen van een exploitatieopzet. Bij een individuele verkooptransactie, welke niet in de exploitatieopzet als zodanig is meeberekend, boven de € 500.000,-- dient deze aan de raad te worden voorgelegd.

In de algemene dienst dient budget (stelpost) te worden opgenomen ter dekking van de voorbereidingskosten welke nodig zijn om een haalbaarheidsopzet te maken. Dit betreft zowel de inhuur van interne als externe deskundigheid. Voordat met de voorbereiding kan/mag worden begonnen zal een raming van de voorbereidingskosten moeten worden gemaakt en aan het college van B&W voorgelegd worden. Indien tot deze definitieve planopzet wordt besloten (op basis van de haalbaarheidsopzet) worden de voorbereidingskosten meegenomen in de exploitatieopzet. Het hoofd REO is budgethouder grondexploitaties.

De inbedding van het gemeentelijke grondbeleid is gebaseerd op de nota Grondbeleid maar er wordt in de praktijk door de afdelingen nauwelijks volgens het vastgestelde beleid gewerkt. De reden hiervoor is dat het beleid niet als helder wordt ervaren en veel ruimte biedt voor eigen invulling. Met name de vertaalslag naar de praktijk is niet gemaakt. De persoonlijke taken bij de invulling van het beleid, de kaders en projecten zijn ook niet specifiek beschreven. Iedere medewerker doet zijn dagelijkse werkzaamheden, ingevuld door de eigen taakomschrijving. Deze dagelijkse werkwijze werkt volgens de medewerkers goed, maar dient wel vastgelegd te worden in de nieuwe nota Grondbeleid. In de werkzaamheden voelen de ambtenaren niet een te hoge werkdruk en leeft ook niet het idee dat werkzaamheden blijven liggen.

²⁵ Nota Grondbeleid gemeente Losser, mandatering en kaderstelling, d.d. 8 november 2005.

²⁶ Nota Grondbeleid gemeente Losser, mandatering en kaderstelling, d.d. 8 november 2005.

De activiteiten betreffende het grondbeleid zijn afdelingsoverschrijdend en dienen door het grondbedrijf projectmatig te worden aangepakt volgens de project-fasering methodiek²⁷.

Los van het feit dat dit genoemd wordt in de nota, staat hierin niet vermeld wat de werkwijze van deze methodiek inhoudt. Wel is beschreven dat de IPOR-systematiek gehanteerd wordt. Dit is een manier van werken waarbij in vier fasen gewerkt wordt, de Initiatiefase, Programmafase, Ontwikkelingsfase en Realisatiefase.

Bij de medewerkers is deze systematiek echter niet bekend. Om een gestandaardiseerde werkwijze te hanteren hebben alle projectleiders medio 2008 een cursus projectmanagement gevolgd. De werkwijze die tijdens deze cursus is opgedaan zal ook beschreven en vastgelegd worden, na afstemming met beleidsplannen en overleg met de directeuren.

Binnen de gemeente Losser zijn geen procesbeschrijvingen aanwezig die de uitvoering van het grondbeleid ondersteunen. Ook is er geen takenlijst ten behoeve van de activiteiten die uitgevoerd worden. De persoonlijke taken bij de invulling van het beleid, de kaders en projecten zijn niet specifiek beschreven, iedere medewerker doet zijn dagelijkse werkzaamheden, ingevuld door de eigen functieomschrijving. De uitvoeringsvrijheid die medewerkers hierbij hebben wordt beperkt gevonden door de kleine schaal waarop de gemeente Losser opereert, er zijn namelijk niet zoveel projecten. Voor de aankoop van grond worden binnen de gemeente Losser checklists gehanteerd.

De dossiervorming is de taak van de functionaris die is belast met de uitvoering van de exploitatie. De dossiervorming met betrekking tot projecten wordt in de gemeente als niet overzichtelijk en onduidelijk ervaren. Ten behoeve van de dossiervorming zijn geen richtlijnen opgesteld. Hierdoor verschillen de dossiers op detailniveau van elkaar. Voor de overdracht van dossiers zijn ook geen richtlijnen opgesteld. Sinds medio 2008 wordt getracht de dossiervorming gestructureerder bij te houden.

Op welke wijze wordt in het grondbeleid aandacht besteed aan risico's en hoe worden deze beheerst?

Het voeren van een actief grondbeleid zoals de gemeente Losser dat voert brengt risico's met zich mee. Zo kan het bijvoorbeeld lang duren voordat kavels verkocht worden, of zelfs helemaal niet wat renterisico en uitstel van beleidsdoelen betekent. Daarnaast bestaat het risico dat partijen waarmee de gemeente zaken doet niet of gedeeltelijk mee willen werken aan de plannen van de gemeente waardoor vertraging optreedt. Het risico bij calculaties bestaat dat niet alle elementen meegenomen worden waardoor aanzienlijke kosten kunnen ontstaan zoals bodemverontreiniging. Om de risico's te verkennen, te volgen en te beheersen is het voeren van risicomanagement belangrijk. Hierbij dient aandacht te worden geschonken aan de risicoanalyse en risicobeoordeling alsmede de technieken om risico's te beheersen. In de nota Grondbeleid²⁸ staat het beleid omtrent de risico's inzake het grondbeleid beschreven.

²⁷ Nota Grondbeleid gemeente Losser, d.d. 8 november 2005.

²⁸ Nota Grondbeleid gemeente Losser, d.d. 8 november 2005.

Binnen de gemeente Losser heeft men de indruk dat de risico's binnen het grondbeleid inzichtelijk zijn. Deze risico's worden als laag beschouwd aangezien de grondexploitaties tot nu toe nog vrijwel altijd winst en geen buitensporige verliezen hebben opgeleverd. Het inzichtelijk krijgen van risico's gebeurt op basis van haalbaarheidsonderzoek en de jarenlange ervaring van medewerkers.

Het risicomangement dat de gemeente Losser voert impliceert dat bij de zoektocht naar locaties van in- en uitbreiding het gehele proces aan een risicoanalyse wordt onderworpen. Voorafgaand aan een traject wordt een inventarisatie van risico's gemaakt en wordt besloten hoe hiermee wordt omgegaan. Deze risico's worden alleen projectmatig vastgelegd en niet structureel. Daarnaast wordt minimaal jaarlijks een doorrekening van alle plannen (risicoanalyse) uitgevoerd.

Ook vindt jaarlijks een actualisatie van de exploitatieopzetten plaats. Van de waarde van de ruilgronden en restpercelen worden jaarlijks bekeken hoe de boekwaarde zich verhoudt tot de reële economische waarde (verkoopwaarde). Daarnaast rekent ook de accountant van de gemeente de exploitaties na in verband met de verklaringen ten behoeve van doelmatigheid en rechtmatigheid.

Binnen de huidige risicobeheersing bieden de voorhanden formats ruimte voor verschillende interpretaties. Medewerkers geven aan dat een strakker format voor risicobeheersing zeker welkom zou zijn.

In de nota Grondbeleid²⁹ van de gemeente Losser staan diverse typen beheersinstrumenten benoemd die rond het grondbedrijf gehanteerd zouden worden. Een aantal van deze instrumenten zijn specifiek van toepassing op het grondbeleid zoals de jaarlijkse herziening van exploitatieopzetten. Andere instrumenten zijn van algemene aard zoals de aanwezigheid van kaderstelling en mandaat. Voor een aantal benoemde instrumenten hebben wij de aanwezigheid binnen het grondbeleid niet kunnen aangetroffen. Dit geldt voor het werken volgens de IPOR systematiek en beschrijvingen van de administratieve organisatie.

3.3 Evaluatie van het grondbeleid

In deze paragraaf gaan we in op de evaluatie van het grondbeleid. Daarbij is de volgende vraag gesteld.

In hoeverre worden door de organisatie achteraf de resultaten van het grondbeleid geëvalueerd?

De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen constateren dat het grondbeleid en/ of de ontwikkelde projecten van het grondbeleid geëvalueerd worden. In de nota Grondbeleid staat niet vermeld dat evaluatie op bepaalde onderdelen dient plaats te vinden en zijn ook geen instrumenten aangetroffen die hiervoor dienen. Betrokkenen geven aan dat tijdens overleg incidenteel een terugblik plaatsvindt over maar dat dit niet structureel gebeurt en ook niet wordt vastgelegd. Constateringen welke tijdens deze overleggen worden gedaan worden niet doorvertaald naar aanpassingen in het beleid. Evaluaties tijdens en na projecten met de insteek 'wat kun je er van leren' worden niet uitgevoerd.

²⁹ Nota Grondbeleid gemeente Losser, d.d. 8 november 2005.

De reden dat evaluaties niet plaatsvinden is dat de meeste medewerkers binnen de gemeente Losser ervaren dat het huidige grondbeleid en de daarbij behorende werkwijze goed is. De gedachte hierachter is dat 'zolang er winst gemaakt wordt het wel goed zal zijn'. Daarbij komt dat tot nu toe altijd alle grond verkocht is.

De nota Grondbeleid uit 2005 wordt in 2008 herzien door de afdeling FGB, dit gebeurt met name door de invoering van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Grondexploitatiewet. Hierbij zal een evaluatie van het beleid uit 2005 worden meegenomen.

3.4 Rol van de raad

In deze paragraaf gaan we in op de rol van de raad. Daarbij zijn de volgende vragen gesteld.

- Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over het grondbeleid en de resultaten hiervan?
- Op welke wijze vindt besluitvorming plaats door de raad inzake het grondbeleid?

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over het grondbeleid en de resultaten hiervan?

De raad heeft de nota Grondbeleid vastgesteld en het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en dient de raad daar vanuit de actieve informatieplicht van op de hoogte te houden.

De uitgangspunten van het grondbeleid staan niet alleen beschreven in de nota Grondbeleid maar worden ook ieder jaar vermeld in de programmabegroting en programmarekening.

Aangezien grondbeleid een vertrouwelijk terrein is waarbij grote financiële belangen spelen kan niet alle informatie gedurende het traject direct gecommuniceerd worden richting de raad. De raad wordt dan ook geïnformeerd door middel van de periodieke begrotings- en verantwoordingsdocumenten en tijdens commissiebijeenkomsten en raadsvergaderingen wordt gegeven. In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten³⁰ (BBV) staat in artikel 16 dat in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten in de paragraaf betreffende het gemeentelijk grondbeleid ten minste de volgende onderdelen beschreven worden:

1. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
2. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
3. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
4. Een onderbouwing van de geraamde winstneming.

³⁰ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, Besluit d.d. 17 januari 2003.

5. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

In de financiële verordening van 2007³¹ is geen specifiek artikel over grondbeleid opgenomen.

Bij het bespreken en vaststellen van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten (begroting³², programmarekening³³ en voor- en najaarsnota) wordt geïnformeerd over (de voortgang van) het beleid en de relatie hiervan met de actuele doelstellingen van de programma's. Daarnaast wordt elk jaar een overzicht gepresenteerd van alle grondaankopen³⁴.

In de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en het meerjarenperspectief³⁵ en de programmarekeningen verstrekt de gemeente informatie over eindresultaten van in exploitatie genomen (of in de toekomst te nemen) plannen (eindresultaten) en het jaarresultaat van de grondexploitatie in totaal met daarbij een onderbouwing. Hierbij worden specifiek de projecten genoemd die deel uit maken van de in exploitatie genomen plannen. Hiervan worden de boekwaarden van het begin van het jaar en het begin van het volgende jaar benoemd alsmede de prognose van het eindresultaat indien bekend en een toelichting op de status van het project. Van de nog in de toekomst in exploitatie te nemen gronden wordt per project de boekwaarde beschreven. De accountant heeft hierbij geadviseerd om dit ook per locatie te doen, en niet alleen per kern. Van alle projecten worden de specifieke ontwikkelingen beschreven. In de programmabegroting worden de gecorrigeerde grondprijzen voor het komende jaar weergegeven. De onderdelen zoals gesteld door het BBV worden door de gemeente Losser dus beschreven.

Tijdens commissievergaderingen en raadsvergaderingen wordt de raad geïnformeerd over ontwikkelingen in projecten, bijvoorbeeld de aankoop van gronden. In het grondbeleid staat vermeld dat de bevoegdheid voor grondaankoop is verschoven van raad naar college. In de nota Grondbeleid staat echter als uitgangspunt opgenomen dat bij een individuele verkooptransactie, welke niet in de exploitatieopzet als zodanig is meeberekend, boven € 500.000,-, vooraf 'het gevoel van de raad gespeeld moet worden'. Een voorbeeld hiervan is dat het college bij de ontwikkeling van de Ravenhorstweg deze aankoop aan de raad heeft voorgelegd.

Op de vraag aan raadsleden/fracties op welke wijze zij geïnformeerd worden over het grondbeleid, wordt wisselend geantwoord. Sommige raadsleden geven aan dat zij weliswaar geïnformeerd worden, maar dat de essentie hen niet duidelijk is. Met betrekking tot collegevoorstellen wordt aangegeven dat vooral cijfermatige informatie wordt verstrekt en de gevolgen van een plan wel of niet uitvoeren niet duidelijk zijn. Raadsleden hebben aangegeven de relatie tussen het bouwen van woningen en het grondbeleid niet te kunnen leggen.

³¹ Financiële Verordening 2007 gemeente Losser, d.d. 2 oktober 2007.

³² Programmabegroting 2005, 2006 en 2007.

³³ Programmarekening 2005, 2006 en 2007.

³⁴ Overzicht grondaankopen 2005, 2006 en 2007.

³⁵ Programmabegroting en het meerjarenperspectief van 2005, 2006, 2007.

Aangezien haar goedkeuring moet geven over de te realiseren plannen en hiervoor krediet beschikbaar moet stellen neemt zij binnen het grondbeleid een belangrijke positie in. Hierbij is het van belang dat de raad over de juiste informatie beschikt maar ook over de juiste kennis om deze informatie te beoordelen. De algemene doelstellingen van het grondbeleid zijn binnen de raad bekend maar de uitvoering van het beleid is grotendeels niet inzichtelijk. Zo is aangegeven dat niet bekend is wat de werkwijze is en of deze is vastgelegd.

Projecten die uitgevoerd worden lopen soms vertraging op. Raadsleden hebben het gevoel dat hierover niet altijd gecommuniceerd wordt. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van Het Zijland waarbij achteraf bekend werd dat vertraging was opgelopen. In geval van de ontwikkeling van De Saller is de keuze gemaakt tussen maatschappelijk en financieel rendement. Hierbij is door enkele raadsleden aangegeven dat zij over de keuze en niet duidelijk en regelmatig gekend zijn.

Op welke wijze vindt besluitvorming plaats door de raad inzake het grondbeleid?

De raad heeft een kaderstellende taak waarbij zij de kaders vaststelt waarbinnen de uitvoering van het grondbeleid dient plaats te vinden. De kaders voor het grondbeleid zijn vastgelegd in de nota Grondbeleid en de Exploitatieverordening. Aanverwante kaders zijn vastgelegd in de Financiële Verordening, Bouwverordening³⁶, Woonvisie 2008-2015³⁷, en het Inkoopbeleid³⁸.

De raad dient inzake het grondbeleid betrokken te worden bij de realisatie van grondexploitaties. Zo dient de raad de kredieten voor haalbaarheidsonderzoek te verlenen zodat de gemeente kan onderzoeken of een te ontwikkelen project maatschappelijk en financieel aantrekkelijk is. Dit haalbaarheidsonderzoek wordt uiteindelijk aan de raad voorgelegd met een bijbehorende exploitatieopzet. De raad dient deze goed te keuren alvorens met de uitvoering begonnen kan worden. Bij de ontwikkeling van een project kan planschade en nadeelcompensatie optreden. Planschade en nadeelcompensatie zijn schadevergoedingen die de gemeente in bepaalde gevallen aan benadeelden door het betrokken plan of door de aanleg daarvan dient te bepalen³⁹. Uit raadstukken blijkt dat in geval van planschade een schadebeoordelingscommissie wordt samengesteld welke advies uitbrengt waarna de raad een definitieve uitspraak doet. Indien ontstane planschade of nadeelcompensatie niet af te wenden zijn op een projectontwikkelaar dienen de kosten worden verrekend op het desbetreffende complex.

Gedurende een te ontwikkelen project zal de gemeente grond trachten te verwerven. Een middel om verzekerd te zijn van de grond en om prijsopdriving te voorkomen is het vestigen van voorkeursrecht.

³⁶ Bouwverordening 2005, vastgesteld door de gemeenteraad Losser d.d. 12 juli 2005.

³⁷ Woonvisie 2008 – 2015 gemeente Losser, vastgesteld door de gemeenteraad Losser d.d. PM.

³⁸ Regels budgetbeheer gemeente Losser, vastgesteld d.d. 28 december 2004.

³⁹ Nota Grondbeleid.

Het college dient een voorstel voor het vestigen van dit voorkeursrecht ter goedkeuring voor te leggen aan de raad. Gedurende een project worden ieder jaar een actualisatie gemaakt van de exploitatieopzet. Deze worden aan de raad voorgelegd en dienen goedgekeurd te worden.

4. Bestuurlijke reactie

Op de volgende bladzijden treft u de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders aan zoals die ontvangen is op 17 februari 2009.

Bu... ..

Bu... ..

Losser... ..

Ge... ..

Ge... ..

Gemeente Losser



Gemeentehuis
Raadhuisplein 1
corr. adres:
Postbus 90
7580 AB Losser
Tel. 053 - 537 74 44
Fax 053 - 537 73 17
E-mail:
gemeente@losser.nl
Rabobank 337302316
Postbank 845928

De Rekenkamercommissie Gemeente Losser

Uw brief van: 5 januari 2009
Uw kenmerk: rkcl09-09/001
Bijlagen:

Zaaknummer: Losser, 10 februari 2009
Ons kenmerk: 09.0002677
Afdeling: Verzonden:
Inl.: M. Boersma
Doorkiesnr.:053-5377301

Onderwerp:
Rapportage gemeentelijk
grondbeleid

Geachte heer Malag,

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het gemeentelijk grondbeleid. Wij hebben uw rapportage ontvangen. In het kader van bestuurlijke hoor en wederhoor verzoekt u ons college te reageren dit rapport. Aansluitend op ons open gesprek van 2 februari jl. geven wij hierbij onze schriftelijke reactie.

Algemeen

In algemene zin betreft het college dat uw rapportage komt op een tijdstip nadat de nieuwe Nota Grondbeleid reeds is vastgesteld door de raad. Het gevolg is dat een deel van uw bevindingen overeen komt met onze eigen constatering en al opvolging heeft gekregen.

Uw hoofdconclusie luidt dat het grondbeleid onvoldoende systematisch en doeltreffend georganiseerd en geborgd is. Uw onderzoek richt zich op de periode vanaf 1 januari 2005 tot 1 mei 2008 waarin de "oude" Nota Grondbeleid, welke is vastgesteld op 8 november 2005, van kracht was.

Wij hechten eraan de ontwikkeling van het grondbedrijf even kort te schetsen. Tot voor kort bestond er geen samenhangend grondbeleid, anders dan via het spoor van de "normale" ruimtelijke ontwikkeling. De "oude" Nota Grondbeleid is in feite een eerste aanzet geweest om hiertoe te komen. In de jaren daarna is verder gewerkt aan de organisatorische ontwikkeling van het grondbedrijf, zowel ten aanzien van de kwaliteit van projecten als van de structuur en documentatie van het grondbedrijf. Ook op het gebied van wet- en regelgeving waren ontwikkelingen waarneembaar. Met name in 2008 zijn forse inspanningen geleverd met betrekking het grondbedrijf, wat onder andere heeft geleid tot een geactualiseerde Nota Grondbeleid, zoals vastgesteld door de raad op 16 december 2008.

verspingerd aan de dinkel

Op de hiernavolgende bevindingen wensen wij afzonderlijk te reageren:

Spanning winst en realisatie van beleid

In uw rapportage wordt gesteld dat er veelal een continue spanning heerst tussen de verhouding winst en de realisatie van beleid aangezien er beleidmatig geen kaders zijn opgesteld. De spanning tussen financieel en maatschappelijk rendement wordt onzes inziens niet veroorzaakt door het ontbreken van beleidsmatige kaders, maar betreft een normale gezonde spanning inherent aan het grondbeleid. De verhouding tussen winst en realisatie van beleid wordt in bestuurlijke afweging bepaald.

Prijsbeleid gronduitgifte

De gemeente Losser beschikt over een aantal methodieken voor de berekening van de grondprijs, die kunnen worden ingezet afhankelijk van het publieke doel. U stelt dat er geen harde criteria zijn ten aanzien van het gebruik van de beschikbare methoden voor grondprijsberekeningen. In dit kader willen wij opmerken dat in de geactualiseerde Nota Grondbeleid is aangegeven dat vanaf 2009 de gronden tegen marktconforme prijzen worden verkocht. Derhalve worden slechts die methodieken toegepast die zijn gericht op het realiseren van een marktconforme prijs. Voor 2009 zijn basisgrondprijzen vastgesteld die als minimumprijzen gelden. Overigens heeft de gemeente sinds 2004 uniforme grondprijzen gehanteerd. Eenmalig is de raad afgeweken van dit beleid, bij de vaststelling van uniforme grondprijzen in 2004 is voor het complex Lomanskamp een lagere prijs vastgesteld. Dit fenomeen vinden wij niet terug in uw rapportage.

Risico's binnen het grondbeleid

In uw rapportage wordt gesteld dat de risico's die de gemeente loopt ten aanzien van het grondbeleid wel inzichtelijk zijn, maar de wijze waarop de gemeente zich hier tegen wapent niet. In de Nota Grondbeleid wordt hier wel degelijk aandacht aan besteed. Hierbij valt te denken aan de wijze van waarderen van gronden, het doen van diverse onderzoeken vooraf, de gehanteerde principes van winst- en verliesnemingen en het gebruik van een reserve grondexploitatie.

Organisatie van het grondbedrijf

U stelt dat de vertaalslag van het beleid naar de praktijk niet of nauwelijks is te maken aangezien de notities in de Nota Grondbeleid niet SMART zijn gemaakt. Daarnaast merkt u op dat de activiteiten betreffende het grondbeleid afdelingsoverschrijvend zijn en derhalve projectmatig dienen te worden aangepakt. De beschreven systematiek in de Nota Grondbeleid (IPOR) bleek in de praktijk veelal niet bekend en werd niet gebruikt. Ook staat in uw rapportage dat het bijhouden van actuele ontwikkelingen in de wet- en regelgeving niet centraal wordt gecoördineerd waardoor er geen integraal overzicht bestaat.

In dit kader willen wij u verwijzen naar hetgeen wij hebben eerder in deze brief hebben opgemerkt ten aanzien van de ontwikkeling van het grondbedrijf. Zo is de vertaling van het beleid naar de dagelijkse praktijk een expliciet punt van aandacht geweest bij het opstellen van de geactualiseerde Nota Grondbeleid. Daarnaast onderschrijven wij dat de activiteiten van het grondbedrijf een projectmatige aanpak verdienen. De systematiek zoals beschreven in de oude Nota Grondbeleid was een eerste aanzet om hiertoe te komen. Wij merken daarbij op dat wij hierin niet zozeer de gekozen systematiek van belang achten, maar eenduidigheid in de projectfasering des te meer. Daartoe wordt nu gewerkt een uniforme projectprocedure. In het voorjaar 2008 is door alle projectleiders een gedegen cursus projectmanagement gevolgd. Daarnaast wensen wij op te merken dat sinds medio 2008 periodiek grondbedrijfoverleg plaatsvindt tussen de directeur grondbedrijf, de hoofden REO, FGB, de planeconoom, projectleiders en juristen over de gang van zaken van het grondbedrijf. In dit overleg komen ook de ontwikkelingen in wet- en regelgeving aan de orde. Bestuurlijk overleg over grondbeleid vindt 2 maal per jaar plaats tussen de portefeuillehouders Economische zaken, Ruimtelijke Ordening, Grondbedrijf en de directeur grondbedrijf en het hoofd REO.

De rol van de raad

U schrijft dat de raad van mening is dat de paragraaf grondbeleid in begroting en rekening beperkt kwalitatieve informatie biedt. Hierdoor zou onvoldoende inzichtelijk zijn wat de gevolgen van het beleid en de keuzes zijn. Ook merkt u op dat het kennisniveau van de raad onvoldoende is om het grondbeleid te begrijpen.

Het college is principieel van mening dat de raad zelf zijn keuzes moet maken op welke wijze en tot welk niveau hij kennis wil vergaren. Het college is alleszins bereid om de raad bij te staan in de kennisontwikkeling op dit terrein. Het instellen van een commissie Ruimte biedt eveneens de mogelijkheid de raad gestructureerd op hoofdlijnen te informeren over de verbinding tussen het vastgestelde beleid en de status en voortgang van de uitvoeringsprojecten. Ook zal er aanvullende aandacht zijn voor de informatieve waarde van de paragraaf grondbeleid in begroting en rekening.

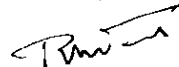
Tenslotte constateert de rekenkamercommissie dat er in de beschouwde periode geen schade is opgelopen als gevolg van het grondbeleid. U stelt dat er binnen de gemeente een gevoel heerst dat het goed gaat en dat hierdoor op dit beleidsterrein het gevoel voor urgentie ontbreekt. Deze laatste stelling bestrijdt het college ten zeerste. Uit alle inspanningen die het college de afgelopen jaren heeft geleverd aan de ontwikkeling van het grondbedrijf moge blijken dat dit gevoel van urgentie er wel degelijk is.

Het college dankt de Rekenkamercommissie hartelijk voor de studie en zal de aanbevelingen uit uw rapport, voor zover nog niet verankert in de uitvoering van het grondbeleid vanaf 2009, ter harte nemen.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Losser,

secretaris,



R.H. Tink MPFM

burgemeester,



drs. J.D. Westendorp

5. Nawoord

Een onderzoek van de rekenkamercommissie is afgerond, wanneer alle betrokkenen gebruik hebben gemaakt van het instrument van 'hoor en wederhoor'. Als laatste heeft het College van burgemeester en wethouders gereageerd op dit rapport van het onderzoek naar het grondbeleid. Alvorens te reageren heeft het college eerst overleg gevoerd met de rekenkamercommissie over een aantal bevindingen en aanbevelingen. De rekenkamercommissie heeft uiteindelijk met instemming kennis genomen van de schriftelijke reactie. Op grond hiervan ziet de rekenkamercommissie geen aanleiding om wijzigingen in het rapport aan te brengen en stelt het rapport definitief vast.

Het college opent met de opmerking dat zij het betreurt dat de rapportage komt op een tijdstip dat de nieuwe Nota Grondbeleid reeds is vastgesteld door de gemeenteraad. Deze opmerking geeft reden tot een volgende kanttekening. De gemeenteraad moet over het grondbeleid een oordeel vormen. Door de nieuwe Nota Grondbeleid aan te bieden aan de gemeenteraad, voordat de rekenkamercommissie de gelegenheid heeft gekregen haar rapport over het grondbeleid aan de gemeenteraad te kunnen presenteren, blijft volgens de rekenkamercommissie de gemeenteraad verstoken van een waardevolle informatiebron. Een goed debat en een goede kwaliteit van de besluitvorming zijn gebaat bij een goede informatievoorziening. Dit wordt de gemeenteraad door de planning onthouden. De rekenkamercommissie is niet verantwoordelijk voor deze planning. In maart 2008 heeft de rekenkamercommissie het onderzoek naar het grondbeleid breed in de organisatie aangekondigd. Het bevreemdt de rekenkamercommissie daarom dat de Nota Grondbeleid op de agenda van 16 december 2008 van de gemeenteraad geplaatst is en dat niemand van de betrokkenen bij het onderzoek het signaal heeft afgegeven een pas op de plaats te maken. Temeer dat in de eerste gesprekken van dit onderzoek het signaal vanuit de ambtelijke organisatie is afgegeven, dat het onderzoek van de rekenkamercommissie afgewacht zou worden en medio 2009, op basis van de aanbevelingen uit het rapport, gehandeld zou worden. Gedane zaken nemen echter geen keer. De rekenkamercommissie beschouwt deze gang van zaken dan ook als een leermoment voor de toekomst.

Het college bestrijdt de stelling dat het gevoel voor urgentie op het beleidsterrein ontbreekt. De rekenkamercommissie is van oordeel dat van dit gevoel van urgentie noch tijdens de documentenstudie, noch tijdens de interviews niets is gebleken. Het verschijnen van de geactualiseerde Nota Grondbeleid wijst evenwel op een urgentiegevoel.

De rekenkamercommissie kijkt met voldoening terug op de totstandkoming van het tweede rapport. Een rekenkamercommissie heeft haar taak goed uitgevoerd, wanneer het college van burgemeester en wethouders aangeeft, dat een deel van de bevindingen overeenkomt met de eigen constatering en aanbevelingen, temeer als deze in het nieuwe beleid ook nog zijn opgevolgd. Het onderzoek blijkt dus een toegevoegde waarde te hebben voor de gemeente Losser.

De rekenkamercommissie spreekt haar waardering uit voor de constructieve opstelling en de verleende medewerking door het college en de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van dit onderzoek.

Bijlage 1

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht in het grondbeleid van de gemeente Losser. Het onderzoek zal inzicht geven in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het grondbeleid en de uitvoering ervan in de gemeente Losser. Het onderzoek is niet gericht op het vormen van een oordeel over de doelmatigheid en rechtmatigheid van het grondbeleid in concrete gevallen. De rekenkamercommissie zal wel een aantal cases selecteren om te toetsen hoe het beleidskader werkt in de praktijk.

Vraagstelling

De volgende vraagstelling staat centraal in dit onderzoek:

Is binnen de gemeente Losser het grondbeleid doelmatig en doeltreffend georganiseerd en op welke wijze vinden de besluitvorming door en het informeren van de raad over het beleid plaats?

De onderzoeksdoelen liggen in het inzicht krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke grondbeleid en hoe vanuit het oogpunt van transparantie de raad in voorkomende gevallen wordt geïnformeerd. De onderliggende onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 1.

De Rekenkamercommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het grondbeleid in concrete gevallen. De Rekenkamercommissie heeft wel een aantal praktijkvoorbeelden ter illustratie onderzocht. Evenmin heeft een financiële doorrekening van de grondexploitaties deel uit gemaakt van dit onderzoek.

Onderzoeksvragen

Op basis van deze vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het beleid en wat is de procedure binnen de gemeente Losser bij de ontwikkeling van het grondbeleid, hoe zijn deze vastgelegd en hoe heeft de raad hierover besloten?
2. Is in het geval van twee nader te bepalen cases volgens dit beleid gehandeld?
3. Op welke wijze wordt in het grondbeleid aandacht besteed aan risico's en hoe worden deze beheerst?
4. Hoe is de uitvoering van het grondbeleid in de gemeentelijke organisatie ingebed?
5. In hoeverre worden de resultaten van het grondbeleid achteraf geëvalueerd?
6. Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over het grondbeleid en de resultaten daarvan en welke informatie heeft de raad eventueel nog nodig inzake het grondbeleid voor de kaderstellende en controlerende rol?

Bijlage 2

Overzicht van ontvangen documenten

Ontvangen documenten

Onderstaand is een overzicht weergegeven van de documenten die zijn ontvangen. De documenten die in vet zijn weergegeven bieden, ter voorbereiding door de commissieleden, de meeste informatie over het grondbeleid in de gemeente Losser.

- Nota Grondbeleid gemeente Losser, d.d. 8 november 2005
- Procedureregeling planschadevergoeding 2005
- Overzicht grondaankopen 2005, 2006 en 2007 (Excel documenten)
- Exploitatieverordening, gemeente Losser, vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 20 december 2006
- Organogram
- Mandaatbesluit gemeente Losser 2007
- Budgetregels
- Financiële verordening gemeente Losser
- Legesverordening 2008
- Bouwverordening 2007
- Nota reserves en voorzieningen 2005
- Concept-woonvisie 2008-2015
- Programmarekeningen 2005-2007
- Programmabegrotingen 2005-2007
- Voorjaarsnota 2005-2008
- Najaarsnota 2005-2007
- Managementletter accountant 2005-2007
- Diverse documenten met betrekking tot De Saller 2 en 3
- Diverse documenten met betrekking tot De Geurmeij

Bijlage 3

Overzicht gesprekspartners

Overzicht gesprekspartners

Gesprekspartners	Functie
De heer Olde Heuvel	Portefeuillehouder grondbeleid
De heer Geessink	Directeur Bedrijfsvoering en Grondbedrijf
De heer Buunk	Hoofd afdeling FGB
De heer Nijland	Hoofd afdeling REO
De heer Plegt	Projectleider REO
Mevrouw Snoeijink-Arens	Projectleider REO
De heer Geissler	Raadslid
De heer Even	Raadslid
De heer Uit het Broek	Raadslid
Mevrouw Kühlkamp-Padberg	Raadslid
Mevrouw Ter Haar-Naafs	Raadslid

Bijlage 4

Casebeschrijvingen

Cases

Dit rapport geeft inzicht in het grondbeleid van de gemeente Losser. In deze bijlage wordt een tweetal cases behandeld om een beeld te geven hoe het beleidskader in de praktijk werkt. Dit wordt beschreven aan de hand van de projecten Saller 2 & 3 en De Geurmeij op basis van de door de gemeente verstrekte documenten.

Case Saller 2-3

Eind jaren negentig is in de gemeente Losser de start gemaakt met de ontwikkeling van het gebied De Saller als nieuwe woonlocatie. De betrekkelijk strakke woningcontingentering stond niet toe om een voor Losserse begrippen omvangrijke woonwijk als De Saller in een keer tot woongebied te bestemmen. Daarom is destijds gekozen voor een gemixte planvorm: een deel (huidige woonbebouwing De Saller) kon ineens worden uitgegeven en voor de rest (Saller 2 en 3) kon gefaseerde uitwerking plaatsvinden. Gedeputeerde Staten onthielden desondanks goedkeuring aan een betrekkelijk groot gedeelte van De Saller. Om tot woningbouw te kunnen komen was het daarom noodzakelijk om de globale woningbouwbestemming van het gedeelte waaraan geen goedkeuring is onthouden uit te werken en om de bestemming van het gedeelte waaraan goedkeuring is onthouden te herzien van agrarische bestemming in een woonbestemming.

De Saller 2 en 3 dienden woonlocaties te worden om een belangrijk deel van de ambities uit de woonvisie mogelijk te maken.

Het College geeft in het collegevoorstel van 14 december 2004 aan dat gelet op de ambitie de locatie snel en vraaggericht tot ontwikkeling gebracht dient te worden en dat de gemeente de ontwikkeling van deze woonlocatie zoveel mogelijk in eigen hand wenst te houden: het bestemmen, bouwrijp maken en uitgifte van de gronden. Hierbij wordt gestreefd naar een tenminste kostendekkende exploitatie, bij verkoop van de bouwrijpe grond worden alle gemaakte kosten ingebracht en wordt een marktgerichte prijs gevraagd. Het College geeft reeds aan dat het waarschijnlijk geen winstgevend exploitatie zal worden in financiële zin.

In januari 2005 komt in de collegevergadering de ontwikkeling van De Saller 2 aan bod. Hierbij doen zich drie vragen voor waarover moet worden besloten. Het gaat hierbij om of gestart wordt met een korte uitwerkingsprocedure van een gedeelte van De Saller 2 óf om na een langere procedure de gehele tweede fase te starten. De voor- en nadelen worden vervolgens benoemd alsmede een derde variant, bestaande uit een combinatie van elementen van de eerste twee. Het advies wordt aan het college gedaan om uitstel te plegen en nader onderzoek naar de mogelijkheden van variant drie. Het college heeft gekozen voor deze variant van uitstel en nader onderzoek naar de mogelijkheden.

Eind januari 2005 worden uitgangspunten, strategiebepaling en processtappen benoemd omtrent De Saller 2 en 3. In dit document wordt een kenschets van het gebied gegeven met eigendomsweergave, uitgangspunten en wensen, benodigde activiteiten/ processen en vraagpunten en een integraal processchema. Deze punten moeten leiden tot een aantal besluitvormingsproducten van het College in februari.

Voor wat betreft de voortgang van de ontwikkeling van De Saller 2 en 3 heeft het College de wens om versneld over te gaan tot realisatie van woningbouw. Er wordt aangegeven dat De Saller 2 met een redelijk snelle procedure (uitwerking) tot ontwikkeling kan worden gebracht. De gemeente wenst de ontwikkeling van De Saller 2 en 3 met marktconforme grondprijzen vorm te geven.

In het document zijn tevens de benodigde activiteiten/ processen en vraagpunten en een integraal processchema opgesteld. Hierin wordt kenbaar gemaakt wie wat doet op welk moment, en wat op welk moment door wie besloten wordt en aan wie dit gecommuniceerd moet worden.

In februari 2005 heeft de cluster Ruimte een stappenplan voor De Saller 2 en 3 opgesteld met bijbehorende planning wat door het college goedgekeurd dient te worden. Door het cluster wordt aangegeven dat de besluitvorming in de raad bespoedigd dient te worden om uitwerking en realisatie te versnellen.

In februari 2005 geeft de directeur Grondbedrijf in een haalbaarheidsonderzoek aan dat het college een aantal keuzes moet maken voor wat betreft De Saller 2 en 3. De aanleiding is namelijk dat de ontwikkeling van De Saller 1 een tekort vertoont variërend van ongeveer € 300.000,- tot € 1 miljoen op de planuitvoering voor De Saller 2 en 3. Hiervoor worden oplossingen aangedragen waarover het College dient te beslissen. Sommige van deze besluiten hebben budgettaire consequenties.

Eind februari wordt in een collegeadvies aangegeven dat voor versnelde ontwikkeling van Saller 2 o.a. overeenstemming dient te worden verkregen met grondeigenaren van Saller 2. De besluitvorming in de raad wordt getracht te bespoedigen of gevraagd wordt te werken met een tussenkrediet. In maart is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd waaruit is gebleken dat verdere planontwikkeling van De Saller economisch haalbaar is. Deze studie zal worden voorgelegd aan de raad samen met een concept-raadsvoorstel voor het beschikbaar stellen van benodigd krediet ter voorbereiding en uitvoering.

De reden waarvoor overeenstemming met partijen moet worden gevonden is dat een groot deel van de gronden van De Saller 2 en 3 in optie is bij bouwer/ontwikkelaar Rotij. Met deze ontwikkelaar is namelijk eind 2000 een overeenkomst gesloten. De gemeente Losser heeft afgesproken de Saller 2 en 3 samen met deze partij te ontwikkelen.

In april 2005 neemt de raad een besluit over uit te voeren haalbaarheidsonderzoek Saller 2 en 3 en verschaft diverse kredieten ten behoeve van de uitvoering. Later deze maand besluit het college om twee kavels aan te kopen.

Om het samenwerkingsproces met Rotij vanuit de gemeente inhoudelijk juridisch te ondersteunen wordt in oktober 2005 een juridisch expert ingehuurd. Het gaat hierbij om het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst met Rotij en het voeren van bijbehorende onderhandelingen over het woningbouwproject De Saller. In de offerte van de jurist wordt aangegeven dat de haalbaarheidsopzet een te magere basis biedt om onderhandelingen met Rotij te kunnen voeren.

De gemeente heeft met Rotij afgesproken om voor 1 januari 2006 te komen tot een samenwerkingsovereenkomst.

Door vertraging in de planontwikkeling is het overleg hiervoor in 2005 niet tot stand gekomen. Derhalve hebben beide partijen afgesproken om de termijn met 12 maanden te verlengen tot 1 januari 2007.

De gemeente heeft begin 2006 door een externe bureau een aantal berekeningen laten uitvoeren om te komen tot een bouwprogramma.

Ondertussen slepen de onderhandelingen met Rotij zich voort omdat de gemeente te maken heeft gehad met een uiterst ongunstig uitpakkende intentieverklaring met Rotij uit het verleden. Uit veel rekensessies bleek dat de gemeente een negatieve of slechts zeer geringe opbrengst zou krijgen.

De gemeente wint in mei 2006 advies in bij een advocatenkantoor waarbij de gemeente vraagt in welke mate zij gebonden is aan Rotij en of zij toch zelf kan ontwikkelen.

In juni 2006 volgt een collegeadvies waarin het college besluit om in te stemmen met het werken volgens een bouwclaim-model waar Rotij zal bouwen en het bouw- en woningrijp maken zal verzorgen. In juni en juli vindt hierover overleg plaats met Rotij, en in januari 2007 gaat zij akkoord met de gemeente onder voorbehoud.

In februari 2008 wordt een akkoord op hoofdlijnen bereikt. De verwachting is dat de procedurele afronding in het eerste kwartaal van 2009 klaar zal zijn.

Case Geurmeij

Voor het project "De Geurmeij" is een bestemmingsplan ontwikkeld waarin rekening is gehouden met de woonvisie van de gemeente Losser.

In een notitie uit december 2004 wordt de toekomstige exploitatie van Overdinkel beschreven. Voor de locatie aan de Weverstraat (nu "Geurmeij") wordt weergegeven dat deze ontwikkellocatie in 2007 tot uitgifte komt (wellicht al eind 2006). De gemeente heeft hiervoor inmiddels percelen aangekocht.

In maart 2005 is een notitie met uitgangspunten opgesteld voor de uitbreidingslocatie Weverstraat (nu "Geurmeij"). Hierin worden randvoorwaarden, mobiliteitsaspecten, verkaveling en voorzieningen en stedenbouwkundige aspecten benoemd.

In een collegeadvies van april 2005 wordt t.a.v. de uitbreidingslocatie kenbaar gemaakt dat een haalbaarheidsstudie is uitgevoerd en is gebleken dat het plan economisch uitvoerbaar is. Op basis hiervan wordt voorbereidingskrediet en een verwervingskrediet aangevraagd. Dit is in juli 2005 in de raad behandeld.

In een vertrouwelijk collegeadvies van mei 2005 wordt na het afwegen van diverse factoren voorgesteld om de locatie nabij de Weverstraat (Geurmeij) aan te wijzen als uitbreidingslocatie. Het college wordt gevraagd akkoord te gaan met grondonderhandelingen en een onderzoek voor zelfrealisatie. Tevens wordt besloten tot het in de komende periode laten opstellen van een wenselijke fasering van de in het plan opgenomen woningen.

Op 2 augustus 2005 besluit het college een voorbereidingskrediet en een verwervingskrediet aan te vragen met nader gespecificeerde bedragen. Tevens wordt besloten om de uitgangspuntenpositie voor te leggen aan de raad op 4 oktober 2005. In augustus en september geven enkele bewoners van de uitbreidingslocatie aan zelf te willen ontwikkelen.

Zij laten hun belangen behartigen door een externe partij. In de raadsvergadering wordt besloten het collegebesluit van 2 augustus aan te nemen.

De raad besluit in december 2005 voorkeursrecht te vestigen op gebied wat nu de Geurmeij is. Bij de voorbereiding bleek dat niet de juiste procedure tijdens de raadsvergadering gevolgd is.

In maart 2006 laat de partij welke de belangen behartigd van de huidige bewoners aan de gemeente weten dat de betrokkenen hun bezwaar intrekken als gevolg van het raadsbesluit van 1 maart 2006 en zullen overgaan tot zelfontwikkeling.

Tussen april 2006 en maart 2008 vindt er regelmatig overleg plaats tussen de gemeente en een externe partij in verband met de grondpositie van deze partij. Van deze gesprekken en onderhandelingen zijn verslagen gemaakt.

In juli 2006 ligt er een collegebesluit voor het akkoord gaan met het onderhandelingsresultaat van de aankoop van twee kavels grond op locatie "De Geurmeij".

In november 2006 zijn de onderzoeken van het uitbreidingsgebied afgerond. Er zijn geen belemmeringen aanwezig om het bestemmingsplan in procedure te brengen. Het college besluit het verkavelingsplan voor te leggen aan de raad. De verkaveling vormt de basis voor vervaardiging van de bestemmingsplankaart.

In december 2006 neemt het college de exploitatieopzet Geurmeij ter kennisgeving aan. Na vooroverleg wil het college overleg over de planmatige voorbereiding en de te ontwikkelen exploitaties.

In januari 2007 is een informatieavond voor burgers gehouden waarna het inspraakplan 4 weken ter inzage heeft gelegen. De verwachting wordt uitgesproken dat in mei 2007 het ontwerp-plan ter inzage kan worden gelegd en dat in november vaststelling kan plaatsvinden. Indien geen bedenkingen worden ingediend kan goedkeuring van de provincie in maart 2008 verwacht worden waarna medio 2008 begonnen kan worden met het bouwrijp maken van de grond. Uitgaande van deze planning kan dan in het najaar van 2008 gebouwd gaan worden.

In maart 2007 volgt een collegebesluit over de aankoop van een woning in het gebied De Geurmeij.

De gemeente heeft zich bij de verwerving van grond van drie grondeigenaren laten adviseren door een externe partij. In mei 2007 stelt de ingehuurde partij een beoordeling op over de grondverwerving van de gemeente van drie eigenaren, ten behoeve van het bestemmingsplan De Geurmeij.

Op 3 december vindt overleg plaats over de ontwikkeling van de Geurmeij. Er worden diverse thema's behandeld en afspraken gemaakt. Een verslag van dit overleg en de gemaakte afspraken zijn vastgelegd.

In januari 2008 verstrekt een extern adviesbureau een opdrachtbevestiging voor het verrichten van diverse werkzaamheden t.b.v. het vestigen van voorkeursrecht op de locatie Geurmeij aangezien dit voor de gemeente complex is.

Een aantal dagen later volgt een collegebesluit over inspraakreacties over plantoelichting van het ontwerpplan. Aangegeven wordt dat vijf percelen nog niet in eigendom zijn. Bij het besluit zijn de voorstellen aan de eigenaren bijgevoegd. Het college besluit de voorstellen voor de grondaankopen aan de eigenaren voor te leggen.

Bij het dossier is tevens een bestemmingsplan bijgevoegd van de Geurmeij. Hierin staan de onderzoeksresultaten, het plan en een toelichting op de voorschriften weergegeven. Verder staan de economische uitvoerbaarheden en deels de inspraak- en overlegmomenten.