

In de grond van de zaak

Advies aan de gemeenteraad van Almere m.b.t. de
gronduitgiftesystematiek en financiële systematiek van het gemeentelijk grondbedrijf

Voorwoord

Voor u ligt het tweede onderzoeksrapport van de Rekeningcommissie van de gemeente Almere. Het onderwerp van analyse en advisering is deze keer de wijze waarop de gronduitgifte en het financiële beleid van het gemeentelijk Grondbedrijf is vormgegeven.

De complexiteit van het Grondbedrijf en de grote betekenis van de besluiten die daar worden genomen voor zowel individuen als bedrijven, geven aanleiding tot het ontstaan van allerlei mythen. Het Grondbedrijf zou steenrijk zijn, zou beschikken over geheime reserves, zou altijd dezelfde ondernemers de bal toe spelen, zou een zwarte lijst hanteren en nog veel meer van dat type verhalen hebben een evaluatie van het functioneren van Grondbedrijf boven aan het onderwerpenlijstje van de Rekeningcommissie geplaatst.

Leden van de gemeenteraad worden regelmatig aangesproken door burgers over de vraag of de toewijzing van grond voor woningen of projecten wel correct en eerlijk is verlopen. In veel gevallen moeten zij daarop het antwoord schuldig blijven, ofwel omdat de gang van zaken binnen het gemeentelijke apparaat niet meteen inzichtelijk is dan wel omdat de klacht door de klager onvoldoende onderbouwd kan worden. Die gang van zaken is op zich goed te begrijpen: de gemeente, en zeker ook het Grondbedrijf, moet met regelmaat mensen teleurstellen in hun dromen en ambities. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van beslissingsprocedures en de communicatie daarover naar burgers. In dit rapport wordt geconstateerd dat die hoge kwaliteitsstandaard niet altijd wordt gehaald.

Voorts worden leden van de gemeenteraad regelmatig geconfronteerd met de uitkomsten van de bedrijfsvoering van het Grondbedrijf. Er zijn de laatste jaren regelmatig onverwachte meevallers te melden die steevast worden voorzien van de mededeling dat het net zo goed tegenvallers hadden kunnen zijn. Dat roept vragen op over de transparantie en betrouwbaarheid van de gepresenteerde cijfers. Vragen die de Rekeningcommissie in dit rapport heeft trachten te beantwoorden.

De Rekeningcommissie heeft, gelet op de omvang van het onderzoek, ruim de tijd genomen om haar onderzoeksvragen te expliciteren. Die aanpak is achteraf van grote waarde geweest. Uit de enorme hoeveelheid onderzoeksdossiers, gespreksverslagen en formele documenten is uiteindelijk, op basis van de oorspronkelijke vragen van de commissie, een voor iedereen te begrijpen rapport gedestilleerd waarin op cruciale punten verbetervoorstellen aan de gemeenteraad worden gedaan.

De Rekeningcommissie is veel dank verschuldigd aan mevrouw Gea Wijers en de heer Jacques Smeekens van Boer&Croon Management Consultants, die de commissie in haar werk hebben ondersteund, alsmede aan de heren Krijn Bruggeman van Deloitte&Touche en Gobert Beijer van Boer&Croon die als klankbord voor de leden hebben gefungeerd.

Mijn grote waardering gaat verder uit naar iedereen die meegewerkt heeft aan de interviews of de commissie op een andere manier van informatie heeft voorzien. In het bijzonder wil ik de directeur van het Grondbedrijf, Cees de Goede, en zijn medewerkers bedanken voor alle tijd die zij voor de commissie hebben willen vrijmaken.

Wie de moeite neemt, kan in dit rapport nagaan of de genoemde mythen onderbouwd worden door feiten en in ieder geval kennis nemen van een groot aantal adviezen om het functioneren van het Grondbedrijf in de toekomst verder te verhelderen en te verbeteren.

Rob Beuse, voorzitter

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Verantwoording en onderzoeksopzet	2
3	Handelingskader Grondbedrijf	4
3.1	Inleidende opmerkingen	4
3.2	Introductie Grondbedrijf	4
3.3	Handelingsvrijheid	5
3.3.1	Doelstelling Grondbedrijf	5
3.3.2	Aansturing door raad en B&W	5
3.4	Het stedelijk ontwikkelingsproces	7
3.5	De financiële cyclus	9
3.6	Conclusies en adviezen	9
4	Vorbereiding gronduitgifte	13
4.1	Inleidende opmerkingen	13
4.2	Grondverwerving	13
4.3	Zandopspuiting	14
4.4	Grondkosten, grondprijzen, grondkostenquote	15
4.5	Conclusies en adviezen	16
5	Individuele gronduitgiften	18
5.1	Inleidende opmerkingen	18
5.2	Gronduitgifte particuliere woningbouw	18
5.3	Gronduitgifte individuele bedrijfsvestigingen	19
5.4	Gronduitgifte t.b.v. projectmatige bedrijfshuisvesting	22
5.5	Gronduitgifte voorzieningen	23
5.6	Klanttevredenheid en klachtenbehandeling	25
5.7	Communicatie	27
5.8	Contractbeheer	28
5.9	Conclusies en adviezen	28
6	Niet-individuele gronduitgiften	33
6.1	Inleidende opmerkingen	33
6.2	Vormen van niet-individuele uitgiften	33
6.3	Gronduitgifte projectmatige woningbouw	34
6.4	Package deals en compensatie-orders	37
6.5	Conclusies en adviezen	37
7	Financiële systematiek	40
7.1	Inleidende opmerkingen	40
7.2	Lange termijn cyclus	40
7.3	Korte termijn cyclus	42
7.4	Deelnemingen, reserves en weerstandsvermogen	42
7.5	Conclusies en adviezen	46
8	Slotbeschouwing	51
Casus 1	Aanbesteding zandopspuiting	14
Casus 2	Braakliggende kavel Markerkant	20
Casus 3	Doorverkoop kavel Prieelvogelweg	21
Casus 4	Accountmanagement vestiging zuidoever Weerwater	24
Casus 5	Integrale planontwikkeling Meerveld	36

Samenvatting

G  interviewde personen

Geraadpleegde documentatie

Trefwoorden

1 Inleiding

Op 1 januari 2001 telde Almere ruim 150.000 inwoners en 50.000 arbeidsplaatsen. Aan deze prestatie heeft de dienst Grondbedrijf, ingesteld in 1986, sterk bijgedragen. De dienst is verantwoordelijk voor de aankoop en verkoop van grond, de coördinatie van het stedelijk ontwikkelingsproces, alsmede voor de voorbereiding en de uitvoering van het economisch beleid, één van de gemeentelijke speerpunten. In 2000 genereerde het Grondbedrijf een winst van f217.000.000/€8.470.000.

In het kader van een totale gemeentelijke reorganisatie zal het Grondbedrijf in 2001 ophouden als afzonderlijke dienst te bestaan. De genoemde kerntaken blijven bestaan maar zullen worden ondergebracht in een nieuwe structuur.

Het gemeentebestuur van Almere ziet zich voor de uitdaging de stad door te laten groeien tot meer dan 300.0000 inwoners en tegelijkertijd voor een goed beheer van de bestaande stad te zorgen. Het succes van deze operatie zal mede afhangen van de effectiviteit en efficiëntie van de nieuwe organisatie. Grondexploitatie en gronduitgifte blijven belangrijke instrumenten van het gemeentebestuur in het realiseren van de doelen. Daarom heeft de raad van Almere aan de Rekeningcommissie gevraagd ten aanzien van de werking van deze instrumenten te adviseren. In dit rapport zijn de bevindingen van de commissie neergelegd.

2 Verantwoording onderzoeksopzet

Aanleiding voor het onderzoek is dat veel raadsleden zich vaak door het functioneren van het Grondbedrijf verrast voelen; dit gevoel wordt nog versterkt door signalen van burgers die zij ontvangen. Men zet vraagtekens bij de financiële transparantie van het Grondbedrijf en wenst meer inzicht in de manier waarop het Grondbedrijf omgaat met beleidskaders en richtlijnen m.b.t. gronduitgifteprocedures. Oefent het Grondbedrijf zijn positie en handelingsvrijheid binnen het gemeentelijk apparaat vanuit een oogpunt van bestuurlijke aansturing en controle wel op goede en transparante wijze uit?

De Rekeningcommissie heeft deze vraag als volgt uitgewerkt:

- Hoe ziet de gronduitgifte-systematiek er formeel uit, wat zijn de regels en kaders? Hoe werkt het systeem in de praktijk, worden de regels toegepast? Wat is voor verbetering vatbaar?
- Hoe ziet de financiële systematiek van het Grondbedrijf er formeel uit? Hoe werkt het systeem in de praktijk? Wat is voor verbetering vatbaar?

Met dit onderzoek wil de Rekeningcommissie:

- de raad meer inzicht geven in de gronduitgifte-systematiek en financiële systematiek van het Grondbedrijf;
- toetsen of de raad voldoende greep heeft op, c.q. voldoende beleidskader biedt voor deze systematiek;
- vooroordelen, geruchten en klachten m.b.t. het Grondbedrijf trachten te ontmythologiseren, d.w.z. in beeld brengen en op hun werkelijkheidsgehalte beoordelen;
- als uitvloeisel van de vorige doelen: bevorderen dat het Grondbedrijf door zowel raad als burgerij als transparante organisatie wordt ervaren.

Bij het beschrijven van de systematiek (procedures, regels e.d.) heeft de commissie zich gebaseerd op formele en informele nota's, op vergadersverslagen en besluitenlijsten uit de periode 1995-2000, alsmede op interviews met huidige en voormalige medewerkers van de gemeente Almere. Om dit beeld te vergelijken met hoe de praktijk eruit ziet of wordt ervaren, zijn bovendien vraaggesprekken gehouden met de leden van de raadscommissie grondbedrijf en met een aantal externen, waaronder een voormalige wethouder financiën en grondzaken. Tevens is een aantal concrete dossiers m.b.t. gronduitgiften bestudeerd; deze dossiers zijn door de leden van de Rekeningcommissie geselecteerd en door hen zelf aangeduid als incident of verwonderpunt. In het rapport worden deze dossiers uitsluitend in algemene termen beschreven, of wordt naar hen uitsluitend verwezen wanneer zij als typerend voorbeeld gelden en algemene bevindingen van de commissie kunnen illustreren en verhelderen. De commissie heeft niet de bedoeling gehad met dit onderzoek incidenten uit het verleden als zodanig te heropenen en onderwerp te maken van bestuurlijke heroverweging.

Het college van burgemeester en wethouders (B&W), de gemeenteraad, de directeur Grondbedrijf alsmede de lokale pers zijn vooraf op de hoogte gesteld van het onderzoek. Tijdens het onderzoek zijn de meest betrokken wethouders, de raadscommissie grondbedrijf en de directeur Grondbedrijf over de voortgang geïnformeerd. Concepten van dit rapport zijn in verschillende stadia voor commentaar voorgelegd aan de meest betrokken wethouders en de directeur Grondbedrijf. Het onderzoek is in beslotenheid uitgevoerd. Bij het werk hebben onderzoekers van Boer&Croon Management Consultants geassisteerd. De vaste accountant van de gemeente Almere en één van de directeuren van Boer&Croon hebben als klankbord voor de commissie gefungeerd.

De opbouw van het rapport is als volgt.

Hoofdstuk 3 introduceert het Grondbedrijf en beschrijft het handelingskader van het Grondbedrijf. De hoofdstukken 4-6 beschrijven de gronduitgiftesystematiek, in hoofdstuk 7 wordt de financiële systematiek behandeld. Elk hoofdstuk begint met een korte introductie, gevolgd door een weergave en analyse van feiten. Elk hoofdstuk eindigt met de mening van de commissie (normatieve conclusies) en hierop gebaseerde adviezen. Bij dossierbeschrijvingen (incidenten) is de mening en het advies van de Rekeningcommissie direct bijgevoegd.

Hoofdstuk 8 bevat een slotbeschouwing. Achter in het rapport is een globale samenvatting opgenomen.

3 Handelingskader Grondbedrijf

3.1 Inleidende opmerkingen

De financiële systematiek en gronduitgifte-systematiek moeten bezien worden tegen de volgende context:

- de handelingsvrijheid die het Grondbedrijf van de raad en B&W heeft gekregen
- de formele en informele organisatie en procesgang waarin (bouw)plannen tot stand komen en worden uitgevoerd, het zgn. stedelijk ontwikkelingsproces
- de financiële cyclus

Deze kaders worden hieronder in het kort beschreven. Maar eerst wordt het Grondbedrijf als organisatie-onderdeel geïntroduceerd.

3.2 Introductie Grondbedrijf

Begin 1986, Almere had toen ruim 45.000 inwoners en 12.000 arbeidsplaatsen, werd het Grondbedrijf als zelfstandige dienst ingesteld in het kader van de totale gemeentelijke reorganisatie Structuur en Sturing. Daarvoor ressorteerde het als sector Grondzaken onder de toenmalige directie Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Gemeentewerken (SVG).

Aan het Grondbedrijf werd de afdeling Economische Zaken en Werkgelegenheid (thans Economische Ontwikkeling geheten) toegevoegd, die voorheen onder de toenmalige centrale afdeling Algemene Zaken en Burgerzaken viel.

Onder leiding van de heer Frits Helmig groeide de dienst naar 43 formatieplaatsen (plus een budget voor tijdelijke inhuur personeel van f400.000/€80.000) eind 1994 en een positief bedrijfsresultaat van f23.000.000/€10.440.000 over 1994. Verantwoordelijke wethouders in deze periode waren achtereenvolgens de heer André Tierie (PvdA), mevrouw Annelies Boode (PvdA) en de heer Cees van Bommel (VVD) voor grondzaken en de heer Dick Bos (VVD), de heer Jan Wachtmeester (VVD), mevrouw Anne Blik (VVD) en mevrouw Lies Spruit (PvdA) voor economische zaken.

In 1995 vond een reorganisatie plaats onder leiding van interim-directeur mevrouw Klaar Meekhof, bedoeld om de efficiency en effectiviteit van de nieuwe dienst verder te vergroten. Hiermee werd de basis gelegd voor het Grondbedrijf zoals dat nu functioneert.

In de navolgende jaren groeide het Grondbedrijf onder leiding van de heer Teun Oosterhuis en de heer Cees de Goede (waarnemend directeur sinds 1998, directeur sinds 1999) uit tot een dienst met 71 formatieplaatsen per 1 januari 2001 (en een budget van f3.000.000/€1.360.000 voor inhuur tijdelijk personeel). Mede onder invloed van de economische hoogconjunctuur steeg het bedrijfsresultaat tot f128.000.000/€58.100.000 in 2000 uit verkopen plus een positief resultaat van f89.000.000/€40.390.000 uit afsluitingen van grondexploitatiecomplexen. Portefeuillehouders in deze jaren zijn geweest de heer Cees van Bommel (VVD) en de heer Henk Smeeman (VVD, wethouder sinds 1998) voor grondzaken en mevrouw Lies Spruit (PvdA) voor economische zaken.

Op 1 januari 2001 telde Almere ruim 150.000 inwoners en 50.000 arbeidsplaatsen.

Thans is opnieuw een totale gemeentelijke reorganisatie in uitvoering, met als belangrijkste doel de beheers- en ontwikkelingstaken van de gemeente nog effectiever te vervullen. In dit kader wordt de vorming van o.m. een dienst Stedelijke Ontwikkeling voorbereid, waarin het Grondbedrijf tezamen met onderdelen van de Dienst Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Milieu zal opgaan.

3.3 Handelingsvrijheid

3.3.1 Doelstelling Grondbedrijf

De doelstellingen van het Grondbedrijf bepalen mede de handelingsvrijheid. De formele doelstelling in de Organisatieverordening uit 1997 beperkt zich tot een inhoudelijke opsomming van taken (aan- en verkoop van grond etc.). Het Grondbedrijf heeft nooit een expliciete financiële doelstelling meegekregen maar wordt in de praktijk door de raad mede als financieel instrument gezien en gebruikt.

In de begroting Grondbedrijf 1999 staat als centrale doelstelling: “het voortdurend behalen van een optimaal resultaat gericht op de verdere kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling van Almere tot volwaardige stad” (p5). Deze doelstelling is in operationele zin uitgewerkt in een “samenvatting in financiële en materiële zin van datgene wat het Grondbedrijf in 1999 wordt geacht te doen” (p29):

- het realiseren van een omzet van ca. f248.000.000/€12.540.000
- het realiseren van een resultaat van f52.000.000/€23.600.000
- een afdracht aan de algemene dienst van f66.300.000/€30.100.000
- het realiseren van een afzet van 111 ha bouwgrond en 4.600 woningen
- het opleveren van 2.689 woningen
- het realiseren van 4.000 arbeidsplaatsen

Het gaat hierbij om geraamde resultaten en streefcijfers gebaseerd op o.m. de Vinex-woningbouwtaakstelling en een taakstelling t.a.v. de werkgelegenheids groei. De begroting van 2000 geeft een soortgelijk beeld. Dienstbegrotingen gaan als bijlage bij de concernbegroting maar worden niet afzonderlijk door de raad vastgesteld.

3.3.2 Aansturing door raad en B&W

De raad heeft de aansturing van het Grondbedrijf door *delegatie* deels in handen gelegd van B&W die op hun beurt door *mandatering* enkele bevoegdheden hebben doorgegeven aan de directeur Grondbedrijf. De transparantie van het Grondbedrijf zoals deze door de raad wordt ervaren, hangt voor een deel met deze keuzen samen.

Directe aansturing door de raad

De raad oefent een aantal essentiële bevoegdheden m.b.t. het Grondbedrijf zelf uit, zoals het vaststellen van de concernbegroting (budgetrecht) en van beleidsvisies. Hiermee bepaalt de raad de belangrijkste financiële en inhoudelijke kaders van het Grondbedrijf. Voor dit onderzoek zijn vooral de volgende beleidsvisies van belang:

- *Structuurplannen, structuurschetsen, structuurvisies en ontwikkelingsplannen*, welke het hoofdkader voor het stedelijk ontwikkelingsproces vormen;
- *Thematische beleidsvisies* (facetbeleidnota's), welke als grondslag voor de bovengenoemde plannen en voor thematische werkplannen dienen.

In de volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

Delegatie aan B&W

In de Gemeentewet staat dat de raad bevoegdheden mag delegeren, d.w.z. *volledig mag overdragen*. In Almere heeft de raad o.m. de volgende bevoegdheden m.b.t. het Grondbedrijf gedelegeerd aan het college¹:

- de uitvoering van de begroting/het aangaan van overeenkomsten

¹ Delegatiebesluit d.d. 18 april 1996 (met navolgende wijzigingen)

- het aangaan van overeenkomsten anders dan ter uitvoering van de dienstbegroting
- de uitgifte van grond in eigendom of erfpacht
- verzoeken tot gronduitgifte

De essentie van delegatie is dat het college zelfstandig besluiten kan nemen en dat de raad geen eindverantwoordelijkheid draagt. Verantwoording voor het gevoerde beleid vindt pas achteraf plaats (in o.m. de jaarrekening); tussentijds kunnen de raadscommissies wel worden g nformeerd. Wanneer de raad het niet eens is met de wijze waarop het college omgaat met de bevoegdheden, kan formeel alleen maar ingegrepen worden door de delegatie in te trekken. De raad kan ook besluiten dat voortaan in bepaalde gevallen de delegatie onder voorbehoud geldt (clausuleren). Deze situaties zijn in Almere nog niet voorgekomen.

Mandatering aan de directeur Grondbedrijf

De raad mag wettelijk niet mandateren. Het college kan wel mandateren. In Almere heeft het college de volgende bevoegdheden gemandateerd aan de directeur Grondbedrijf²:

- het behandelen van klachten ter uitvoering van de formele klachtenregeling
- het sluiten van overeenkomsten die de uitvoering van de begroting betreffen, dan wel het sluiten van overeenkomsten waarvan de daaruit voortvloeiende opbrengsten in de begroting zijn geraamd

Voor sommige gevallen is de handtekenbevoegdheid doorgemandateerd aan medewerkers van het Grondbedrijf.

Kenmerkend voor mandatering is dat de directeur *uit naam* van het college deze bevoegdheden mag uitoefenen maar dat het college eindverantwoordelijk blijft en eventueel tussentijds aanwijzingen kan geven aan de directeur. Op deze manier kunnen B&W de uitvoering sturen zonder hierbij direct betrokken te (hoeven) zijn. Omdat het gaat om oorspronkelijk aan B&W gedelegeerde bevoegdheden, kan de raad formeel tussentijds niet ingrijpen.

Het mandaatbesluit regelt de wijze waarop de directeur zich moet verantwoorden. Bij afwijkingen van de standaard en bij politiek gevoelige onderwerpen wordt de directeur geacht de portefeuillehouder vooraf erbij te betrekken en in te lichten. Wanneer de wethouder het nodig acht, kan hij of zij de zaak aan het college voorleggen en de raad eventueel informeren. De commissie heeft geen tekortkomingen of verkeerde inschattingen op dit gebied geconstateerd. In de praktijk legt de directeur Grondbedrijf alle koopovereenkomsten ter besluitvorming aan B&W voor, wat formeel niet hoeft.

Sturen op hoofdlijnen en (publieke) verantwoording op details

De constatering dat sommige bevoegdheden zijn gedelegeerd of gemandateerd, is van grote betekenis voor dit onderzoek. De keuze om te delegeren resp. te mandateren is logisch en onvermijdelijk: een raad resp. college wil en kan niet op alles sturen en controleren. De politieke realiteit laat zien dat de raad, vaak naar aanleiding van publieke incidenten of signalen, zich toch wil of moet verantwoorden voor kwesties waarvoor zij geen verantwoordelijkheid draagt. Hierin zit een bron van spanning tussen raad en college. Formeel hoeft het college de raad uitsluitend achteraf en op hoofdlijnen te informeren. De praktijk laat zien dat de informatiebehoefte van de raad wisselt en bij incidenten sterk oploopt.

Het *informatierecht* van de raad is  n van de instrumenten om duidelijk te krijgen op welke wijze van de gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden gebruik is gemaakt.

² Mandaatbesluit d.d. 15 maart 1994 (met navolgende wijzigingen)

Dit betekent dat het college op vragen van raadsleden (bijvoorbeeld naar aanleiding van burgerklachten) de raad moet informeren. Naar aanleiding van de verstrekte informatie kan de raad zich een oordeel vormen over de gevolgde handelswijze en de betreffende portefeuillehouder eventueel ter verantwoording roepen.

3.4 Het stedelijk ontwikkelingsproces

Het Grondbedrijf is verantwoordelijk voor de coördinatie van het stedelijk ontwikkelingsproces. Dit proces regelt de wijze waarop diensten onderling en met het bestuur samenwerken teneinde de bouwopgaaf van Almere (3.000 nieuwe woningen per jaar) efficiënt te laten verlopen. De betreffende werkprocessen zijn in 1999 beschreven in een zgn. "user manual" dat thans wordt herzien.

Het stedelijk ontwikkelingsproces bestaat uit een aantal gestructureerde fasen waarin planvorming en -uitvoering en inhoudelijke en financiële aspecten elkaar beïnvloeden en beleidsintenties in concrete plannen worden omgezet. Bedacht moet worden dat de doorlooptijd om van een abstract plan te komen tot concrete bouw- en kunstwerken, 5-10 jaar bedraagt en derhalve meerdere bestuursperioden omvat; nieuwe bestuurders zullen zodoende veel te maken krijgen met lopende, vaak onomkeerbare processen die door hun voorgangers in werking zijn gezet.

Facetbeleid

Aan de basis van ruimtelijke planvormingsprocessen liggen zoals vermeld thematische beleidsvisies (zgn. facetbeleid). Er zijn, voor dit onderzoek relevant, beleidsvisies op de volgende gebieden vastgesteld: *wonen, economie, bedrijventerreinen, horeca, winkels en milieu*. Een integraal voorzieningenbeleid ontbreekt, hetgeen vooral bij de gronduitgifte van bijzondere vestigingen als een zwak punt wordt ervaren door de ambtelijke organisatie, zo is tijdens de interviews met ambtenaren gebleken. Facetbeleidnota's worden onder verantwoordelijkheid van de betreffende vakdienst voorbereid en meestal door de raad vastgesteld. De Rekeningcommissie heeft uit capaciteitsoverwegingen niet onderzocht in hoeverre de raad daadwerkelijk bij de voorbereiding van deze nota's is betrokken; het accent is gelegd op ruimtelijke planvormingnota's die het uitgifteproces raken (structuurplan etc.).

Structuurplan, structuurschets, structuurvisie

De thematische beleidskeuzen vinden hun ruimtelijke vertaling in structuurplannen, structuurschetsen en structuurvisies. Op het niveau van de stad als geheel vigeert een door de raad in 1984 vastgesteld structuurplan; dit plan wordt thans herzien. Voor enkele deelgebieden vigeren structuurschetsen en structuurvisies die in tegenstelling tot het structuurplan geen wettelijk voorgeschreven inspraak- en overlegprocedure kennen en geen rechtsgevolgen hebben. De nota's hebben wel hetzelfde abstractieniveau als een structuurplan en vormen inhoudelijk een even belangrijke onderlegger voor het stedelijk ontwikkelingsproces. Vanwege hun strategische betekenis worden structuurplannen, structuurvisies en structuurschetsen vastgesteld door de raad. De ambtelijke voorbereiding van deze ruimtelijke plannen valt onder de verantwoording van de dienst Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Milieu (RVM).

Startnotitie, nota van uitgangspunten, ontwikkelingsplan, programma van eisen

Een structuurplan, structuurvisie of structuurschets wordt vervolgens verder uitgewerkt in deelgebied-plannen. Enerzijds in wettelijk voorgeschreven bestemmingsplannen, anderzijds in de meer voor operationele doeleinden bedoelde ontwikkelingsplannen. Ontwikkelingsplannen zijn voor dit onderzoek van eminent belang. Hierin wordt de grondslag gelegd voor de financiële vertaling alsmede voor de concrete fysieke

inrichting en gronduitgifte van een gebied. In een ontwikkelingsplan worden de ruimtelijke en programmatische uitgangspunten en technische randvoorwaarden van een deelgebied vastgelegd. Het plan bevat de eerste confrontatie tussen beleidsconcepten en hun fysieke weerslag, tussen visie en visualisering. In deze zin vormt het ontwikkelingsplan de laatste mogelijkheid voor het bestuur om inhoudelijk op hoofdlijnen te sturen en een toetsingskader te bepalen voor de kwaliteit van een gebied.

In procedureel opzicht gaat aan de opstelling van het feitelijke ontwikkelingsplan een *startnotitie* en vervolgens een *nota van uitgangspunten* vooraf. In de startnotitie wordt het werkproces vastgelegd, in de nota van uitgangspunten de inhoudelijke en technische randvoorwaarden. In deze stukken wordt tevens aangegeven of het plan al dan niet in samenwerking met derden zal worden gemaakt of gerealiseerd (in hoofdstuk 6 komen we hier uitgebreid op terug).

Wanneer het ontwikkelingsplan is vastgesteld, wordt een programma van eisen opgesteld waarin de stedenbouwkundige randvoorwaarden nog eens duidelijk en voorzien van referentiebeelden worden beschreven. Het is o.m. bedoeld om uitvoerende partijen te informeren over de planologische en stedenbouwkundige bedoelingen m.b.t. het gebied. Evenals een structuurplan, structuurschets of structuurvisie komt het ontwikkelingsplan in samenwerking tussen meerdere diensten tot stand. Het Grondbedrijf is ambtelijk opdrachtgever van het ontwikkelingsplan, de wethouder ruimtelijke ordening opmerkelijk genoeg bestuurlijk opdrachtgever.

Startnotitie, nota van uitgangspunten en ontwikkelingsplan worden door B&W vastgesteld, de betrokken raadscommissies worden geïnformeerd en uitsluitend in het geval van de nota van uitgangspunten ook gehoord. Het programma van eisen wordt niet ter besluitvorming aan B&W voorgelegd omdat het binnen de kaders van het ontwikkelingsplan valt.

De Rekeningcommissie constateert dat de planvorming van een structuurplan, structuurschets, structuurvisie en ontwikkelingsplan erg aan ambtelijke zijde wordt beheerst. Tijdens de interviews met de raadsleden bleek dat de raad zijn greep bij de inhoudelijke totstandkoming als onvoldoende ervaart. De Rekeningcommissie tekent hierbij aan dat sinds 1998 verbeteringen zijn doorgevoerd om het bestuur meer mogelijkheden te geven om inhoudelijk te sturen bij het opstellen van plannen.³ Geïnterviewden hebben aangegeven dat zij de indruk hebben dat deze verbeteringen vooral ten goede zijn gekomen aan B&W.

Bestemmingsplan en exploitatiebegroting

Bestemmingsplannen vormen met name een juridische uitdrukking van ruimtelijke plannen; ze worden door de raad vastgesteld. Ze worden parallel aan een ontwikkelingsplan voor hetzelfde gebied opgesteld in opdracht van de dienst RVM. Uit de interviews is gebleken dat in de praktijk ontwikkelingsplan en bestemmingsplan elkaar sterk beïnvloeden. Wijzigingen in het concept-ontwikkelingsplan kunnen leiden tot bijstelling van het concept-bestemmingsplan en omgekeerd. Dit is formeel niet geregeld maar wordt door de ambtenaren als noodzaak gezien om tot aansluitende en doordachte producten te komen.

Parallel aan het ontwikkelingsplan en het bestemmingsplan wordt door het Grondbedrijf een exploitatiebegroting voor het betreffende gebied gemaakt. Deze begroting wordt door de raad vastgesteld. De functie en opzet van de exploitatiebegroting komt in hoofdstuk 7 aan de orde.

Tijdens de interviews met medewerkers van het Grondbedrijf en de dienst RVM is benadrukt dat er in het gehele stedelijke ontwikkelingsproces een spanningsveld wordt ervaren tussen ruimtelijke ambities en financiële kaders, tussen visionairs en

³ Naar aanleiding van de discussienota “Vergroten betrokkenheid bestuur en burger bij planvorming” (augustus 1998)

constructeurs: er moet in samenwerking een balans tussen kwaliteit en kwantiteit worden gevonden om tot een optimaal resultaat te komen.

Verkavelingsplan, inrichtingsplan, matenplan

Het ontwikkelingsplan wordt geconcretiseerd in een aantal, steeds technischer getinte plannen. Naast het Grondbedrijf en de dienst RVM is ook de dienst Gemeentewerken er nauw bij betrokken.

In deze uitwerking vindt een voortdurende ambtelijke afstemming van steeds veranderende inzichten plaats. Er vindt geen terugkoppeling met de raad of het college plaats; oplossingen en wijzigingen komen aldus ambtelijk tot stand. Vanuit een oogpunt van inhoudelijke sturing door de raad is deze fase minder relevant: er worden geen wezenlijke inhoudelijke veranderingen meer aangebracht en e.e.a. moet binnen het kader van het ontwikkelingsplan blijven. Voor de raad is wel de vraag van belang op welke wijze gecontroleerd wordt of er in deze fase inderdaad geen wezenlijke inbreuken op de uitgangspunten meer plaatsvinden. Er is nog een reden waarom deze fase toch van belang is voor het onderzoek: het is vooral tijdens deze fase dat uitvoerende marktpartijen worden geselecteerd. In hoofdstuk 6 wordt hier uitvoerig op teruggekomen.

3.5 De financiële cyclus

Het stedelijk ontwikkelingsproces kost geld (apparaatskosten, grondaankoop, bouwrijp maken etc.) maar levert ook geld op (grondverkoop). Het zgn. planeconomisch proces regelt deze financiële component via planning- en controlemechanismen. De raad voteert in dit kader kredieten. Bij gronduitgifte vindt verzilvering plaats. Nadat alle projecten in een gebied zijn gerealiseerd, wordt het definitieve exploitatieresultaat van dat gebied opgemaakt (de zgn. *complexafsluiting*), waarna de raad het bedrijfsresultaat een bestemming kan geven. In hoofdstuk 7 wordt dit nader uitgelegd. Deze cyclus van het opstellen tot het afsluiten van een exploitatiebegroting duurt zoals vermeld 5-10 jaar.

De financiële systematiek van het Grondbedrijf wordt daarnaast bepaald door de concernbudgetcyclus die in één jaar een omwenteling maakt, wederom met zijn eigen planning- en controlemechanismen (begroting, jaarrekening etc.). De Rekeningcommissie gaat er van uit dat de werking van deze kleine cyclus genoegzaam bij de raad bekend is. De lange en korte cyclus grijpen op elkaar in; voor zover relevant voor het onderzoek wordt hier in hoofdstuk 7 op teruggekomen.

3.6 Conclusies en adviezen

Doelstelling Grondbedrijf

➤ Conclusie

De centrale doelstelling van het Grondbedrijf is abstract. In de begrotingen van het Grondbedrijf wordt deze doelstelling uitgewerkt in kwantitatieve prestaties. Deze dienstbegrotingen worden niet door de raad vastgesteld maar liggen ter inzage voor de raad bij de concernbegroting.

Het is de commissie niet duidelijk welke prioriteiten gelegd zijn. Welk gewicht moet toegekend worden aan het maken van winst, kwantitatieve prestaties (gronduitgifte, nieuwe woningen en arbeidsplaatsen) en kwalitatieve of beleidsmatige prestaties (hoogwaardige woningbouw of werkgelegenheid, aanbesteding aan lokale bedrijven etc.)? Onduidelijkheid rondom de doelstelling heeft volgens de commissie de transparantie van het Grondbedrijf zeker niet bevorderd. Voor zowel de raad als het

Grondbedrijf zou het beter zijn als duidelijker was wat beide partijen van elkaar verlangen en verwachten en welke prioriteiten gesteld worden.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie adviseert om in de raad de doelstelling van het Grondbedrijf te herijken en hierbij in het bijzonder te bezien in hoeverre de inhoudelijke bijdrage van het grondbedrijf aan de ontwikkeling en het beheer van de stad nader in kwantitatieve en kwalitatieve termen benoemd kan worden.

Delegatie en mandaten

➤ **Conclusie**

De Rekeningcommissie constateert dat de raad enkele belangrijke bevoegdheden m.b.t. het Grondbedrijf heeft gedelegeerd aan het college. De commissie ziet op basis van haar bevindingen geen aanleiding hierin verandering te brengen. Volgens de commissie is het niet nodig bepaalde delegaties in te trekken of te clausuleren.

➤ **Advies**

De commissie adviseert de huidige delegaties en mandaten ten aanzien van het Grondbedrijf te bestendigen en dit standpunt te betrekken bij de besluitvorming m.b.t. de adviezen van de bestuurlijke Werkgroep 2001 inzake delegatie in het kader van bestuurlijke vernieuwing in Almere.⁴

➤ **Conclusie**

Het informatierecht van de raad is een instrument om duidelijk te krijgen op welke wijze van de gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden gebruik is gemaakt. Met betrekking tot gedelegeerde bevoegdheden heeft de commissie geen structurele fouten geconstateerd in de informatievoorziening door het college aan de raad inzake het Grondbedrijf. B&W voert de procedures zoals afgesproken uit: stukken die formeel ter informatie of ter behandeling voorgelegd moeten worden aan de raad, zijn dit ook. Bij gevoelige kwesties inzake gemandateerde bevoegdheden wordt de raad over het algemeen geïnformeerd en betrokken. Wanneer de raad of raadscommissie ad hoc meer informatie over een project of kwestie vraagt, wordt deze door het college of de betreffende wethouder in principe verstrekt. De commissie concludeert dat de verantwoording, c.q. de informatievoorziening van B&W naar de raad toereikend is.

Directe aansturing

➤ **Conclusie**

Aan het uitgifteproces ligt inhoudelijk beleid ten grondslag, zoals vastgelegd in ruimtelijke planvormingnota's (structuurplan etc.) en thematische beleidsnota's (facetbeleid). De Rekeningcommissie heeft niet onderzocht in hoeverre de raad bij de voorbereiding van facetnota's is betrokken; dat zou buiten het bestek van de onderzoeksvragen vallen. Het gaat om nota's die elk voor zich voor beleidsevaluatie door de gemeenteraad in aanmerking zouden kunnen komen. De raad heeft de bevoegdheid van het vaststellen van structuurplannen, structuurvisies, structuurschetsen en ontwikkelingsplannen niet gedelegeerd; men wil hier zelf op sturen en de verantwoordelijkheid voor dragen. Opmerkelijk genoeg heeft de commissie

⁴ De werkgroep 2001, bestaande uit raadsleden, adviseert de raad m.b.t. bestuurlijke vernieuwing in Almere naar aanleiding van en gebaseerd op de bevindingen van de Staatscommissie Elzinga. Er zijn subgroepen m.b.t. de thema's delegatie, cultuur en beleidsevaluatie.

moeten constateren dat de greep van de raad juist op deze cruciale bevoegdheid gering is (in het bijzonder bij de inhoudelijke totstandkoming) en als zodanig ook onvoldoende wordt ervaren door de raad. De commissie vindt de kritiek van de raad terecht. De Rekeningcommissie is van mening dat de raad “aan de voorkant” van het proces moet kunnen sturen. Thans wordt daaraan invulling gegeven doordat de raad de bevoegdheid heeft om structuurplannen vast te stellen. De uitwerking daarvan in ontwikkelingsplannen wordt niet ter goedkeuring aan de raad voorgelegd (de bijbehorende exploitatiebegroting en het bestemmingsplan wel); het ontwikkelingsplan en de bijbehorende startnotitie en nota van uitgangspunten worden uitsluitend ter informatie verzonden naar de raadscommissies ruimtelijke ordening en grondbedrijf en hoofdzakelijk in ambtelijke sfeer voorbereid. Daarmee is de greep van de raad op de uitwerking van een structuurplan beperkt en naar de mening van de Rekeningcommissie onvoldoende. De sturing “aan de voorkant” zou ook betrekking moeten hebben op het concretiseren van een structuurplan, als er nadere keuzen worden gemaakt waarbij financiële aspecten en ruimtelijke vormgevingsaspecten elkaar beïnvloeden. In dit spanningsveld tussen kwaliteit, snelheid en geld zijn richtinggevende politieke uitspraken noodzakelijk.

Deze kritiek betreft derhalve niet zozeer het functioneren van het Grondbedrijf in engere zin maar de uitvoering van het stedelijk ontwikkelingsproces als zodanig door de ambtelijke organisatie; de betreffende projectstructuren geven de ambtenaren relatief erg veel invloed. De commissie vindt dat de wisselwerking tussen met name de raad en de ambtelijke organisatie op dit punt sterk verbeterd moet worden. De vorming van de nieuwe dienst Stedelijke Ontwikkeling, de nieuwe inspraakverordening en het nieuwe “user manual” voor het stedelijk ontwikkelingsproces vormen hiertoe geschikte aangrijpingspunten.

Als schets van hoe belangrijk beeldvorming is, geven wij hieronder enkele signalen uit ambtelijke contacten.

Veel ambtenaren vinden dat raadsleden in de gevallen waarin zij wel kunnen sturen (vaststellen beleidsnota's), deze kans vaak onvoldoende benutten. Voorstellen worden in raadscommissies vaak kritiekloos overgenomen, wat door de ambtenaren als *onverschilligheid* aan de kant van de raad wordt geïnterpreteerd. Wanneer raadsleden dan in latere fasen terug willen komen op reeds besloten keuzen (“achterhoede gevechten”), vinden veel ambtenaren de kritiek dat de discussie aan de voorkant niet expliciet of transparant genoeg is verlopen, onterecht. Opgemerkt is dat de rol van het college en van de afzonderlijke wethouders ook van belang is: zij beslissen welke ambtelijke informatie (alternatieven etc.) de raad bereikt.

Tevens benadrukken de ambtenaren dat de bouwopgaaf van Almere zo groot en complex is, dat alleen een uiterst efficiënt en doelgericht planvormingsproces, zonder al te veel bestuurlijke inmenging, voor de benodigde slagvaardigheid kan zorgen; zij zien hierin een rechtvaardiging voor hun doortastend ambtelijk optreden, dat door het bestuur op zijn beurt soms als eigenmachtig wordt ervaren. De doe-cultuur van de voormalige Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders klinkt in dit aspect wellicht na binnen de organisatie.

De Rekeningcommissie verwacht dat dit onderzoek voor zowel ambtenaren als raadsleden aantoont dat de houding van raadsleden niet op onverschilligheid berust maar op gevoelens van onmacht om in complexe processen, waar men geen optimaal inzicht in heeft, op de juiste momenten en punten greep uit te oefenen. De commissie vindt dat er voldoende aanleiding is de wederzijdse beeldvorming van raad en ambtelijke organisatie te verbeteren.

➤ **Conclusie**

De Rekeningcommissie constateert dat in het proces van wederzijdse beïnvloeding van het Grondbedrijf en de dienst RVM bij de totstandkoming van ontwikkelingsplan en bestemmingsplan geen duidelijke afbakening in de ambtelijke verantwoording voor

planvorming te maken is. Dit komt de transparantie van de planvorming niet ten goede en bestendigt het gevoel van de raad onvoldoende in samenspel met de ambtelijke diensten te zijn. De Rekeningcommissie is van mening dat vanuit een oogpunt van professionele kwaliteit de voortvarendheid waarmee het stedelijk ontwikkelingsproces in ambtelijke kring wordt aangepakt, uiteraard te waarderen is maar nooit aanleiding mag vormen om de invloed van het bestuur of de burger te beperken. Omdat de wethouder ruimtelijke ordening zowel verantwoordelijk is voor het ontwikkelingsplan als het bestemmingsplan, speelt dit punt in de relatie ambtelijk apparaat – college niet of nauwelijks. In de nieuwe dienst Stedelijke Ontwikkeling zal ook de ambtelijke verantwoordelijkheid in één hand worden gebracht. Het valt te bezien of deze structuur in vergelijking met de huidige situatie waarbij de functies in formele zin weliswaar duidelijk gescheiden doch in informele zin minder gescheiden zijn, zal leiden tot meer transparantie voor de raad.

In de interviews hebben medewerkers overigens aangegeven dat hoofdzakelijk de wethouders de inhoud van de informatiestromen naar de raad bepalen. De positie van het college tussen raad en ambtelijke organisatie geeft de wethouders cruciale invloed op de keuze welke ambtelijke informatie (alternatieven etc.) de raad bereikt.

- **Advies**
De commissie adviseert de positie van de raad in het traject structuurplan – ontwikkelingsplan explicieter te benoemen en transparanter te maken en daarbij de rol van het college als “filter” tussen raad en ambtelijke organisatie te betrekken.
- **Advies**
De commissie adviseert om ontwikkelingsplannen, bestemmingsplannen en exploitatiebegrotingen in samenhang - voor zover dit mogelijk is - met elkaar door de raad te laten vaststellen en e.e.a. door de betrokken commissies gezamenlijk voor te bereiden. Het najen van bestemmingsplannen moet zoveel mogelijk worden voorkomen.
- **Advies**
De commissie adviseert de wisselwerking tussen met name de raad en de ambtelijke organisatie op het punt van samenwerking in planvormingsprocessen te verbeteren, en hierbij de vorming van de nieuwe dienst Stedelijke Ontwikkeling, de nieuwe inspraakverordening en het nieuwe “user manual” voor het stedelijk ontwikkelingsproces als aangrijpingspunten te hanteren.

4 Voorbereiding gronduitgifte

4.1 Inleidende opmerkingen

In het vorige hoofdstuk is een algemeen kader geschetst waarbinnen het Grondbedrijf functioneert. In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op een aantal zaken die geregeld worden voordat grond daadwerkelijk kan worden uitgegeven:

- grondverwerving
- bouwrijp maken
- bestemming (woningbouw, bedrijventerrein etc.)
- bepalen verkoopprijs

De bestemming van de gronden vindt plaats op basis van facetbeleid en ruimtelijke visies. In het vorige hoofdstuk is dit globaal al aan de orde geweest. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overige aspecten. In de volgende hoofdstukken wordt het uitgiftetraject zelf behandeld.

4.2 Grondverwerving

In de onderzochte periode (1995-2000) heeft de gemeente hoofdzakelijk grond verworven van Domeinen maar ook van Staatsbosbeheer en particulieren. Grond wordt bij raadsbesluit aangekocht; deze bevoegdheid heeft de raad niet gedelegeerd. Over het algemeen wordt overgegaan tot aankoop nadat een structuurplan voor het betreffende gebied is vastgesteld.

Verwerving van Domeinen

De gronden van Domeinen konden in het verleden tegen lage prijzen worden verkregen; soms zelfs om niet. De mythe rondom de rijkdom van het Grondbedrijf vindt hier mede zijn oorsprong. De laatste jaren moet de gemeente marktconforme prijzen betalen. De prijs wordt bepaald in een *taxatiecommissie* waarin taxateurs van beide partijen zitting hebben. De raad heeft geen directe invloed op de prijs.

De gemeente moet op grond van een *verrekeningsclausule* een naheffing betalen over zgn. openbare A-gebieden⁵ die commercieel worden herbestemd.

De gronden van Domeinen zijn op afroep beschikbaar. In de praktijk wacht de gemeente met aankoop totdat voor het betreffende gebied een structuurplan is vastgesteld.

Verwerving van Staatsbosbeheer

De grond van Staatsbosbeheer wordt verworven via grondruil⁶ tegen reguliere marktconforme condities. Bij de voorbereiding zijn zowel het Grondbedrijf als andere belanghebbende diensten betrokken. De raad besluit m.b.t. de ruilovereenkomst.

Verwerving van particulieren

Deze vorm heeft nog niet vaak plaatsgevonden; de eerste grote aankoop is het gebied Overgooi geweest.

⁵ Gebieden die om niet aan de gemeente zijn overgedragen en oorspronkelijk een openbare bestemming kregen (bijv. wegen, groen)

⁶ Convenant Almere-Staatsbosbeheer (1997)

Bij aankoop van particulieren wordt in principe altijd gestreefd naar minnelijke aankoop. Wanneer de gemeente nu al een claim wil leggen op particuliere grond ten behoeve van een toekomstige stedelijke ontwikkeling, of wil voorkomen dat een stuk particuliere grond met speculatieve bedoelingen wordt doorverkocht aan bijv. een projectontwikkelaar, kan de raad op deze grond een zgn. *voorkeursrecht* vestigen; de gemeente krijgt dan het recht van eerste koop. Als voorwaarde geldt dat voor het betreffende gebied een structuurplan bestaat of binnen bepaalde termijn vastgesteld wordt.

Aangetekend moet worden dat de gemeente nooit kan tegenhouden dat een particuliere eigenaar (al dan niet samen met een projectontwikkelaar) zijn grond conform het vigerende bestemmingsplan in gebruik neemt. Opmerkelijk is dat de gemeente in zo'n geval wel de plicht heeft deze grond te voorzien van openbare voorzieningen (verlichting, verharding etc.), maar de kosten in principe niet kan verhalen. Om toch invloed te behouden heeft de raad in 2000 een *exploitatieverordening* vastgesteld waarmee de gemeente een *exploitatiebijdrage* van exploitanten van openbare voorziening in de kosten kan vaststellen, of een *baatbelasting* kan heffen bij direct belanghebbenden; van deze laatste mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt.

4.3 Zandopspuiting

Het bouwrijp maken van de grond begint over het algemeen met zandopspuiting; vervolgens krijgt de bodem 2-3 jaar de tijd om in te klinken. Het zand wordt aangekocht na een raadsbesluit.

Casus 1 (aanbesteding zandopspuiting)

De aanbesteding bij de zandwinning en ophoging in de periode 1995-2000 vormt één van de speciale dossiers die de Rekeningcommissie heeft onderzocht. Aanleiding was de indruk bij enkele leden dat deze aanbesteding weinig transparant verloopt. De bevindingen van de Rekeningcommissie zijn als volgt.

Drie aannemers(combinaties) tonen in 1994 hun interesse bij het Grondbedrijf voor de zandopspuiting van het toekomstige woongebied Tussen de Vaarten. B&W kiezen ervoor om het werk rechtstreeks aan één van hen te gunnen en gebruik te maken van een ontheffingsmogelijkheid van Europese aanbesteding, mede na ingewonnen juridisch advies bij twee externe bureaus. Vooruitlopend op goedkeuring door de raad op 6 juli 1995 besluit B&W op 26 juni 1995 het werk te gunnen aan de beoogde aannemer. In 1999 moet t.b.v. de zandophoging van Almere Poort weer een aannemer worden gezocht. Opnieuw vraagt B&W extern advies. Op basis van dit advies wordt ervan afgezien om deze keer enkelvoudig onderhands aan te besteden. Op 27 april 1999 onderschrijft de raadscommissie grondbedrijf het besluit van B&W een Europese aanbestedingsprocedure te volgen. Op 8 juli 1999 stemt de raad ermee in dat het werk gegund wordt aan de aannemerscombinatie met het voordeligste bod.

De Rekeningcommissie concludeert m.b.t. de transparantie het volgende.

B&W heeft zijn keuzen voldoende gemotiveerd aan de raad en zich daarbij gebaseerd op een ambtelijke interpretatie van het Grondbedrijf van, inhoudelijk vrijwel identieke, externe adviezen. In 1995 leidde deze interpretatie tot onderhandse aanbesteding, in 1999 tot openbare aanbesteding. Gewijzigde omstandigheden m.b.t. een technisch procédé rechtvaardigden deze omslag: in 1995 kon dit procédé door slechts één aannemer worden aangeboden, maar in 1999 beheersten ook andere bedrijven de techniek. Zowel in 1995 als 1999 heeft het Grondbedrijf alle relevante onderliggende stukken in originele versie ter beoordeling aan het college bijgevoegd.

De Rekeningcommissie is van mening dat e.e.a. voldoende transparant is geweest. Wel kan de vraag gesteld worden of het niet beter is de advisering over de wijze waarop de aanbesteding plaatsvindt, organisatorisch te splitsen van de verantwoordelijkheid voor

de aanbesteding; het neerleggen van het adviesrecht bij het gemeentelijk ingenieursbureau zou een optie kunnen zijn.

Vaak wordt in het algemeen gesteld dat openbare aanbesteding tot een voordeliger resultaat leidt. De commissie heeft deze stelling niet aannemelijk kunnen maken. Te constateren is dat de kosten per m³ in 1999 17 procent hoger liggen dan in 1995. Als uitgegaan wordt van een jaarlijkse inflatie van 2 procent en een ongewijzigde markt, is de prijs in 1999 derhalve zelfs aan de hoge kant te noemen.

In paragraaf 5.5 komt het bieden per inschrijving (de zgn. tendering) opnieuw aan de orde.

4.4 Grondkosten, grondprijzen, grondkostenquote

Grondkosten

Er zijn geen wettelijke regels die voorschrijven welke kosten in de grondexploitatie moeten worden opgenomen. In Almere is gekozen voor de volgende kostensoorten:

- verwerving
- zandophoging
- bouwrijp maken (riolering, bouwstraten etc.)
- terreinafwerking (groenvoorziening etc.)
- voorbereiding en toezicht (apparaatskosten)
- eenmalige herbestrating binnen 5 jaar
- omslag grote werken (hoofdinfrastructuur: hoofdriolering, busbanen etc.)
- overige kosten (geluidsschermen fonds acquisitie woningbouw⁷, 2 procent kunstregeling etc.)

Deze keuze is het resultaat van afzonderlijke besluiten in de loop der jaren maar geen onderwerp van jaarlijkse herijking of discussie. Besloten is o.m. de kosten van grote infrastructurele werken om te slaan in de grondprijs; in de nota Grote Werken (vastgesteld door de raad) zijn meerjarenramingen vastgelegd.

Een exploitatiebegroting is o.m. gebaseerd op de zgn. *eindwaarden* van de grondkosten (gebaseerd op renteverloopverwachtingen etc.). Exploitatiebegrotingen worden regelmatig geactualiseerd. Het komt voor dat het Grondbedrijf hierbij achterstand oploopt. Als gevolg worden bedrijfsresultaten geraamd die na latere bijstelling hoger kunnen uitvallen. Hier ligt één van de oorzaken van het verrassingsgevoel dat raadsleden t.a.v. het Grondbedrijf kunnen hebben. In hoofdstuk 7 wordt uitvoerig op grondexploitaties teruggekomen.

Grondprijzen (verkooprijzen)

De grondprijzen worden jaarlijks door de raad vastgesteld in het kader van de *grondprijzennota*. Deze prijzen fungeren als bodemprijzen voor verkoop en onderhandeling. Voor de uitgifte van bedrijventerrein wordt tevens een indicatieve bovengrens gesteld.

De grondprijs wordt bepaald door de markt. Daarbij wordt gekeken naar algemene prijsontwikkelingen, marktontwikkelingen en de concurrentie. Grondprijs minus grondkosten vormt de winst.

In de grondprijzen van *individuele woonkavels* wordt gedifferentieerd naar liggingkarakteristiek (noord- of zuidligging, water- of bosrand); de prijs van een topkavel in 2001 bedraagt f630/m² (€286/m²), 9 procent meer dan de goedkoopste

⁷ In hoofdstuk 7 komt dit fonds aan de orde (algemene reserves).

kavel in hetzelfde project. Volgens het Grondbedrijf verdraagt de markt thans geen hogere topprijzen.

Bij *projectmatige woningbouw* wordt een totaalgebied aan een ontwikkelaar verkocht voor één (gemiddelde) grondprijs; bij de bepaling van de onderliggende grondkosten kijken de planeconomen naar de verschillende marktsegmenten en naar de gemiddelde kavelgrootte binnen een segment, maar kan geen rekening worden gehouden met liggingkarakteristieken. De ontwikkelaar laat in zijn verkoopprijzen de liggingkarakteristiek wel doorklinken.

Bij de bepaling van de uiteindelijke grondprijs van kavels op *bedrijventerrein* houdt het Grondbedrijf wel rekening met de liggingkarakteristiek.

In 1996 heeft de raad besloten voortaan ook zgn. *bouwconcessies* in de grondprijs op te nemen. Dat zijn reserveringsvergoedingen die een projectontwikkelaar moet betalen voor grond die daadwerkelijk enkele jaren later wordt afgenomen; de tarieven worden in de grondprijzennota vastgesteld.

Grondkostenquote

In de grondprijzennota wordt tevens de zgn. *grondkostenquote* vastgesteld. Daarmee bepaalt de raad hoe groot het aandeel van de grondkosten in de uiteindelijke verkoopprijs aan een bewoner mag zijn. De quote wordt alleen voor de duurdere woningsegmenten⁸ gehanteerd. Met dit instrument beoogt de gemeente mee te profiteren van groeiende marktprijzen in de jaren tussen de eerste (voorlopige) en tweede contractsluiting met projectontwikkelaars: het aandeel groeit mee met eventuele prijsstijging. De keerzijde is dat bij marktdaling de winst van het Grondbedrijf ook afneemt. In de huidige hoogconjunctuur is hiervan geen sprake.

In het kader van de Wet waardering onroerende zaken moet met ingang van het jaar 2000 belasting betaald worden over ongebouwde onroerende zaken in eigendom van de gemeente, c.q. het Grondbedrijf. Dit werkt winstverlagend. De kosten kunnen niet in de grondprijs worden verwerkt, omdat het Grondbedrijf geacht wordt marktconforme grondprijzen te hanteren; alleen als iets substantieels aan het product wordt toegevoegd, is een hogere grondprijs mogelijk.

De Rekeningcommissie constateert dat de toelichting van het Grondbedrijf bij prijsvoorstellen in het verleden niet altijd volledig en duidelijk is geweest; de hoogte van bijv. inflatiecorrectie en de bouwconcessies wordt niet altijd beschreven. De toelichting in de prijsvoorstellen voor het jaar 2000 laat zien dat het ook anders kan!

Een aantal raadsleden gaf in de interviews te kennen dat zij de toelichting op de grondkosten, grondprijzen en grondkostenquote verbeterd willen zien. In hoofdstuk 7 komen we terug op de wijze waarop de financiële systematiek in collegevoorstellen wordt toegelicht en aan de raad wordt uitgelegd.

4.5 Conclusies en adviezen

➤ Conclusie

De huidige samenstelling van de grondkosten is het resultaat van afzonderlijke besluiten in het verleden.

Ook de kosten van grote infrastructurele werken die niet direct gerelateerd zijn aan een specifieke grondexploitatie, worden uit de grondexploitatie gedekt. De Rekeningcommissie heeft zich de vraag gesteld of het wenselijk is de dekking van deze

⁸ Marktsegmenten 0, II, III en IV (met uitzondering derhalve van segment I, particuliere kavels) van de door het Grondbedrijf gehanteerde indeling

kosten via de algemene middelen te laten verlopen; e.e.a. ligt daarmee meer open voor politieke besluitvorming en aansturing vanuit de raad. Toch raden wij dit alternatief af: een integrale afweging van grote infrastructurele werken versus andere voorzieningen achten wij onverstandig, omdat dit geen reële afweging zou zijn; een buurthuis bijv. kan een brug of riolering niet vervangen.

➤ **Conclusie**

De commissie is van oordeel dat de raad voldoende greep heeft op de verwerving van grond. De regels bieden genoeg ruimte om flexibel op de markt te kunnen opereren.

➤ **Conclusie**

De commissie constateert dat alleen bij uitgifte van individuele woonkavels en bedrijvenskavels de grondprijs wordt gedifferentieerd naar liggingkenmerken. De commissie is van mening dat deze kenmerken voldoende worden uitgebuit. Bij projectmatige woningbouw wordt veel globaler rekening gehouden met specifieke liggingvoordelen, in die zin dat de duurdere woningsegmenten een ruimere verkaveling kennen en als zodanig een relatief grote opbrengst genereren. De grondkostenquote biedt geen mogelijkheid om genuanceerd te differentiëren maar zorgt er wel voor dat het Grondbedrijf in algemene zin meeprofiteert van stijgende marktprijzen.

5 Individuele gronduitgiften

5.1 Inleidende opmerkingen

Aan gronduitgifte gaan vele processen en keuzen vooraf waar de raad invloed op kan uitoefenen. In het vorige hoofdstuk is op enkele hiervan ingegaan (bepaling verkoopprijs e.d.). In dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk komt een andere wezenlijke keuze aan de orde: de keuze of de grond in eigen beheer en individueel wordt uitgegeven of integraal; in het laatste geval worden plannen in samenwerking met marktpartijen gemaakt en uitgevoerd (zgn. *integrale plan ontwikkeling*).

Bij individuele uitgiften heeft de gemeente de plannen in eigen beheer ontwikkeld en wordt de grond direct uitgegeven aan eindgebruikers. De uitgifte van individuele woningkavels en van de meeste bedrijventerreinen verloopt op deze manier. Ook grond t.b.v. voorzieningen wordt meestal op deze manier uitgegeven. Dit hoofdstuk beschrijft de individuele gronduitgiften. Hoofdstuk 6 gaat over niet-individuele uitgiften.

5.2 Gronduitgifte particuliere woningbouw

De afdeling Woningbouw van het Grondbedrijf is verantwoordelijk voor de uitgifte van individuele woonkavels. Particuliere woningbouw vindt meestal plaats in de villawijken. Een enkele keer gaat het om specifieke stadsrandbebouwing (Paradijsvogelweg); de uitgifte daarvan valt onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Economische Ontwikkeling van het Grondbedrijf.

De gemeente heeft voor deze gebieden zelf de plannen ontwikkeld en het terrein bouwrijp gemaakt. Het college heeft het betreffende ontwikkelingsplan vastgesteld, de raad heeft de grondprijs bepaald. Op de precieze invulling van het gebied (verkavelingsplan e.d.) heeft de raad geen invloed.

In 2000 werd de uitgifte van particuliere kavels voor het eerst als administratieve procedure beschreven en daarmee in controleerbare stappen vastgelegd.

In 1995 heeft de raad besloten om particuliere kavels voortaan bij openbare loting door een notaris uit te geven; de procedure wordt in de verkoopbrochure van een project beschreven. Gegadigden voor een kavel werden aanvankelijk door het Grondbedrijf zelf geregistreerd maar tegenwoordig door de Woonmarkt. Gegadigden die zich inschrijven om mee te loten, moeten een aanbetaling (in 2000: f5.000/€2.269) op de koopsom doen. Degenen die uitgeloot worden, krijgen het bedrag terug en komen desgewenst op een reservelijst te staan; zij krijgen bij toekomstige lotingen geen aparte behandeling. Bij inloting komt een koopovereenkomst tot stand. B&W nemen het uiteindelijke verkoopbesluit (zie ook paragraaf 3.3).

In een steekproef in 1999 onder klanten en relaties van het Grondbedrijf bleek 17 procent van de respondenten die met het Grondbedrijf te maken hadden gehad in verband met een particuliere kavel, het systeem van openbare loting niet goed te vinden.⁹ Men zet vooral vraagtekens bij de gestelde selectiecriteria. Zo hebben B&W bepaald dat inwoners van Almere geen voorrang krijgen en dat de lengte van inschrijving niets uitmaakt.¹⁰ In slechts één geval is het Grondbedrijf in opdracht van het college hiervan afgeweken en is een kavel uitgegeven aan een voorkeur-kandidaat; deze zgn. *VIP-kavel* is beargumenteerd vanuit doelstellingen m.b.t. het economisch beleid.

⁹ Rapport Klanttevredenheid Grondbedrijf Almere, STOGO onderzoek en advies, augustus 1999

¹⁰ Besluit B&W d.d. 13 maart 1996

Het komt voor dat er na de loting - meestal minder gewilde - kavels overblijven. Hiervoor is geen concreet beleid geformuleerd. Als de reservelijst geen kandidaten meer biedt, kunnen nieuwe belangstellenden zonder loting direct overgaan tot aankoop.

Na het notarieel transport van de grond moet de eigenaar een schetsplan voorleggen aan de Welstandscommissie en een bouwvergunning aanvragen bij de afdeling Bouw- en Woningtoezicht van de dienst RVM. Uit de genoemde enquête van 1999 blijkt dat 53 procent van de respondenten vindt dat de vergunningenprocedure te lang duurt of niet soepel verloopt. Ook vele klachten die raadsleden van burgers ontvangen, hebben op deze fase betrekking. De dienst RVM is verantwoordelijk voor deze fase. Klachten en verwijten worden derhalve niet altijd terecht aan het Grondbedrijf toegeschreven.

In 1998 heeft het Grondbedrijf in de verkoopovereenkomsten van individuele woonkavels een *anti-speculatiebeding* opgenomen m.b.t. doorverkoop binnen een jaar na eerste bewoning. In 1999 is deze bepaling in de algemene verkoopvoorwaarden (vastgesteld door de raad) opgenomen. Begin 2001 heeft de raad e.e.a. nog verder aangescherpt: er kan nu een boete worden gevorderd. Daarmee heeft de gemeente een instrument in handen om ongewenste opstuwung van verkoopprijzen te voorkomen.

5.3 Gronduitgifte individuele bedrijfsvestigingen

De afdeling Economische Ontwikkeling is o.m. verantwoordelijk voor individuele bedrijfsvestigingen. Meestal gaat het hierbij om uitgifte op bedrijventerreinen. Deze activiteit heeft grote bestuurlijke aandacht, omdat deze uitgiften in belangrijke mate bijdragen in de toename van de werkgelegenheid in Almere.

Terzijde kan opgemerkt worden dat kantoorvestigingen in het stadscentrum via de Dienst Stadscentrum verlopen en derhalve niet door de Rekeningcommissie zijn onderzocht. Een geïnterviewde heeft opgemerkt dat het Grondbedrijf en de dienst Stadscentrum voor wat betreft kantorenontwikkeling in formele zin complementair (d.w.z. in verschillende marktsegmenten) werken maar in de praktijk in een concurrentiepositie staan. Het Grondbedrijf ontkent dit. Volgens de informant zou de situatie ertoe geleid hebben dat een voor het zakencentrum strategische vestiging elders in Almere is gevestigd.

Het Grondbedrijf heeft geen selectiecriteria geformuleerd om bepaalde bedrijven te weigeren of juist met voorrang te behandelen. In de interviews hebben de medewerkers aangegeven dat het aantal arbeidsplaatsen als belangrijkste criterium geldt.

De raad stelt voor de verschillende bedrijventerreinen een bandbreedte van grondprijzen vast (zie paragraaf 4.4). Het Grondbedrijf bepaalt binnen dit kader zelf de prijzen van afzonderlijke kavels. Wanneer in een concreet geval behoefte bestaat aan bijpassing van de bandbreedte ("onder de grondprijs duiken"), is toestemming van de raad vereist. In de praktijk wordt deze toestemming in de raadscommissie grondbedrijf gevraagd. De Rekeningcommissie heeft in de uitvoering geen fouten van Grondbedrijf of college ontdekt.

Gegadigden voor bedrijfsvestiging melden zich spontaan aan bij het Grondbedrijf of komen d.m.v. gebieds- of branchegerichte acquisitie in het vizier. Via een inschrijfformulier worden de gegadigden geregistreerd. In oriënterende gesprekken worden de locatie-, prijs- en subsidiemogelijkheden doorgesproken. Naar aanleiding van deze gesprekken kan een gegadigde een schriftelijke *werkreservering* krijgen, getekend door de directeur Grondbedrijf. Een locatie wordt dan 6 weken vastgehouden; eventueel kan het Grondbedrijf de termijn verlengen. Gedurende deze termijn kan de

gegadigde een *schetsplan* opstellen en dit voorleggen aan de Welstandscommissie. Na een positief advies door de Welstandscommissie of na een expliciet besluit van B&W om in afwijking van het advies toch akkoord te gaan met het schetsplan, kan de gegadigde een *bouwvergunning* aanvragen; deze fase valt onder de verantwoordelijkheid van de dienst RVM (zie ook paragraaf 5.2). Tegelijkertijd doet de directeur Grondbedrijf een schriftelijke *grondaanbieding met prijsvoorstel*, waarop de gegadigde binnen 6 weken moet reageren. Bij acceptatie wordt een *verkoopovereenkomst* opgesteld die van gemeentewege door B&W wordt ondertekend; de raadscommissie grondbedrijf wordt geïnformeerd over het betreffende collegebesluit. Teneinde speculatie te voorkomen, krijgt de koper in de verkoopovereenkomst een *bouwplicht* om binnen 2 jaar de bebouwing te voltooien; B&W kunnen de termijn eventueel verlengen. Bovendien wordt in de *algemene koopvoorwaarden* gesteld dat doorverkoop van grond alleen kan plaatsvinden wanneer er een voltooid pand op staat. In de onderzoeksperiode heeft deze bepaling in één geval de gemeente genoopt corrigerend op te treden en een boete op te leggen.

De Rekeningcommissie heeft in dit verband een ander geval, waarbij de bouwtermijn aan de orde is, nader bekeken:

Casus 2 (braakliggende kavel Markerkant)

Leden van de Rekeningcommissie vroegen zich af waarom een hoekkavel op bedrijventerrein Markerkant nabij de Praxis zo lang onbebouwd blijft. Een naastliggende onderneming die interesse in de kavel heeft getoond, kreeg te horen dat de kavel al vergeven was. Navraag bij het Grondbedrijf heeft geleerd dat het om een kavel gaat waarvoor vanwege de ligging aanvankelijk weinig interesse was (een zgn. winkeldochter). Pas in 1999 is voor de kavel een verkoopakte gepasseerd ten gunste van een bouwmaatschappij die ook de naastliggende Praxis heeft gebouwd. Uit het betreffende collegevoorstel valt af te leiden dat reeds in 1996 een eerste schriftelijke grondaanbieding aan het bedrijf is gedaan; met de acceptatie van deze aanbieding was de grond vanaf dat moment in feite vergeven. Een afschrift van de brief kan niet overlegd worden; waarschijnlijk is deze enkele jaren geleden in een rigoureuze opschoning van het centraal archief verwijderd. De lange periode tussen deze grondaanbieding en de feitelijke verkoop heeft te maken gehad met de vertraging rondom de komst van de Praxis. Er moest eerst een beleidskader voor perifere detailhandelsvestiging komen. In afwachting van dit kader is met het bouwbedrijf mondeling een opschortende werking van de afnameplicht van de grond afgesproken.

In 2000 is een bouwplan voor perifere detailhandel op de betreffende kavel ingediend.

Met de vergunningverlening voor de bouw is vervolgens vertraging ontstaan, omdat hiervoor de juridische basis nog niet gereed is: de herziening van het bestemmingsplan Markerkant verloopt traag omdat deze binnen de dienst RVM niet een hoge prioriteit heeft gekregen.

De commissie concludeert dat er, ondanks het ontbreken van een belangrijk schriftelijk bewijsstuk, een sluitende verklaring is gevonden voor het feit dat de kavel zo lang braak heeft gelegen. Formele fouten zijn er in deze casus niet gemaakt, maar het is de gemeente wel aan te rekenen dat het zo lang heeft geduurd voor alle formaliteiten zijn afgehandeld. Vijf jaar na de gronduitgifte is de bouw nog altijd niet van start gegaan.

Casus 3 (doorverkoop kavel Prieelvogelweg)

De Rekeningcommissie heeft een incident uit 1997 dat uitvoerig de pers haalde, onderzocht op de lering die eruit kan worden getrokken.

Op 12 februari 1997 besluit B&W aan een bewoner van de Paradijsvogelweg een stuk achterliggend bedrijventerrein aan de Prieelvogelweg te verkopen. Het betreft een toenmalig werknemer van de gemeente Almere die op grond van een nevenactiviteit waarvoor hij toestemming van het college heeft, in aanmerking komt voor een bedrijfskavel. De koper wil hierop een agrarisch verwant bedrijf vestigen in overeenstemming met de uitgiftevoorwaarden van het gebied.

Vlak voor het notarieel transport verneemt de notaris dat de grond deels op naam van de betreffende bewoner moet worden gezet en deels op naam van een bouwbedrijf. Op de dag van het notarieel transport (27 mei 1997) wordt ook een akte gepasseerd waarin de bewoner zijn aandeel in de nieuwe kavel doorverkoopt aan het betreffende bouwbedrijf. Door tips van omwonenden komt B&W erachter dat het bouwbedrijf voornemens is om op de bewuste kavel vier villa's te bouwen onder het mom van bedrijfswoningen. Een aanvraag voor een bouwvergunning met zo'n strekking is dan nog niet bij de afdeling BWT van de dienst RVM bekend. Het college ziet in de tip aanleiding het verkoopbesluit van 12 februari 1997 terug te draaien en de uitgiftevoorwaarden voor het gebied aan te scherpen. Op 5 juni 1997 wordt de transportakte door de notaris vernietigd.

De Rekeningcommissie heeft geconstateerd dat de betreffende grond tegen een reguliere prijs is verkocht; het gerucht dat een "vriendenprijs" zou zijn gehanteerd, is niet juist.

De commissie heeft dit dossier vooral bekeken vanuit de controle-optiek: welke interne piepmechanismen zijn er om dit soort van incidenten tijdig op te sporen en te voorkomen?

De gemeente is zelf niet bij een notarieel transport van grond aanwezig: het notariskantoor is door de gemeente gemachtigd om de gemeente te vertegenwoordigen. Op grond van deze machtiging wordt het notariskantoor wel geacht concept-verkoopakten aan het Grondbedrijf voor te leggen en in het geval van doorverkoop te toetsen op naleving van de bepalingen uit de oorspronkelijke overeenkomst. De notaris heeft dit in het onderhavige geval verzuimd.

De Rekeningcommissie is van mening dat het Grondbedrijf geen fouten bij deze uitgifte heeft gemaakt. Er zijn geen aanwijzingen gevonden waaruit blijkt dat het Grondbedrijf op de hoogte was van de misleidende bedoelingen van de betreffende bewoner; formeel lagen er een aanvraagformulier en een bouwschets die binnen de uitgiftevoorwaarden pasten.

Pas toen de notaris aan het Grondbedrijf toestemming vroeg de grond op twee namen te stellen, hoorde het Grondbedrijf voor het eerst van de betrokkenheid van het bouwbedrijf. Op juridische gronden was er evenwel geen aanleiding om het notarieel transport op dat moment tegen te houden; op 19 maart 1997 geeft het Grondbedrijf dan ook de gevraagde toestemming.

Primair treft hier de betreffende bewoner en de bouwonderneming blaam. Maar ook de notaris heeft een fout gemaakt. Hij vergat het voorhanden controlemechanisme te gebruiken. Wanneer dit wel gebeurd zou zijn, is het aannemelijk dat het Grondbedrijf vroegtijdig had kunnen optreden en de bewoner niet tot uitvoering van zijn daden was gekomen. Op basis van externe signalen (i.c. omwonenden) is de gemeente pas achteraf geconfronteerd met het niet functioneren van het controlemechanisme. Naar aanleiding van het incident heeft het Grondbedrijf alle notarissen die gemachtigd zijn grond van de gemeente Almere te verkopen, uitdrukkelijk herinnerd aan de verantwoordelijkheden die uit deze machtiging voortvloeien. Sindsdien zijn soortgelijke incidenten niet opgetreden.

De Rekeningcommissie is overigens van mening dat het onderhavige geval ook aan het licht zou zijn gekomen als omwonenden geen signalen hadden afgegeven, zij het veel later en pas in een fase waarin het Grondbedrijf geen verantwoordelijkheid meer draagt (definitieve bouwaanvraag).

De commissie concludeert dat het controlemechanisme bij externen is gelegd en dat thans op een goede uitvoering hiervan vertrouwd kan worden. Een mechanisme in eigen handen (een brandmelder bij het Grondbedrijf zelf) is hiermee niet nodig.

De commissie is wel van mening dat de communicatie van de gemeente naar de omwonenden onhandig is geweest; deze communicatie lag echter slechts ten dele in handen van het Grondbedrijf.

5.4 Gronduitgifte t.b.v. projectmatige bedrijfshuisvesting

De afdeling Economische Ontwikkeling geeft ook grond op bedrijventerreinen uit ten behoeve van de ontwikkeling van bedrijfshuisvesting, waarvan de eindgebruikers nog niet bekend zijn (zoals bedrijfsverzamelgebouwen). Sinds 2000 wordt voor deze uitgiften van risicodragend onroerend goed een *selectieprotocol* gehanteerd; daarvoor werd ad hoc gewerkt met bekende en vertrouwde partijen die zelf met een initiatief kwamen of onderhands werden benaderd een plan te ontwikkelen.

Het selectieprotocol is vastgesteld door B&W; de raadscommissies grondbedrijf en economische zaken hebben kunnen adviseren. Volgens het protocol vindt een voorselectie van 3 kandidaten plaats die uitgenodigd worden een schetsplan te ontwikkelen voor een bepaalde locatie. Een ambtelijke adviesgroep¹¹ adviseert bij de voorselectie van potentiële ontwikkelaars. Daarbij wordt een groot aantal criteria gehanteerd:

- bereidheid tot investeren zonder dat gebruikers bekend zijn
- professionaliteit, kwaliteit en stabiliteit van de onderneming
- motivatie samenwerking met de overheid
- kennis van de vragersmarkt
- productkennis m.b.t. stedenbouwkundige uitgangspunten en architectuur
- maken en naleven van afspraken (zorgvuldigheid en op tijd)
- financiële vermogen
- eerder geleverde productie op het gebied van risicodragend onroerend goed
- gespeelde rol bij productie woningbouw

De wethouder economische zaken en de directeur Grondbedrijf maken op basis van de ingediende schetsplannen een definitieve keuze aan de hand van o.m. de volgende criteria:

- passend binnen de typologie van het onderhavige bedrijventerrein
- de afzetbaarheid van het product, het onderscheiden naar huurders of gebruikers
- de prijs/kwaliteitverhouding
- het verwachte aantal te realiseren arbeidsplaatsen, voor zover in te schatten
- ruimte voor laden, lossen en parkeren op eigen terrein
- inbedding in de omgeving
- presentatie
- architectuur
- vestigingsplaats van de betrokken partij
- bekendheid met de Almeerse situatie (procedures, vergunningen, overlegstructuren, bodemgesteldheid etc.)

¹¹ Bestaande uit het bureauhoofd bijzondere vestigingen, medewerkers van de bureaus marketing/promotie/acquisitie en beleid, alsmede een medewerker van de afdeling woningbouw

Geen van bovengenoemde criteria is gekwantificeerd en objectiveerbaar gemaakt. Uitsluitend bij collegebesluit kan afgeweken worden van het protocol en worden gekozen voor een onderhandse gunning, bijvoorbeeld omdat een kandidaat op basis van het verleden een toegevoegde waarde voor Almere heeft.

5.5 Gronduitgifte voorzieningen

De afdeling Economische Ontwikkeling zorgt ook voor de gronduitgifte ten behoeve van voorzieningen. Daarbij kan het gaan om voorzieningen die ingepland zijn en waarvoor normen (meestal bevolkingsomvang en -opbouw) zijn gesteld, zoals scholen, gezondheidscentra, sportvoorzieningen en winkels. Of het gaat om *niet-planbare* voorzieningen (ook wel bijzondere vestigingen genoemd), gebaseerd op initiatieven vanuit de markt, vaak op het terrein van horeca en recreatie. De gronduitgifte in het stadscentrum valt onder de verantwoordelijkheid van de dienst Stadscentrum en daarmee buiten het vizier van dit onderzoek.

Planbare voorzieningen

De dienst Onderwijs, Welzijn en Sociale Zaken (OWS) is de grootste opdrachtgever voor planbare, reguliere voorzieningen. Grond t.b.v. deze voorzieningen wordt via een ontwikkelingsovereenkomst door het Grondbedrijf aan de dienst OWS overgedragen. Voor niet-commerciële (publieks)voorzieningen geldt een lage grondprijs die jaarlijks door de raad wordt vastgesteld (in 2000: f100/€45,38 per m²). Voor commerciële en semi-commerciële particuliere initiatieven op het gebied van cultuur, onderwijs en gezondheidszorg worden hogere grondprijzen gevraagd. De dienst OWS is zelf verantwoordelijk voor de selectie van ontwikkelaars, de dienst Gemeentewerken voor aanbesteding van deze projecten. De dienst OWS hanteert sinds 1999 protocollen voor de bouw van scholen en van welzijnsvoorzieningen. Deze zijn beschreven in het “user manual” m.b.t. het stedelijk ontwikkelingsproces (zie paragraaf 3.3). In de praktijk komt het voor dat de uitgifte t.b.v. planbare voorzieningen wordt gecombineerd met projectmatige woningbouw (“package deals”). Voor deze situatie waarbij een ontwikkelaar zowel de voorzieningen als de woningen bouwt, bestaat geen protocol. In hoofdstuk 6 wordt hier op teruggekomen.

Tendering

Tendering is een bijzondere methode van gronduitgifte waarbij gegadigden via inschrijving een bod doen; als vertrekpunt dient een door de raad vastgestelde grondprijs. Het kan daarbij gaan om een geselecteerde groep (onderhandse bieding) of om een open bieding. Tendering is een financieel aantrekkelijke vorm van gronduitgifte t.b.v. commerciële planbare voorzieningen: er kunnen zeer grote winsten mee worden behaald. Voor een objectieve beoordeling van de biedingen is het noodzakelijk dat vooraf duidelijke stedenbouwkundige, esthetische en technische randvoorwaarden zijn geformuleerd.

In de afgelopen jaren heeft het Grondbedrijf via tendering enkele supermarkten en benzinestations ontwikkeld. Bij de eerste tendering van een supermarkt in 1998 vond een onderhandse bieding plaats om bepaalde ketens uit te sluiten; door protesten van supermarkthouders werd bij een volgende supermarkt gekozen voor een open bieding. In 1999 is het tendersysteem geëvalueerd. Besloten is dat in het systeem voortaan ook kwalitatieve criteria gelden.¹²

Commerciële planbare voorzieningen kunnen ook ontwikkeld worden via zgn. compensatie-orders en “package deals” of zelfs in de vorm van een prijsvraag (selectie

¹² Zie besluit B&W 20 juli 1999 m.b.t. uitgiftebeleid supermarkten

op basis van architectonische kwaliteit). Deze methoden spelen vooral bij integrale ontwikkeling en komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Niet-planbare voorzieningen (bijzondere vestigingen)

Het betreft hier in feite een restcategorie van individuele gronduitgiften die niet onder één van de hiervoor genoemde soorten vallen.

Vaak is voor deze uitgiften kenmerkend dat er meerdere beleidsvelden en diensten bij zijn betrokken; het gaat om meer dan gronduitgifte alleen. In paragraaf 3.3 is geconstateerd dat voor bijzondere vestigingen vaak een beleidskader ontbreekt.

Tot 1999 werden de bijzondere uitgiften begeleid door een *werkgroep bijzondere vestigingen*, waarin medewerkers van de diensten Grondbedrijf, OWS en RVM zitting hadden.

In 2000 is op grond van een evaluatie besloten tot een nieuwe aanpak.¹³ In deze evaluatie constateert het Grondbedrijf in de aanpak een gebrek aan:

- coördinatie tussen betrokken ambtenaren en diensten
- focus van bestuurlijke aandacht
- grip op vraag en aanbod in het vestigingstraject
- vestigingslocaties
- een administratieve procedurebeschrijving
- een gerichte acquisitiecampagne
- capaciteit en “gewicht” bij de afdeling Economische Ontwikkeling om de rol als intern verantwoordelijke te kunnen waarmaken.

B&W heeft tot de volgende actiepunten besloten:

- opheffing van de werkgroep bijzondere vestigingen
- aanstelling van een gekwalificeerd accountmanager om duidelijke regie vanuit één plaats te bewerkstelligen
- aanwijzing van de wethouder economische zaken als verantwoordelijk bestuurder
- structureel overleg tussen wethouder economische zaken en wethouder grondbedrijf
- start van een actieve zoektocht naar locaties
- het verantwoordelijk stellen van de afdeling Economische Ontwikkeling voor afwikkeling van bijzondere vestigingen
- beschrijving van de administratieve organisatie
- opzetten van een acquisitietraject voor recreatie en toerisme

Het Grondbedrijf heeft de actiepunten in uitvoering genomen. In de vacature van accountmanager is begin 2001 voorzien. Het gemis aan een accountmanager in de voorliggende periode laat zich duidelijk illustreren in de volgende casus.

Casus 4 (accountmanagement vestiging zuidoever Weerwater)

De Rekeningcommissie heeft het dossier onderzocht van een doorstartende ondernemer die voor de uitbouw van zijn bedrijf in de recreatiesector sterk afhankelijk is van medewerking van de gemeente. Het dossier laat zien dat deze medewerking niet op alle punten soepel is verlopen. De casus illustreert hoe door een ophoping van afzonderlijk overzichtelijke initiatieven en benodigde acties een moeilijk beheersbaar project kan ontstaan.

De volgende factoren zijn bepalend voor dit dossier:

- het grote aantal initiatieven en onderwerpen waarop de gemeente wordt verzocht mee te werken, c.q. waarop de gemeente in actie moet komen (grondverwerving en

¹³ Besluit B&W 15 februari 2000

- verkoop, huurovereenkomst, gebruiksovereenkomst, standplaatsvergunning, baggeren, ontwikkelingsplan, bestemmingsplan etc.)
- het aanvankelijk ontbreken van een totaalplan bij de ondernemer
- het aanvankelijk ontbreken aan gemeentezijde van een eenduidig toetsingskader (visie op stranden, ligplaatsenreglement, bedrijfswoningen, stedenbouwkundige randvoorwaarden etc.) voor de betreffende initiatieven en het betreffende gebied (zuidoever Weerwater)

Kenmerkend is dat het dossier niet alleen over stedelijke ontwikkeling, c.q. gronduitgifte gaat maar ook over medegebruik van het omliggende openbaar gebied. In de procesgang heeft de gronduitgevende dienst de verantwoordelijkheid gekregen maar voor het functioneren van het betreffende bedrijf is niet alleen het stukje grond of water van belang maar is meer nodig. De ophoping van ontwikkelings- en beheersvragen en van beleidsinhoudelijke vraagstukken maakt dat een opvallend groot aantal medewerkers en afdelingen betrokken is geweest bij het dossier. De Rekeningcommissie constateert dat het ambtelijk projectteam dat de initiatieven moest beoordelen en in goede banen moest leiden, zich richting de ondernemer constructief en coulant heeft opgesteld maar er niet op alle punten in is geslaagd de gehele gemeentelijke organisatie in dezelfde richting en op tijd in beweging te krijgen. Sommige toezeggingen en afspraken zijn hierdoor niet of pas in tweede instantie nagekomen.

De casus illustreert ook een nog een ander aspect in het functioneren van het Grondbedrijf. De samenwerking van de betreffende ondernemer met het eerder genoemde projectteam was zeer intensief. In een sfeer van gezamenlijk optrekken hebben leden van het projectteam toezeggingen gedaan die hun competentie te buiten gingen en die onvoldoende afgedekt zijn door het college of het diensthoofd. In het dossier uit zich dat bijv. in gespreksverslagen die wel in afschrift naar het college zijn gegaan maar waarin nooit expliciete goedkeuring van het college wordt gevraagd. Op die manier wordt het college gebonden door de activiteiten van het projectteam, zonder precies te weten wat er is gebeurd. De ondernemer heeft van die intensieve samenwerking en gebrekkige projectorganisatie - overigens zonder dat hem op dit punt iets te verwijten valt - in zekere zin voordeel gehad omdat hij, door op het juiste moment op zijn strepen te gaan staan, meer voor elkaar heeft gekregen dan achteraf door de gemeente als redelijk wordt gezien. Geconstateerd kan worden dat het dossier gaandeweg steeds breder en complexer is geworden maar dat de verantwoordelijkheid is blijven liggen bij de ontwikkelingsdienst, i.c. het Grondbedrijf. De commissie concludeert dat het accountmanagement door de afdeling Economische Ontwikkeling ontoereikend is geweest. Binnen de projectorganisatie hebben te veel mensen gecommuniceerd met de klant; mede hierdoor is het accountmanagement zoals dat door de afdeling Economische Ontwikkeling zou moeten worden gevoerd, onvoldoende uit de verf gekomen.

5.6 Klanttevredenheid en klachtenbehandeling

Over dit onderwerp zijn weinig harde cijfers beschikbaar. De commissie heeft zich moeten baseren op het genoemde klanttevredenheidsonderzoek uit 1999 en op mondelinge informatie van het Grondbedrijf en van raadsleden.

Klanttevredenheidsonderzoek

Uit het klanttevredenheidsonderzoek van 1999 blijkt dat ca. een kwart van de klanten ontevreden is over het gronduitgifteproces (tabel 1). De ontevredenheid over de vergunningenfase is, zoals ook hiervoor al gemeld, nog veel groter. Het gaat dan om een

fase waarvoor het Grondbedrijf geen verantwoordelijkheid draagt. Het Grondbedrijf zegt op basis van de onderzoekresultaten verbeteringen te hebben doorgevoerd voor zover het de eigen bevoegdheden betreft. De Rekeningcommissie heeft dit niet kunnen checken; gelet op de tijdsdruk zijn hier andere keuzen gemaakt.

Tabel 1 Aandeel van de klanten dat verbeteringen nodig acht in de verschillende fasen van het gronduitgifteproces, in procenten

Fase	P	B	OW	OB	totaal
Intake/basisinformatie	26	27	4	19	22
Selectie / grondaanbieding	26	27	8	33	23
Planontwikkeling / projectbegeleiding	-	40	22	14	27
Vergunningen	53	38	23	29	43
Bouw en uitvoering	33	25	15	5	25
Nazorg	8	-	-	10	4

Bron: Stogo 1999

P = particulieren (152x)

B = bedrijven (22x)

OW = Ontwikkelaars/beleggers woningbouw (28x)

OB = Ontwikkelaars/beleggers bedrijfshuisvesting (22x)

Uit de betreffende enquête blijkt verder dat 55 respondenten (22 procent) wel eens een klacht over het Grondbedrijf heeft gehad. De meeste klachten hebben betrekking op het verloop van de procedure (11x), het niet nakomen van afspraken (10x), de (slechte) bereikbaarheid van de adviseurs (7x), verkeerde of tekort schietende informatie (8x) en de te lange proceduretermijnen (6x). Vijf klachten hebben te maken met wantrouwen t.o.v. medewerkers of het Grondbedrijf als zodanig.

Van deze 55 respondenten hebben er 36 deze klachten ook gemeld. Van hen is 31 procent tevreden over de afhandeling, 39 procent ontevreden, 8 procent oordeelt neutraal; de rest heeft geen mening. Van degenen die niet tevreden zijn over de afhandeling (14x), vinden de meeste dat de klacht (nog) niet is verholpen (9x), enkelen hebben er (nog) niets (meer) over gehoord.

Degenen met een klacht die de klacht *niet* hebben gemeld (35 procent), is gevraagd naar de reden hiervoor. De meeste respondenten hadden het hiervoor te druk. Sommigen vonden hun klacht "te onbetekenend" om deze te melden of vonden dat melding toch geen zin heeft. Een enkeling wist niet waar hij/zij met de klacht naar toe moest.

Informele klachten

De Rekeningcommissie heeft geen cijfers kunnen achterhalen over het aantal informele klachten (in de zin van: uitingen van ontevredenheid die vrijblijvend worden gemeld). Het Grondbedrijf is niet in staat de omvang van deze informele klachten te kwantificeren¹⁴: er vindt geen registratie plaats. Wel heeft men de indruk dat het in de periode 1995-2000 om hooguit enkele tientallen gevallen gaat. De afdelingen van het Grondbedrijf handelen informele klachten op verschillende wijze af.

Raadsleden zeggen regelmatig informele klachten te ontvangen: burgers of ondernemers voelen zich onheus of zelfs onrechtmatig behandeld door het Grondbedrijf of men verwijt het Grondbedrijf voortrekkerij; ook hier is kwantificering echter onmogelijk. De informele signalen die raadsleden ontvangen, hebben vooral betrekking op de uitgiften van de afdeling Economische Ontwikkeling. Enkele van deze klachten zijn in dit rapport als casus opgevoerd.

¹⁴ Het tevredenheidsonderzoek uit 1999 betreft een enquête van geselecteerde klanten, geen analyse van spontane meldingen.

Formele klachten

In de periode 1995-2000 zijn er slechts 2 klachten m.b.t. het Grondbedrijf geweest die de formele gemeentelijke *klachtenregeling*¹⁵ hebben doorlopen. De afhandeling van deze klachten is gemandateerd aan de directeur Grondbedrijf (zie paragraaf 3.3.2). In beide gevallen heeft uiteindelijk de onafhankelijke *Commissie bezwaar- en beroepschriften* een oordeel moeten uitspreken.

In 2000 heeft de gemeente een nieuwe klachtenregeling alsmede een *ombudsfunctie*¹⁶ ingesteld. De procedure is hierdoor op een aantal punten verbeterd: formele klachten mogen voortaan uitsluitend in behandeling worden genomen door een persoon die niet bij het geval betrokken is geweest, voorlegging aan een ombudsman wordt mogelijk, elke dienst heeft een klachtencoördinator ingesteld en formele klachten worden voortaan centraal geregistreerd.

5.7 Communicatie

Van het Grondbedrijf worden zeer hoge communicatieve vaardigheden verlangd. Het Grondbedrijf heeft te maken met vele soorten klanten en moet bovendien voortdurend een constructieve samenwerking onderhouden met het bestuur en andere diensten. Een complicerende factor is bovendien dat het Grondbedrijf wezenlijk verschillende type afdelingen telt met soms botsende belangen en doelstellingen:

- planeconomen van de afdeling Planeconomie willen vooral een financieel rendement behalen en grondexploitatie-risico's beperken
- uitgiftemedewerkers van de afdelingen Woningbouw en Economische Ontwikkeling willen vooral (taakstellingen m.b.t.) uitgiften en arbeidsplaatsen realiseren
- projectleiders van het projectbureau Stedelijke Ontwikkeling willen vooral het stedelijk ontwikkelingsproces stroomlijnen en de kwaliteit en integraliteit (samenhang met andere diensten en beleidsvelden) van projecten bevorderen en bewaken.

Externe communicatie

Per afdeling en project wordt een eigen standaard van communicatie gehanteerd. Uit de interviews komt naar voren dat het ontbreken aan duidelijke richtlijnen voor externe communicatie soms tot onduidelijkheden leidt. Per afdeling zien de behoeften en vormen van communicatie met burgers, gemeentelijke diensten en bestuurders er anders uit, hetgeen tot een versnipperd geheel heeft geleid.¹⁷ Gevolg is dat externen soms niet weten wat ze van het Grondbedrijf op dit gebied kunnen verwachten; er is geen uniform beleid. Initiatieven om deze situatie te verbeteren zijn reeds ingezet. Gestreefd wordt naar meer inspraak van burger en politiek in de planvormingfase van het stedelijk ontwikkelingsproces; in het nieuwe "user manual" zal deze aanpak vastgelegd worden.

In de onderzoeksperiode is een aantal conflicten en incidenten ontstaan. Een enkele keer omdat het Grondbedrijf fouten heeft gemaakt maar meestal omdat externen *denken* dat het Grondbedrijf fouten heeft gemaakt. De onderzochte dossiers tonen dat wanneer er daadwerkelijk fouten zijn gemaakt, het Grondbedrijf op zich alert optreedt en corrigeert maar in de beleving van de klant niet altijd redelijk communiceert. Wanneer het Grondbedrijf onterecht fouten wordt aangerekend, blijkt de communicatieve houding

¹⁵ Klachtenregelingen 1994 en 1997

¹⁶ Gekozen is voor aansluiting bij de Ombudsman van de gemeente Amsterdam

¹⁷ Overigens valt te constateren dat in de hele organisatie de bedoelde duidelijkheid en eenheid ontbreekt.

van het Grondbedrijf niet altijd effectief, waardoor de relatie met de betreffende cliënt steeds meer verstoord raakt.

Interne communicatie

Uit de interviews blijkt dat het imago van het Grondbedrijf bij raadsleden en andere diensten niet altijd positief is, ondanks de grote waardering die men voor de productie van het Grondbedrijf heeft. Dit imago heeft vooral te maken met de manier waarop het Grondbedrijf met raadsleden en andere diensten communiceert.

De Rekeningcommissie heeft in de interviews met raadsleden en met medewerkers van de dienst RVM geconstateerd dat de communicatie van de afdeling Economische Ontwikkeling als het minst effectief en die van het projectbureau Stedelijke Ontwikkeling als het meest effectief wordt beschouwd.

5.8 Contractbeheer

De directeur Grondbedrijf is gemandateerd grond te verkopen maar legt in de praktijk alle koopovereenkomsten ter besluitvorming aan B&W voor (zie paragraaf 3.2.2). Met het *notarieel transport* vindt de daadwerkelijke overdracht van de verkochte grond plaats.

De administratieve organisatie (termijnbewaking e.d.) bij gronduitgifte is toereikend¹⁸ maar de naleving van contracten wordt weinig gecontroleerd. De gemeente is in de afgelopen jaren regelmatig verrast door de juridische gevolgen van toezeggingen die niet worden nagekomen (schadeclaims e.d.). Het Grondbedrijf werkt aan een verbetering van de *juridische controle* op deze punten.

5.9 Conclusies en adviezen

Gronduitgifteprocedures algemeen

➤ **Conclusie**

Uit het onderzoek blijkt dat het Grondbedrijf bezig is met het verder professionaliseren van zijn werkzaamheden en dienstverlening. De afgelopen jaren is veel energie gaan zitten in het beschrijven en vaststellen van gronduitgifteprocedures. Sommige van deze procedures, zoals voor planbare en niet-planbare voorzieningen, zijn nog maar net vastgesteld. Andere procedures worden bijgeslepen en verfijnd om knelpunten op te lossen. Ook worden procedures aangepast naar aanleiding van incidenten. De Rekeningcommissie is van mening dat de gronduitgifteprocedures in de komende jaren regelmatig op hun werking moeten worden bekeken.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie adviseert de gronduitgifteprocedures periodiek te evalueren aan de hand van, door de raad nader vast te stellen criteria.

➤ **Conclusie**

Uit interviews bleek dat raadsleden niet altijd op de hoogte zijn van de inhoud van verschillende gronduitgifteprocedures. Met dit rapport hoopt de Rekeningcommissie de raadsleden meer inzicht te hebben verschaft in de verschillende procedures. Gronduitgifteprocedures worden niet vastgesteld in de raad of ter informatie voorgelegd aan de raad. De Rekeningcommissie heeft zich de vraag gesteld of vaststelling dan wel kennisneming van deze procedures door de raad wenselijk is. Enerzijds heeft de raad de wens uitgesproken om op hoofdlijnen te sturen en betreft het regels waarlangs de

¹⁸ Conclusie huisaccountant n.a.v. een controle in 1998.

uitvoering van democratisch gelegitimeerd beleid plaatsvindt. Anderzijds bindt de uitkomst van de procedures burgers en bedrijfsleven en hebben de regels invloed op de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. De Rekeningcommissie heeft geconcludeerd dat (concept) gronduitgifteprocedures ter informatie moeten worden toegestuurd aan de raadscommissie grondbedrijf.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie adviseert alle gronduitgifteprocedures en de hiervoor geadviseerde evaluaties ter informatie toe te zenden aan de raadscommissie grondbedrijf.

➤ **Conclusie**

De Rekeningcommissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat het Grondbedrijf onzorgvuldig met gronduitgifteprocedures omgaat en meer dan incidenteel van deze procedures afwijkt. De Rekeningcommissie heeft geen voorbeeld gevonden waarin het Grondbedrijf uit eigen beweging afwijkt van de afgesproken gronduitgifteprocedures. Uitzonderingen vinden in opdracht van het college plaats en worden onderbouwd met een legitieme argumentatie. Over uitzonderingen wordt besloten door het college. De commissie is van mening dat wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan, uitzonderingen mogelijk moeten zijn.

➤ **Conclusie**

Een geïnterviewde heeft aangegeven dat het Grondbedrijf op het terrein van kantorenontwikkeling soms concurrerend ten opzichte van de dienst Stadscentrum is opgetreden. De commissie heeft dit niet nader onderzocht maar merkt in algemene zin op dat in dergelijke gevallen waarmee grote belangen gemoeid zijn voor de totale ontwikkeling van Almere en van het zakencentrum in het bijzonder, een integrale afweging door het college en raadscommissies op zijn plaats is. De betreffende wethouders dienen de raadsleden bij bestuurlijk gevoelige vestigingen te betrekken.

Bijzondere vestigingen

➤ **Conclusie**

Het Grondbedrijf heeft elk jaar een groot aantal woningen en planbare voorzieningen te realiseren. Deze bouwopgave kan beschouwd worden als een routineactiviteit van het Grondbedrijf die op slagvaardige wijze wordt uitgevoerd, een geoliede en alom in Nederland gerespecteerde productiemachine. Uit de interviews en het dossieronderzoek blijkt dat wanneer uitgiften buiten de normale routine vallen, het Grondbedrijf daar vooral in communicatieve zin meer moeite mee heeft. Vaak gaat het om de opvang en begeleiding van (door)startende ondernemers met zeer specifieke vestigings- en/of functioneringseisen. Deze categorie zien we bij vele niet-planbare voorzieningen. Pogingen uit het verleden om e.e.a. beter te laten verlopen, zoals de werkgroep bijzondere vestigingen, bleken in de praktijk niet te werken.

In 2000 heeft het college tot een nieuwe aanpak in de opvang en begeleiding van niet-planbare voorzieningen besloten. De Rekeningcommissie onderschrijft deze aanpak, in die zin dat er een gekwalificeerde accountmanager wordt aangesteld. De commissie is van mening dat deze accountmanager het aanspreekpunt moet zijn voor de initiatiefnemer, kansloze plannen direct moet durven afwijzen en zorg moet dragen voor een correcte behandeling van de aanvraag en verdere procedure bij potentieel kansrijke plannen. Dit betekent op de eerste plaats dat er in een zo vroeg mogelijk stadium wordt bepaald of het plan dat de ondernemer indient ook financieel gedekt en haalbaar is. Maar evenzeer of de beleidskaders met betrekking tot de vestigings- en functioneringseisen aanwezig zijn.

De uitgifte en begeleiding van bijzondere vestigingen berust bij de afdeling Economische Ontwikkeling. De Rekeningcommissie constateert dat rond deze vestigingen vaak niet alleen gronduitgifte aan de orde is, maar ook geheel andere aspecten zoals bestemmingsplannen, facetbeleid en vergunningen. Bij dergelijke projecten die dienstoverstijgend van karakter zijn of meerdere beleidsvelden raken, is volgens de Rekeningcommissie een duidelijke procesmanagementstructuur nodig, waarin het accountmanagement van de afdeling Economische Ontwikkeling en het projectbureau Stedelijke Ontwikkeling elkaar ondersteunen en aanvullen. De commissie beveelt aan te onderzoeken in hoeverre de nieuwe dienst Stedelijke Ontwikkeling en de nieuwe structuur van het accountmanagement van bijzondere voorzieningen door de afdeling Economische Ontwikkeling op dit punt garantie biedt.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie verzoekt het college aan de raad kenbaar te maken op welke wijze in de nieuwe organisatiestructuur een verbetering van het accountmanagement c.q. procesmanagement voor niet-planbare voorzieningen gewaarborgd is.

Klanttevredenheid en klachtenbehandeling

➤ **Conclusie**

De Rekeningcommissie heeft niet kunnen traceren hoeveel informele klachten m.b.t. het Grondbedrijf er in de onderzoeksperiode zijn behandeld.

Uit tevredenheidsonderzoek uit 1999 onder cliënten van het Grondbedrijf blijkt dat bijna een kwart van de respondenten wel eens een klacht over het Grondbedrijf heeft gehad maar dat van hen eenderde deze nooit heeft gemeld.

Er zijn in de periode 1995-2000 slechts 2 formele klachten ingediend. Dit aantal is gezien het totaal aantal externe cliënten van het Grondbedrijf en de regelmaat waarmee raadsleden worden benaderd met informele klachten en verhalen, weliswaar opmerkelijk klein maar zegt op zich weinig over de algemene klanttevredenheid of de klachtenafhandeling. Niet iedereen die een klacht heeft, zal deze ook gemeld hebben; het klanttevredenheidsonderzoek uit 1999 geeft hiervoor een aanwijzing. Wellicht zijn er mensen die geen formele klacht hebben ingediend omdat zij hun relatie met de gemeente niet op het spel willen zetten; een bevestiging voor die redenering heeft de Rekeningcommissie overigens niet gevonden.

In 2000 heeft de gemeente verbeteringen doorgevoerd in de formele klachtenbehandeling. Er is een nieuwe klachtenregeling en er is een ombudsman gekomen. Het is nog te vroeg om de werking van het nieuwe systeem te kunnen beoordelen; een pluspunt lijkt in ieder geval te zijn dat klachten niet meer door de betreffende afdeling zelf mogen worden afgehandeld.

Het Grondbedrijf heeft op basis van de resultaten van het tevredenheidsonderzoek uit 1999 verbeteringen doorgevoerd voor zover het de eigen bevoegdheden betreft. Op dit moment is het niet mogelijk om die verbeteringen goed in kaart te brengen en te beoordelen, maar het zou zeker de moeite waard zijn om het klanttevredenheidsonderzoek met dit oogmerk binnenkort te herhalen.

De commissie heeft geconstateerd dat rondom de vergunningenfase, waarvoor de dienst RVM verantwoordelijk is, relatief veel klachten optreden. Gelet op de vraagstelling van de Rekeningcommissie zijn deze klachten niet meegenomen in het onderhavige onderzoek. De aard van de klachten rechtvaardigt in de toekomst echter wel een nadere beschouwing van de gemeenteraad.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie adviseert de toepassing van de nieuwe klachtenregeling periodiek te evalueren aan de hand van, door de raad vast te stellen, criteria.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie acht een herhaling van het klanttevredenheidsonderzoek uit 1999 wenselijk.

Communicatie

➤ **Conclusie**

De marktgerichtheid van het Grondbedrijf komt tot uiting in de veelheid van externe contacten. In de onderzoeksperiode is het vrijwel altijd goed gegaan in de contacten met externe klanten. Het aantal klachten en conflicten in verhouding tot het aantal contacten en grondtransacties is niet precies te kwantificeren maar lijkt naar verhouding erg klein. De meeste klanten zijn tevreden over hun contacten met het Grondbedrijf.

Op basis van interviews en onderzoek naar een aantal incidenten uit het verleden concludeert de Rekeningcommissie dat het Grondbedrijf evenwel niet altijd effectief communiceert met zijn verschillende klantgroepen (politiek bestuur, andere ambtelijke diensten, ondernemers, woningzoekenden etc.). Wellicht is men zich niet bewust van het feit dat omgang met geheel verschillende doelgroepen en situaties erg lastig is. Naar de mening van de Rekeningcommissie is de mythevorming rond het Grondbedrijf voor een deel hieraan te wijten. Deze grote verscheidenheid aan klanten vraagt om een gedifferentieerde aanpak. Bestuurders en ambtenaren handelen over het algemeen adequaat naar aanleiding van (vermeende) fouten. Echter in communicatief opzicht wordt dit vervolgens onvoldoende of onhandig uitgedragen. Dit is niet alleen hinderlijk, maar ook gevaarlijk. Het Grondbedrijf handelt immers met burgers en bedrijfsleven en mondelinge toezeggingen (of gewekt vertrouwen op basis van uitlatingen van ambtenaren of bestuurders) kunnen, ook in een vroegtijdig stadium van de onderhandelingen, voor de gemeente bindend zijn. Medewerkers die in direct contact met (potentiële) klanten staan, vormen een "risicogroep". De verleiding is voor hen groot om toezeggingen te doen (men wil voortvarend tot zaken komen), ook wanneer de uitvoering (deels) buiten het Grondbedrijf ligt en derhalve de medewerking van andere diensten en het toetsen aan andere beleidskaders vergt.

Het gaat daarbij niet alleen om relatief kleine initiatieven. Een geïnterviewde noemde als voorbeeld een geval waarin een vestigingsadviseur m.b.t. een grote kantoorontwikkeling nabij het centrum een reeks van overhaaste, ongedekte toezeggingen deed en achteraf geen uitleg gaf aan de cliënt waarom het niet door kon gaan. Uiteindelijk is de directeur van het Grondbedrijf er aan te pas moeten komen om de betreffende ondernemer een heldere afwijzing te geven.

Glasheldere communicatie op basis van door de politiek vastgestelde kaders (beleidsvisies, bestemmingsplannen en dergelijke) met de buitenwereld is essentieel en dient een voortdurend punt van aandacht te zijn bij het Grondbedrijf en de politiek verantwoordelijken.

Voorts blijkt uit de interviews met raadsleden dat zij vinden dat de communicatie tussen de raad en het Grondbedrijf verbetering behoeft. Het verdient aanbeveling om bij het maken van een communicatiebeleid de raadsleden te betrekken.

Het merendeel van de informele klachten waar de Rekeningcommissie op geattendeerd is, heeft te maken gehad met contacten van de afdeling Economische Ontwikkeling. De brede taak en doelgroep van de afdeling (bijzondere vestigingen e.d.) is hier zeker van invloed maar benadrukt in de mening van de commissie dat juist deze afdeling veel aandacht moet besteden aan zijn communicatieve competenties. De schijn dat het Grondbedrijf de categorie van bijzondere vestigingen minder interessant vindt (ze vragen relatief veel voorbereiding maar leveren in vergelijking met andere uitgften vaak weinig geld of arbeidsplaatsen op), moet weggenomen worden.

Het interne imago van het Grondbedrijf is niet sterk. De commissie heeft in de interviews geconstateerd dat de interne communicatie van de afdeling Economische

Ontwikkeling het minst effectief en die van het projectbureau Stedelijke Ontwikkeling het meest effectief wordt gevonden; bij het projectbureau staat het streven naar kwaliteit en integraliteit (samenhang met andere diensten en beleidsvelden) en daarmee de wil en noodzaak tot samenwerking waarschijnlijk meer voorop.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie adviseert om te komen tot een communicatiebeleid dat recht doet aan de verschillende doelgroepen en situaties (voorlichting, grondtransacties, klachten etc.).

Juridisch en administratieve controle

➤ **Conclusie**

Hiervoor is al even stil gestaan bij het belang van (schriftelijke) vastlegging en archivering van toezeggingen en van besluiten om af te wijken van procedures. Met name de juridische gevolgen van toezeggingen moeten niet onderschat worden. Ook in de zogeheten precontractuele fase kunnen uitspraken van ambtenaren bindend zijn voor de gemeente.

De Rekeningcommissie acht het van belang om, naast communicatie en public relations, meer aandacht te besteden aan de juridische en administratieve controle door het Grondbedrijf. Deze controles kunnen naar de mening van de Rekeningcommissie niet buiten de organisatie-eenheid zelf geplaatst worden, noch uitsluitend achteraf en steekproefsgewijs plaatsvinden. Permanente aandacht aan het op juiste wijze volgen van procedures, het vastleggen van contacten, het archiveren van deze verslagen etc. dient op de werkvloer met de betrokken medewerkers plaats te vinden. Het moet “tussen de oren zitten”.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie verzoekt het college aan de raad kenbaar te maken op welke wijze in de nieuwe organisatiestructuur een verbetering van de juridische controle gewaarborgd is.

➤ **Conclusie**

Informatie moet niet alleen vastgelegd maar ook bewaard worden. De commissie stuitte bij het inwinnen van informatie, in het bijzonder rondom de cases, meerdere keren op onvolkomenheden in de gemeentelijke archivering; relevante (bewijs)stukken, hetzij formele of minder formele (memo's etc.), zijn niet altijd teruggevonden. De commissie benadrukt het belang van een goede archivering ten behoeve van controletaken in het kader van beleidsuitvoering en -evaluatie.

6 Niet-individuele uitgiften

6.1 Inleidende opmerkingen

In het vorige hoofdstuk zijn de individuele gronduitgiftedvormen behandeld. In dit hoofdstuk komen de niet-individuele uitgiften aan de orde. Verreweg de meeste woningbouwprojecten (met zo'n 80 procent van de jaarlijkse bouwopgaaf) worden in eigen beheer gerealiseerd (de zgn. reguliere vorm), de overige woningprojecten in een vorm van integrale planontwikkeling; ook voor de bedrijventerreinen Gooise Poort en Stichtsebrug is gekozen voor integrale planontwikkeling. De dienst Stadscentrum is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en gronduitgifte van projecten in het stadscentrum; het Grondbedrijf voor alle andere gebieden. "Package deals" en compensatie-orders betreffen bijzondere uitgifte-afspraken.

6.2 Vormen van niet-individuele uitgiften

De volgende vormen van niet-individuele uitgiften kunnen worden onderscheiden:

Ontwikkeling en uitgifte in eigen beheer (de reguliere vorm)

Hierbij selecteert de gemeente een marktpartij (projectontwikkelaar, woningcorporatie etc.) voor het maken en uitvoeren van een concreet bouwplan. De grond wordt aan de marktpartij en niet aan de individuele eindgebruiker uitgegeven.

De samenwerking begint laat in het stedelijk ontwikkelingsproces. De gemeente heeft zelf een ontwikkelings-, verkavelings- en inrichtingsplan opgesteld (zoals in paragraaf 3.3 is beschreven), een exploitatiebegroting en bestekken gemaakt en het terrein bouwrijp gemaakt. De geselecteerde marktpartij wordt uitgenodigd een bouwplan te ontwikkelen, sluit een overeenkomst tot bouwplanontwikkeling, sluit vervolgens een grondcontract en voert de bouwprojecten uit.

Beperkte integrale planontwikkeling

Hetzelfde als de reguliere vorm maar hier heeft de marktpartij enige invloed op het verkavelings- en inrichtingsplan.

Integrale planontwikkeling

Hier laat de gemeente het opstellen van het verkavelings- en inrichtingsplan en van de bestekken en het bouwrijp maken van het terrein aan de externe partij over (*bijv. Couperuspark, Meerveld*). Deze kan daarbij eventueel de gemeentelijke diensten tegen een marktconforme prijs inschakelen. Contractueel ligt aan deze vorm een samenwerkingsovereenkomst (al dan niet vooraf gegaan door een intentieovereenkomst) ten grondslag, gevolgd door een realiseringsovereenkomst.

Uitgebreide integrale planontwikkeling

Bij deze vorm begint de samenwerking al eerder in het proces: externe partij en gemeente zijn samen verantwoordelijk voor het opstellen van een ontwikkelingsplan en een exploitatiebegroting (*bijv. Almeerderhout, Noorderplassen, 3R, Euroquartier*). De samenwerking is een feit vanaf de nota van uitgangspunten. Contractueel ziet deze vorm er hetzelfde uit als bij integrale samenwerking.

In de genoemde vormen van integrale ontwikkeling spreekt men van *publiek-private samenwerking* (PPS) wanneer de gemeente en de marktpartij de financiële risico's delen. Bedrijventerrein Gooise Poort vormt een voorbeeld van een volledige PPS-constructie.

Intentie-, samenwerkings- en realiseringsovereenkomsten moeten door de raad goedgekeurd worden. Daarmee heeft de raad formele sturende invloed op integrale planontwikkeling. In paragraaf 3.3 is wel geconstateerd dat de feitelijke inhoudelijke invloed in de planvorming als beperkt wordt ervaren.

Bij planontwikkeling in eigen beheer (de reguliere vorm) beslist het college; de raadscommissie grondbedrijf wordt over de planontwikkeling en contractering geïnformeerd.

6.3 Gronduitgifte projectmatige woningbouw

De meeste woongebieden worden niet direct aan individuele eindgebruikers uitgegeven maar komen projectmatig tot stand via marktpartijen.

De keuze van deze marktpartijen kan als volgt plaatsvinden:

- rechtstreekse toewijzing op grond van convenanten en raamafspraken met woningbouwcorporaties
- roulatiesysteem
- onderhandse selectie zonder competitie tussen ontwikkelaars (in Almere eenmaal voorgekomen: Almeerderhout fase 2)
- als onderdeel van een “package deal” (bijv. bedrijventerrein Stichtsebrug); eventueel als compensatie-order
- open selectie met competitie tussen ontwikkelaars, waarin het plan met de beste prijs-kwaliteit verhouding wordt gekozen, eventueel in de vorm van een prijsvraag; in Almere eenmaal voorgekomen (Euroquartier Almere Poort)
- bij inschrijving (tendering) waarbij de hoogstbiedende wordt gekozen, in Almere niet gehanteerd

De meest voorkomende vorm is die waarbij de planontwikkeling in eigen beheer heeft plaatsgevonden en het gebied als volgt wordt uitgegeven:

- een deel wordt in het kader van convenanten of raamafspraken rechtstreeks toegewezen aan woningbouwcorporaties
- een (klein) deel wordt rechtstreeks toegewezen t.b.v. speciale initiatieven (bijv. seniorenhuisvesting, studentenhuusvesting, ecologisch wonen), de zgn. niches in de markt; soms als compensatie-order
- de resterende projecten, hoofdzakelijk in de koopsector en de duurdere huursector (tegenwoordig de bulk), worden via een roulatiesysteem toegewezen aan projectontwikkelaars en bouwmaatschappijen

Roulatiesysteem

Het Grondbedrijf hanteert als reguliere selectievorm al sinds jaar en dag het roulatiesysteem; in slechts één geval heeft het college besloten onderhands te selecteren. Gebieden zijn in Almere nog nooit getenderd, afzonderlijke commerciële voorzieningen wel (zie paragraaf 5.5).

Binnen het roulatiesysteem wordt de jaarlijkse productie verdeeld onder vertrouwde en bekende marktpartijen (“*longlist*”). Op deze manier kan snel en doeltreffend een keuze worden gemaakt en is toch een gevarieerde stedenbouwkundige en architectonische invulling te bereiken. Het is bij groeigemeenten met een hoge woningbouwtaakstelling een populaire werkwijze.

In 1997 is deze werkwijze vastgelegd in een selectieprotocol dat evenwel niet door B&W of de raad is vastgesteld¹⁹. Een ambtelijke adviesgroep²⁰ bepaalt jaarlijks welke

¹⁹ Het protocol is wel aangekondigd in het door B&W in december 1995 vastgestelde Bedrijfsplan Grondbedrijf 1996; de raadscommissies hebben van dit plan kennis kunnen

namen van de longlist uitgenodigd zullen worden een plan, c.q. een gebied te ontwikkelen. Daarbij wordt een groot aantal criteria gehanteerd:

- professionaliteit, kwaliteit en stabiliteit van de onderneming
- prijs-productprestatie (“concurrerend vermogen”)
- kennis van en visie op de lokale en regionale woningmarkt
- productkennis (stedenbouwkundig, bouwkundig, kostentechnisch en architectonisch)
- maken en naleven van afspraken
- financiële positie en continuïteit van de onderneming
- toegevoegde waarde c.q. inspanningen voor Almere
- kennis omtrent specifieke producten en marktsegmenten
- eerder gerealiseerde productie in Almere (omvang, jaartal, kwaliteit, klantvriendelijkheid)
- convenant-/raamafspraken (bijvoorbeeld met woningbouwcorporaties)

De criteria zijn niet gekwantificeerd en geobjectiveerd, en weegfactoren ontbreken.

Het gekozen systeem vraagt om een zorgvuldig relatiebeheer en een heldere administratieve organisatie. De afdeling Woningbouw heeft aangegeven dat onvoldoende capaciteit kan worden vrijgemaakt voor relatiebeheer. Het Grondbedrijf streeft ernaar om jaarlijks 10 procent nieuwe ontwikkelaars te contracteren. Volgens het Grondbedrijf lukt dit ook en wordt in collegevoorstellen waarin de keuze van een ontwikkelaar aan de orde is, de stand van zaken rondom de verversing gemeld.

De gemeente en de geselecteerde ontwikkelaar tekenen een *overeenkomst tot bouwplanontwikkeling*. Daarin worden o.m. de woningsegmenten en hun indicatieve verkoopprijzen afgesproken. Alhoewel juridisch bindend, wordt deze overeenkomst niet ter vaststelling aan B&W voorgelegd omdat de inhoud binnen reeds vastgestelde kaders (i.c. het ontwikkelingsplan) past. Bij het sluiten betaalt de geselecteerde aan het Grondbedrijf een reserveringsvergoeding, ook wel *bouwconcessie* genoemd (zie ook paragraaf 4.4).

Het projectbureau Stedelijke Ontwikkeling (PSO) van het Grondbedrijf begeleidt de ontwikkelaar vervolgens bij het opstellen van het bouwplan.

Wanneer e.e.a. voldoende is uitgewerkt, wordt een matenplan gemaakt. Op basis daarvan berekent het Grondbedrijf de feitelijke grondprijs die de ontwikkelaar moet betalen.

De markt bepaalt uiteindelijk de definitieve verkoopprijzen van de woningen. De onderhandelingsruimte voor de ontwikkelaar ligt uitsluitend in excessieve kosten (zoals een noodzakelijke tuinmuur) en kwaliteitsaspecten

In een *verkoopovereenkomst*, het tweede formele juridische contractmoment, wordt het definitieve resultaat en de grondverkoop vastgelegd. De overeenkomst wordt ter vaststelling aan B&W voorgelegd.

Bij de keuze van een ontwikkelaar bepaalt het college tevens een marge waarbinnen tijdens de planuitwerking afgeweken mag worden van afgesproken aantallen woningen binnen de verschillende segmenten. Deze marge maakt het mogelijk dat onvoorziene kostenoverschrijdingen als gevolg van o.m. nadere kwalitatieve keuzen (met betrekking tot bijv. materiaalgebruik) soepel opgevangen kunnen worden. De Rekeningcommissie heeft niet gecontroleerd of deze marge in de praktijk voldoet of wordt overschreden. De

nemen. Het protocol heeft als voorbeeld gediend voor protocollen t.b.v. individuele bedrijfsvestigingen (zie paragraaf 5.3) en de ontwikkeling van risicodragend onroerend goed (zie paragraaf 5.4).

²⁰ Bestaande uit de directeur Grondbedrijf, het hoofd en 2 medewerkers afdeling Woningbouw, hoofd afdeling Economische Ontwikkeling en dienstcontroller

commissie heeft wel geconstateerd dat het Grondbedrijf de naleving van de contracten weinig bewaakt. Ook bij de individuele uitgiften (paragraaf 5.5) is al geconstateerd dat de juridische controle gering is.

Voor kopers van woningen uit projecten geldt sinds 1994 voor woningen duurder dan f300.000/€136.134 een *anti-speculatiebeding*. In de algemene verkoopvoorwaarden 1999 is het beding voor alle woningen van toepassing verklaard; in 2001 heeft de raad de algemene verkoopvoorwaarden nog verder aangescherpt (zie ook paragraaf 5.2).

Casus 5 Integrale planontwikkeling Meerveld

De Rekeningcommissie heeft het dossier Meerveld nader bekeken omdat door raadsleden de vraag is gesteld of de marktpartij zich in de uitvoering wel aan de kaders van de raad heeft gehouden. Het gaat hier om een voorbeeld van uitgebreid integrale samenwerking.

De ontwikkeling van het woongebied Meerveld (thans De Velden geheten) is in 1996 in handen gelegd van een samenwerkingsverband tussen twee marktpartijen. De raad heeft de betreffende realiseringsovereenkomst vastgesteld; deze betreft in principe alleen de open ruimten in het gebied waar de woningen gepland zijn, niet de bosranden. De gemeente is daarmee verantwoordelijk voor de bosrand gebleven. Enkele jaren later voert de dienst Gemeentewerken in opdracht van het Grondbedrijf snoei- en kapwerkzaamheden in de bosranden uit, hetgeen tot groot protest van toekomstige bewoners en omwonenden leidt. In een voorlichtingsbijeenkomst weet de gemeente de gemoederen tot rust te brengen.

De Rekeningcommissie constateert dat het rumoer rond Meerveld niet te maken heeft gehad met de integrale planontwikkeling door marktpartijen, maar met de wijze waarop de dienst Gemeentewerken het omliggende bos heeft aangepakt. Het Grondbedrijf zegt verrast te zijn door de rigoureuze wijze waarop dit is gebeurd. De Rekeningcommissie is van mening dat goed opdrachtgeverschap echter ook controle omvat tijdens de werkzaamheden van de opdrachtnemer. Communicatie met de omgeving is daarna goed opgepakt, maar had mogelijk ook reeds in een eerder stadium beter kunnen plaatsvinden. Algemeen geldt dat activiteiten in de directe leefomgeving van mensen altijd een bijzondere aanpak vergen. Daarbij dienen de gevoelens van deze mensen serieus genomen te worden en adequaat te worden opgepakt.

De Rekeningcommissie concludeert dat de raad voldoende greep op het planvormingsproces heeft gehad. In de planuitvoering is door het Grondbedrijf en de marktpartij niet eigenmachtig opgetreden en niet afgeweken van de door de raad gestelde kaders. Op het punt van communicatie naar de bewoners heeft het Grondbedrijf eerder een verantwoordelijkheid kunnen voelen.

Onderhandse selectie

Slechts in één geval (Almeerderhout fase 2) heeft B&W besloten om een ontwikkelaar niet via het roulatiesysteem te selecteren maar direct te kiezen uit de longlist zonder competitie met anderen. De meest gereede kandidaat is rechtstreeks verzocht om een plan te ontwikkelen; de positieve ervaring van de gemeente met de betreffende ontwikkelaar in het gebied Almeerderhout fase 1 is een doorslaggevend argument geweest. Aan deze selectie liggen geen *wederzijdse* afspraken m.b.t. te leveren prestaties ten grondslag, in tegenstelling tot een “package deal” of compensatie-order (zie hieronder).

6.4 Package deals en compensatie-orders

“Package deals” en compensatie-orders zijn bijzondere afspraken die de gemeente met marktpartijen kan maken m.b.t. planrealisering. Omdat ze gemaakt worden in het kader van projectmatige woningbouw en integrale planontwikkeling, worden ze in dit hoofdstuk behandeld. Compensatie-orders kunnen ook voorkomen bij individuele gronduitgiften (supermarkten bijv.).

In een *package deal* wordt de uitgifte voor projectmatige woningbouw gecombineerd met bijv. een planbare voorziening en aan één gebiedsontwikkelaar gegund. Daarmee kan bereikt worden dat de bouwkosten voor de planbare voorziening (bijvoorbeeld een schoolgebouw) lager zijn dan wanneer een dergelijke voorziening apart wordt gerealiseerd. Uit interviews is naar voren gekomen dat een dergelijke aanpak waarbij gebiedsontwikkelaars binnen door de raad gestelde kaders een ruime vrijheid hebben om het gebied nader in te vullen, de ontwikkelaars uitdaagt een integraal hoogwaardig stedenbouwkundig ontwerp te maken.

Bij een *compensatie-order* wordt een bepaalde ondernemer onderhands en bij voorrang geselecteerd of in de gelegenheid gesteld een project te realiseren, omdat daarover in het verleden reeds afspraken zijn gemaakt ter compensatie voor bijv. onheus of onredelijk gedrag van de gemeente t.a.v. die ondernemer. Een compensatie-order kan ook het karakter hebben van een beloning of wederdienst door de gemeente voor een geleverde bijzondere inspanning van de marktpartij voor Almere, waarbij deze bijv. zijn nek heeft durven uitsteken en een eigen risico loopt (Stichtsebrug, studentenhuysvesting etc.).

De Rekeningcommissie heeft geconstateerd dat aan een package deal of compensatie-order altijd een besluit van B&W ten grondslag heeft gelegen en dat de raad is geïnformeerd.

6.5 Conclusies en adviezen

Selectie ontwikkelaars

➤ **Conclusie**

Een belangrijk onderdeel van de gronduitgifteprocedures is de selectie van gegadigden. De Rekeningcommissie stelt dat de prijs-kwaliteit verhouding in het algemeen het meest gediend is bij een open competitie tussen gegadigden. De commissie kan door het ontbreken van goed vergelijkingsmateriaal evenwel niet op grond van harde cijfers aantonen dat het in Almere gehanteerde roulatiesysteem in dit opzicht minder scoort. De commissie heeft geconstateerd dat de selectie van ontwikkelaars in Almere op het eerste gezicht transparant is (vastgelegd in formele procedures en protocollen). Echter in de uitvoering geeft een en ander toch veel aanleiding tot kritiek bij de buitenwacht (samen te vatten tot “vriendjespolitiek”). Dat geldt ook voor de selectie van kandidaten voor de realisering van specifieke commerciële voorzieningen als supermarkten, benzineverkooppunten, hotels etc. De Rekeningcommissie concludeert op grond van haar bevindingen dat de formele procedures en protocollen weliswaar gehanteerd worden, maar - ook met betrekking tot bijzondere selectiemethoden als tendering - weinig concreet zijn en in de praktijk opportunistisch kunnen worden uitgelegd. Selectieprocessen behouden hiermee een sterk naar binnen gekeerd karakter, waardoor zowel de raad als de buitenwacht weinig inzicht in de feitelijke afwegingen hebben. Een belangrijke voorwaarde bij het hanteren van het roulatiesysteem is dat er een gedegen relatiebeheer plaatsvindt. Het Grondbedrijf geeft zelf aan dat aan deze voorwaarde niet voldaan wordt en dat een accountmanager wordt gemist.

Het roulatiesysteem vormt een efficiënt systeem waarmee het Grondbedrijf slagvaardig kan werken. Maar aan het systeem zitten nadelen vanuit een oogpunt van bestuurlijke transparantie en verantwoording naar de buitenwacht.

De commissie is tot de conclusie gekomen dat een selectie van ontwikkelaars in open competitie vanuit een oogpunt van transparantie in principe beter is. Het selectieproces vraagt op deze manier wel veel meer tijd en personeelsinzet en zal het productietempo derhalve kunnen beïnvloeden wanneer geen aanvullende maatregelen worden genomen.

➤ **Conclusie**

De gehanteerde selectiecriteria in het roulatiesysteem komen vrijblijvend over en zijn niet goed objectiveerbaar. De commissie is van mening dat formele selectiecriteria, niet alleen bij het roulatiesysteem maar ook bij open competitie, nader geobjectiveerd en uitgewerkt dienen te worden en voorzien moeten worden van wegingsfactoren. Voor de kandidaten is het dan vooraf duidelijk op welke wijze hun aanbiedingen zullen worden vergeleken. In theorie zou het openbaar maken van de resultaten van deze vergelijking, i.c. de scores van de kandidaten, bij kunnen dragen in het vergroten van de transparantie van het proces. De buitenwacht kan dan op zakelijke wijze en beredeneerd een keuze achteraf beoordelen, c.q. aanvechten, waardoor mythevorming kan worden voorkomen. Daar staat tegenover dat potentiële gegadigden niet altijd belang hebben bij het openbaar worden van hun aanbod. Een en ander kan hun concurrentiepositie bij andere opdrachten in gevaar brengen en kan hen weerhouden om mee te doen als openbaarheid van het aanbod het gevolg is. De Rekeningcommissie adviseert op basis hiervan uitsluitend de raad desgewenst en in een besloten vergadering van details rondom de selectie te voorzien.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie adviseert de selectie van gebiedsontwikkelaars vaker via open competitie te laten verlopen. Het college wordt verzocht aan te geven wat de gevolgen zijn in termen van slagvaardigheid in het stedelijk ontwikkelingsproces en van benodigde personele capaciteit.

➤ **Advies**

De commissie adviseert het roulatiesysteem nog transparanter te maken door de gehanteerde criteria nader te concretiseren en te voorzien van weegfactoren. De commissie adviseert de betreffende procedures en criteria door de raad vast te laten stellen en deze periodiek in de raad te evalueren.

Publiek private samenwerking

➤ **Conclusie**

PPS-constructies worden in Almere ter goedkeuring voorgelegd aan de raad. De Rekeningcommissie acht dit een juiste procedure. Een heldere uiteenzetting van de voorgeschiedenis van een dergelijke constructie is uiteraard noodzakelijk om de constructie te kunnen beoordelen. De Rekeningcommissie heeft geconstateerd dat de onderbouwing in zijn algemeenheid voldoende is.

Package deals

➤ **Conclusie**

Een enkele keer maakt het Grondbedrijf, geaccordeerd door B&W, de afspraak dat een marktpartij een woningbouwproject mag ontwikkelen mits deze in hetzelfde gebied (of elders) tevens een voorziening zoals een school of een buurthuis bouwt. De ondernemer verplicht zich hiermee om naast lucratieve planonderdelen de gemeente te helpen bij het realiseren van risicovollere doch noodzakelijke voorzieningen.

De Rekeningcommissie staat positief tegenover (het nader) experimenteren met deze vorm van planontwikkeling, in het bijzonder wanneer zoals hiervoor bepleit een

meervoudige aanbesteding kan plaatsvinden. Meer concreet acht de Rekeningcommissie het denkbaar dat op het niveau van ontwikkelingsplan wordt geregeld dat een bepaald gebied door één ontwikkelaar ontwikkeld gaat worden. Verschillende ontwikkelaars worden uitgenodigd om voorstellen te doen voor een nadere invulling van dit gebied, inclusief de daarin te bouwen algemene voorzieningen. Zij dienen daarbij de kaders te hanteren, zoals aangegeven in de nota van uitgangspunten, het ontwikkelingsplan en het programma van eisen. Deze kaders hebben met name betrekking op kwaliteit. Daarbij valt te denken aan: het aantal woningen, de segmenten, perceelgrootte, openbare groenvoorziening, sociale veiligheid en voorzieningen (en eisen daaraan). De uitwerking van de ruimtelijke inrichting is aan de gebiedsontwikkelaars. Vervolgens wordt er een keuze gemaakt uit de ingediende plannen. Voor deze keuze zullen nog selectiecriteria door de raad moeten worden opgesteld aangezien deze voor gecombineerde uitgiften nu nog ontbreken. De keuze wordt gemaakt door het college, de betreffende raadscommissies worden gehoord. Knelpunten tijdens de verdere planvorming en uitvoering dienen gemeld te worden aan de raadscommissies. Indien aanpassing van de kaders tijdens de uitvoering noodzakelijk is, is goedkeuring van de raad noodzakelijk. Hiermee wordt bereikt dat de raad vooraf sturing aan het ontwikkelingsproces kan geven en tussentijds geïnformeerd blijft. Deze wijze van werken sluit goed aan bij de meest recente ontwikkelingsplannen, zoals in Almere Buiten (waar overigens nog niet direct sprake is van package deals m.b.t. het opnemen van planbare voorzieningen). De Rekeningcommissie acht het derhalve wenselijk dat er op korte termijn een protocol voor package deals wordt uitgewerkt.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie adviseert om een protocol te maken voor package deals en een overzicht aan de raad te presenteren van toekomstige ontwikkelingsgebieden die in aanmerking komen voor deze uitgiftvorm.

Compensatie-orders

➤ **Conclusie**

Compensatie-orders staan als zodanig op gespannen voet met de bepleitte lijn van meer competitie in het selectieproces. De Rekeningcommissie benadrukt dat compensatie-orders uitsluitend in bijzondere situaties te rechtvaardigen zijn. Er moet een collegebesluit aan ten grondslag liggen en de raadscommissie grondbedrijf moet worden gehoord.

➤ **Advies**

De commissie adviseert terughoudend te zijn met het hanteren van het instrument van compensatie-orders. Aan een compensatie-order dient een expliciete besluitvorming en betrokkenheid van de raad(scommissie) vooraf te gaan.

7 Financiële systematiek

7.1 Inleidende opmerkingen

Het huishoudboekje van de gemeente en daarmee de beleidsmogelijkheden van het bestuur worden zeer bepaald door de activiteiten van het Grondbedrijf. Aan de activiteiten van het Grondbedrijf zijn grote financiële risico's verbonden vanwege de sterke afhankelijkheid van de markt. De beoordeling van deze activiteiten moet vanuit een transparante en actuele administratie kunnen plaatsvinden. Het systeem moet voldoende te doorgronden zijn door de raadsleden.

In paragraaf 3.4 is al opgemerkt dat er een lange termijn en korte termijn cyclus is te onderscheiden. Dit hoofdstuk gaat hier op in en schetst de wijze waarop met winsten van het Grondbedrijf omgegaan wordt. In voorgaande hoofdstukken is een groot aantal begrippen al geïntroduceerd.

7.2 Lange termijn cyclus

Exploitatiebegroting

In het *planeconomisch proces* komt de financiële component van het stedelijk ontwikkelingsproces tot uiting. Zoals al eerder genoemd duurt de cyclus van het opstellen tot het afsluiten van een exploitatiebegroting 5-10 jaar.

In de fase van het opstellen van een structuurplan en ontwikkelingsplan geven de planeconomen van het Grondbedrijf indicatief inzicht in de financiële gevolgen en mogelijkheden van de strategische opties. In een *exploitatiebegroting* worden de keuzen van een ontwikkelingsplan financieel harder vertaald. In paragraaf 3.3 hebben we al gezien dat zo'n begroting met het ontwikkelingsplan en het bestemmingsplan het belangrijkste toetsingskader voor de verdere planuitwerking vormt. De regels voor opzet en hantering van een exploitatiebegroting zijn sinds 1984 niet veranderd.²¹ Deze regels bepalen o.m. dat de raad exploitatiebegrotingen vaststelt.

Uit de interviews is gebleken dat de raadsleden het moeilijk vinden exploitatiebegrotingen afzonderlijk te beoordelen; ze missen de integrale samenhang met het bijbehorende ontwikkelingsplan en bestemmingsplan.

Een exploitatiebegroting heeft meerdere functies:

- autorisatiefunctie (op grond van een exploitatiebegroting voteert de raad een zgn. *hoofdkrediet* voor de planuitwerking en –uitvoering, waaruit de directeur Grondbedrijf werkkredieten kan verstrekken voor planonderdelen zoals het bouwrijp en terreinrijp maken van een deelgebied);
- beheersinstrument (en toetsingskader) voor de uitvoering van het ontwikkelingsplan en het bestemmingsplan;
- het voldoet aan de wettelijke verplichting bij een bestemmingsplan een begroting voor te leggen;
- kostprijsbepaling;
- bepaling voorcalculatorisch resultaat en daarmee de ontwikkeling van het weerstandsvermogen (in paragraaf 7.4. wordt hier op ingegaan).

De gemeente Almere hanteert als uitgangspunt bij het opstellen van een exploitatiebegroting dat deze financieel geen nadelig saldo mag vertonen maar toch de nagestreefde balans tussen kwaliteit en kwantiteit in de planvorming moet weerspiegelen.

²¹ De zgn. "Regelen met betrekking tot beheer grondexploitatie".

Exploitatieresultaat en stille reserves

Een exploitatiebegroting is gebaseerd op een raming (voorcalculatie). Na planrealisering worden de geraamde kosten vergeleken met de werkelijke kosten (nacalculatie). Zo is er een geraamd resultaat en een definitief resultaat te onderscheiden.

Het geraamde exploitatieresultaat (opbrengsten minus kosten) van een planonderdeel of deelproject (bijv. een bepaald woningproject) wordt in de *reserve voorlopige resultaten* gestopt, een soort van tijdelijke parkeerplaats. Het definitieve resultaat wordt na gereedkomen bepaald aan de hand van de werkelijke aanbestedingskosten (*werkkredietresultaat*). De feitelijke aanbesteding (selectie e.d.) vindt meestal plaats door de dienst Gemeentewerken²²; de betrokkenheid van het Grondbedrijf bij de aanbestedingsprocedure is gering. Het Grondbedrijf is wel opdrachtgever en bewaakt de uitvoering en de kosten.²³ De financiële bewaking beperkt zich in essentie tot een vergelijking van de geraamde aanbestedingskosten met het afgesproken aanbestedingsbedrag. De werkelijke kosten worden niet gecontroleerd. De accountant van de gemeente Almere heeft geadviseerd deze nacalculatie te verbeteren.

Pas nadat alle onderdelen/projecten van een plan zijn gerealiseerd, wordt de betreffende exploitatiebegroting afgesloten en kan het financiële eindresultaat worden bepaald en bestemd; de reserves voorlopige resultaten en de werkkredietresultaten worden dan overgeboekt naar het gerealiseerd weerstandsvermogen.

Om te voorkomen dat de financiële aannames en daarmee resultaatverwachtingen verouderd raken, worden exploitatiebegrotingen zolang ze nog niet afgesloten zijn, regelmatig geactualiseerd.

Twee keer per jaar worden de exploitaties op enkele punten zgn. technisch aangepast aan recente ontwikkelingen. Elke twee jaar moet een uitgebreide, integraal inhoudelijke actualisering plaatsvinden, maar hierbij heeft het Grondbedrijf vertraging opgelopen (zie ook paragraaf 4.4). Als gevolg zijn er begrotingen met verouderde kostenramingen; voor zover de werkelijke kosten lager liggen, is er sprake van een verborgen winst, een zgn. *stille reserve*.

Door capaciteitsgebrek heeft het Grondbedrijf tevens vertraging opgelopen in het afsluiten van begrotingen. Ook dat resulteert in een stille reserve: de resultaten blijven onnodig lang in een begroting opgesloten.

Wanneer niet geactualiseerde begrotingen worden afgesloten, of wanneer begrotingen verlaat worden afgesloten, komen de stille reserves boven water. In 2000, toen het Grondbedrijf een groot aantal begrotingen heeft afgesloten, leidde deze situatie tot een onverwacht extra bedrijfsresultaat van het Grondbedrijf over 2000 van f89.000.000/€40.390.000. De raad voelde zich in verlegenheid gebracht omdat de fracties zich hier niet op hadden kunnen voorbereiden en toch op korte termijn een beleidsmatige bestemming wilden geven.

Stille reserves kunnen tenslotte ook ontstaan omdat een geraamde kostenpost niet wordt gebruikt; vaak gaat het om een buffer voor onvoorziene kosten.

Binnen het Grondbedrijf wordt het in eigen beheer ontwikkelde calculatieprogramma *Almerex* gebruikt bij de grondexploitaties. Het systeem maakt inzichtelijk welke gevolgen keuzen m.b.t. parameters en aannames hebben en maakt uitsplitsing naar

²² De aanbestedingsprocedure is in 1999 in het kader van de accountantscontrole van de jaarrekening onderzocht maar valt verder buiten de strekking van dit onderzoek.

²³ In het werkkrediet aan de dienst Gemeentewerken voor aanbesteding zit o.m. 7 procent voor onvoorziene kosten. Het is de Rekeningcommissie onbekend in hoeverre daadwerkelijk onvoorziene kosten optreden.

activiteit mogelijk (opspuiting, verharding, riolering, aanleg groen etc.). Almerex is niet aangesloten op de actuele financiële administratie en niet primair voor stedelijke beheersvraagstukken geschikt.

7.3 Korte termijn cyclus

Begroting en jaarrekening

Het meest wezenlijke sturingsinstrument van de raad, het budgetrecht, komt tot uiting in de jaarlijkse *begrotingscyclus* (perspectievennota/Meinota, managementrapportage, begroting, jaarrekening). Via deze cyclus krijgen de diensten de middelen in handen om beleid voor te bereiden en uit te voeren en moeten ze zich verantwoorden. Het Grondbedrijf onderscheidt zich van de andere diensten doordat het meer geld oplevert dan dat het kost: de hiervoor beschreven lange termijn cyclus fungeert als belangrijke inkomstenbron van de gemeente. Een goed inzicht in de begroting en de jaarrekening van het Grondbedrijf is daarom belangrijk voor de raad.

In het kader van de begroting geeft het Grondbedrijf de leden van de raadscommissie Grondbedrijf jaarlijks een mondelinge toelichting op het bedrijfsresultaat en de vermogenspositie van het Grondbedrijf. Daarbij wordt o.m. een simulatiemodel gebruikt dat laat zien hoe deze vermogenspositie wordt beïnvloed door allerlei variabelen en aannames. De Rekeningcommissie heeft in de interviews gemerkt dat de leden deze presentaties erg waarderen. In het kader van de perspectievennota/Meinota komen alle raadsleden jaarlijks bijeen om van gedachten te wisselen m.b.t. de financiële bestedingsruimte; ook dit vormt gelegenheid voor de raad om nadere uitleg over de financiële systematiek van het Grondbedrijf te krijgen.

Voor een goed inzicht in de financiële systematiek van het Grondbedrijf is ook de opbouw van begroting en jaarverslag van belang. De Rekeningcommissie constateert dat de *begroting* van het Grondbedrijf 2000 vanwege de verspreide verslaglegging (bijlagen e.d.) geen helder beeld geeft; er wordt weinig inzicht gegeven in de risico's m.b.t. bedrijfsvoering en de markt.

De zgn. comptabiliteitsvoorschriften 1995 schrijven o.m. voor dat de gemeentelijke *jaarrekening* als zelfstandig stuk te lezen moet zijn en dat daartoe alle waarderingsgrondslagen en risico's hierin dienen te zijn opgenomen. De commissie constateert dat de jaarrekening van het Grondbedrijf niet voldoet aan deze voorschriften, maar dat hoeft formeel ook niet: de voorschriften gelden uitsluitend voor de concernjaarrekening, niet voor de afzonderlijke dienstrekeningen. Met name in het complexmatige overzicht (de staat P) ontbreekt gedetailleerde informatie over de wijze waarop de waarderingscijfers tot stand zijn gekomen. Er wordt niet gemeld hoe het met de actualisering van de begrotingen staat.

In de dienstbegroting en dienstjaarrekening wordt ingegaan op het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf. De Rekeningcommissie wil opmerken dat met inachtneming van bovengenoemde kanttekeningen deze documenten veel inzicht verschaffen en een zorgvuldige lezing door de raad verdienen. Het college legt deze dienststukken ter inzage bij de concernbegroting en -jaarrekening. Omdat de tekstgedeelten m.b.t. het weerstandsvermogen bovendien integraal in de concernstukken worden overgenomen, kan de raad in principe voldoende kennisnemen van de inhoud.

7.4 Deelnemingen, reserves, weerstandsvermogen

De Rekeningcommissie heeft enkele punten uit de begroting en jaarrekening nader bekeken.

Deelnemingen

De gemeente heeft de afgelopen jaren deelgenomen in een aantal besloten vennootschappen die onder de verantwoordelijkheid van het Grondbedrijf vallen. De BV's zijn niet allemaal op initiatief van het Grondbedrijf opgericht en hebben verschillende doelen: ontwikkeling bioscoop, kunstpaviljoens, startersvoorzieningen, revitalisering Almere Haven, aankoop onroerend goed, uitgifte bedrijventerrein Gooise Poort. De gedachte achter de BV's is dat snel en doelmatig kan worden gewerkt, de samenwerking met externe partijen op meer gelijke voet kan plaatsvinden en langdurige besluitvormingsprocedures kunnen worden vermeden.

De raad heeft over de instelling beslist alsmede over de vertegenwoordiging namens de gemeente. De verdere sturing en controle zijn formeel geregeld²⁴. De vertegenwoordigers moeten zich richting de raad verantwoorden. In de praktijk wordt ermee volstaan alle relevante stukken van de BV's aan de raadscommissie grondbedrijf voor te leggen.

Uitgangspunt bij de BV's is dat zij worden ontmanteld wanneer het doel is bereikt. Inmiddels is dat voor een aantal van de BV's gebeurd.

Reserves

Het eigen vermogen van het Grondbedrijf bestaat uit het rekeningresultaat, algemene reserves en bestemmingsreserves.

Algemene reserves zijn reserves waaraan geen bestemming is toegekend. Zij zijn bedoeld als buffer om onvoorziene negatieve financiële resultaten te kunnen afdekken en tevens als parkeerplaats voor afdrachten aan de algemene dienst van de gemeente. Er zijn drie algemene reserves binnen het Grondbedrijf:

- *concessies* (reserveringsvergoedingen, zie ook paragraaf 4.5). Bij het instellen van concessies is besloten deze als risicobuffer te benoemen voor het voortijdig afhaken van een ontwikkelaar en/of compensatieproblemen bij het onverhoopt stagneren van de markt.
- *reserve voorlopige resultaten*, bestaande uit exploitatieresultaten van deelprojecten uit nog niet afgesloten complexen (zie paragraaf 7.2). Het gaat hierbij om een voorgeschreven tussentijdse storting. Deze uit 1984 daterende regel (zie ook paragraaf 7.2) verbiedt expliciet het nemen van tussentijdse winst. Het saldo mag pas worden overgeboekt naar het gerealiseerd weerstandsvermogen als een grondcomplex (veelal een samenstel van meerdere projecten) geheel voltooid en uitgegeven is (artikel 18). De waardering van het voorlopig resultaat is gebaseerd op verschillen tussen de werkelijke verkoopprijs bij uitgifte en de daarvoor vastgestelde voorcalculatorische kostprijs per complex.
- *gerealiseerd weerstandsvermogen*, exploitatieresultaten van afgesloten complexen.

Tot 2000 had het Grondbedrijf ook een *algemene reserve in engere zin* waarin de resultaten van de huurgrond-, erfpacht-, landbouw- en gebouwenexploitatie werden gestort, bedoeld als buffer voor negatieve resultaten in de bedrijfsvoering. Er is afgesproken dat deze reserve 2-3 miljoen gulden/0,91-1,36 miljoen Euro bedraagt; overschotten of tekorten werden met de algemene concernreserve verevend. In 2000 is deze reserve opgeheven bij het Grondbedrijf en toegevoegd aan de saldierves van de algemene dienst.

Bestemmingsreserves (ook wel *fondsen* genoemd) dienen een specifiek doel, zoals de omslag grote (infrastructurele) werken (zie ook paragraaf 4.5), acquisitie woningbouw

²⁴ In de Verordening op de vertegenwoordiging van de gemeente in besturen (raadsbesluit 9 juli 1992) en het Delegatiebesluit d.d. 18 april 1996.

of economische ontwikkeling. In tegenstelling tot de algemene reserves fungeren ze niet als risicobuffer. Het fonds economische ontwikkeling wordt gevoed uit het gerealiseerd weerstandsvermogen (dus uit de winst), het fonds acquisitie woningbouw uit de grondexploitatie zelf (de kosten worden verrekend in de grondkosten); reden is dat de acquisitiekosten woningbouw in tegenstelling tot de acquisitiekosten bedrijfsvestigingen geheel zijn terug te voeren tot grondkosten en niet op afzonderlijke complexen drukken. De omvang van een bestemmingsreserve wordt bepaald door het beleidsmatige doel dat de raad ermee heeft.

Ook zgn. *voorzieningen* kunnen als risicobuffer fungeren. Het Grondbedrijf heeft geen eigen voorzieningen t.b.v. de grondexploitatie gevormd; onder het Grondbedrijf valt nog wel de voorziening onderhoud Noorderplassen, maar deze zal overgeheveld worden naar de dienst Gemeentewerken.

In 2000 zijn de gemeentelijke reserves en voorzieningen herijkt²⁵.

Weerstandsvermogen

Voor de raad vormt het *weerstandsvermogen* de belangrijkste uitdrukking van de vermogenspositie van het Grondbedrijf. Met de vaststelling van het weerstandsvermogen bepaalt de raad welk deel van het bedrijfsresultaat van het Grondbedrijf zonder risico ten gunste van de algemene dienst beschikbaar kan komen (en derhalve voor het concern of meerjareninvesteringsprogramma kan worden gebruikt) en welk deel voorlopig binnen het Grondbedrijf moet blijven ter afdekking van risico's m.b.t. lopende en toekomstige grondexploitaties.

Het weerstandsvermogen bestaat deels uit daadwerkelijk gerealiseerde resultaten en deels uit geraamde resultaten. De raad kan derhalve financiële middelen vrijmaken en bestemmen uit opbrengsten die het Grondbedrijf voor een deel nog moet realiseren. Het Grondbedrijf voelt zich verantwoordelijk voor de risico's die hieraan voor de lange termijn verbonden zijn. Onze adviseurs hebben in algemene zin opgemerkt dat grondbedrijven in Nederland een neiging hebben om altijd op veilig te spelen door opbrengsten aan de lage kant in te schatten en kosten en risico's aan de hoge kant.

Kort samengevat ziet de systematiek m.b.t. het weerstandsvermogen er als volgt uit:

- Er zijn gebieden met exploitatiebegrotingen (Stad, Haven, Buiten, Overgooi en Noorderplassen) en gebieden zonder exploitatiebegrotingen (Poort, Pampus en Hout).
Actieve grondexploitaties (d.w.z. nog niet afgesloten complexen) genereren een geraamd toekomstig resultaat, het bruto *potentieel vermogen*; van dit resultaat wordt de zgn. contante waarde op een peildatum berekend.
- Een deel hiervan is al bestemd (het *benodigd vermogen Grondbedrijf*) op basis van raadsbesluiten. In de Meinota 2002 (p69) worden o.m. de volgende bestemmingen genoemd:
 - fonds revitalisering Almere Haven
 - fonds economische ontwikkeling
 - fonds initiële ontwikkelingen (voor nieuwe bestuurlijke opdrachten aan het Grondbedrijf, zoals marktonderzoek)
 - co-financiering Europese structuurfondsen
 - bijdrage ROA
 - effect nota omslag grote werken
 - revitalisering parkeergarages centrum
 - kwaliteitsimpuls onderwijs 2001

²⁵ Nota inzake beleid reserves en voorzieningen d.d. 25 april 2000, raadsbesluit 15 juni 2000

- Van het resterende bedrag (het *netto potentieel vermogen*) kan in theorie een deel nodig zijn om onzekerheden en risico's in de actieve en toekomstige grondexploitaties af te dekken (*risicokapitaal*), waarna het zgn. *vrij beschikbaar vermogen* resulteert. In de Meinota 2002 wordt risicokapitaal nodig geacht voor de volgende projecten:
 - verwerving en ophoging Almere Poort
 - ontwikkelingsrisico Overgooi
 - rente-, faserings- en prijsrisico's (als PM-post opgevoerd ²⁶)
 - calamiteiten (bodemonreiniging bijv.)
 - verwerving en ophoging leisure boulevard Almere Poort (vlek A)
 - vlek D Almere Poort
 - ontwikkeling Stichtsebrug c.a.
- In de praktijk heeft de raad het netto potentieel vermogen volledig bestemd voor het MIP, zodat geen middelen beschikbaar zijn als risicokapitaal voor de grondexploitatie. Dit heeft twee gevolgen:
 - Wanneer de risico's zich onverhoopt voordoen, wordt een gat in het reeds vastgestelde MIP geschoten en zal een heroverweging door de raad moeten plaatsvinden. Als de risico's zich niet voordoen, kan het MIP volgens plan uitgevoerd worden.
 - Het *vrij beschikbaar vermogen* staat hierdoor - anders dan de naam doet vermoeden - niet vrijelijk ter beschikking. Het is in feite niets anders dan het bedrag dat daadwerkelijk aan de algemene dienst kan worden afgedragen t.b.v. het MIP. Dit is alleen van belang voor het betalingsritme; een hoger of lager bedrag hoeft geen gevolgen te hebben voor de totale omvang van het MIP, zolang de middelen niet nodig zijn om werkelijk opgetreden risico's in de grondexploitatie af te dekken. Het netto potentieel vermogen (gevoed uit de reserve voorlopige resultaten, zie paragraaf 7.4) is al geormerkt t.b.v. het MIP vóór het werkelijke moment van "winstneming". Deze allocatie staat derhalve los van de werkelijke winstneming of van het moment waarop het risicokapitaal vrijvalt.

Twee maal per jaar (in het kader van de perspectievennota/Meinota en van de begroting) wordt de waarde van het potentieel vermogen en van het benodigde weerstandsvermogen herijkt/geactualiseerd. Het resultaat van deze actualisering is beperkt vrij beschikbaar, namelijk voor zover er in de voorliggende halfjaarlijkse periode geen tussentijdse bestuurlijke besluiten zijn genomen waarvoor het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf als dekkingsbron is aangewezen. In de loop van een jaar kunnen er derhalve allerlei situaties optreden waardoor het geraamde weerstandsvermogen moet worden bijgesteld: halfjaarlijkse actualisering van grondexploitaties (zie paragraaf 7.2), actuele cijfers²⁷, tussendoor besluiten etc. In deze zin zijn de uitkomsten van de gehanteerde systematiek noodzakelijkerwijs instabiel te noemen.

In de Meinota 2002 worden in dit verband de volgende wijzigingen gemeld:

- zand gemeentewerken
- effect zwerfvuil
- revitalisering parkeergarages centrum
- kwaliteitsimpuls onderwijs
- bijdrage ROA
- herziening/actualisering exploitatiebegrotingen
- afsluitingen exploitatiebegrotingen
- extra opbrengsten a.g.v. verkoop boven de bandbreedte

²⁶ Thans niet te ramen. Wanneer deze risico's opeens manifest worden en op een bedrag moeten worden gezet, ontstaat een onvoorziene financiële tegenvaller.

²⁷ Zie in dit verband ook noot 25.

Het Grondbedrijf wordt door andere diensten soms met “jaloerse” blikken aangekeken: het Grondbedrijf zou zijn winst relatief erg makkelijk voor de eigen bedrijfsvoering kunnen afromen terwijl de andere diensten uitsluitend in een integrale afweging m.b.t. de algemene middelen extra geld van de raad kunnen krijgen.

De Rekeningcommissie wil dit beeld nuanceren. In de planvoorbereidings- en toezichtkosten van het Grondbedrijf zit inderdaad ruimte om te voorzien in bijv. productiepieken en tijdelijke personele knelpunten. Gezien de strategische taak en de aard van de activiteiten van het Grondbedrijf valt dit te billijken.

Alle bestemmingsreserves van het Grondbedrijf worden sinds 2000 overigens in een integrale afweging door de raad vastgesteld.

7.5 Conclusies en adviezen

Begrijpelijkheid van financiële informatie

➤ **Conclusie**

De Rekeningcommissie heeft geconstateerd dat de dienstbegroting en dienstjaarrekening, ondanks enkele tekortkomingen in de opbouw (verspreide verslaglegging, geringe toelichting op risico's etc.), veel inzicht verschaffen in de financiële systematiek en het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf.

Omdat de tekstgedeelten m.b.t. het weerstandsvermogen integraal in de concernbegroting en -jaarrekening worden overgenomen, kan de raad in principe voldoende kennisnemen van de inhoud.

Ook de perspectievennota (Meinota) geeft de zorgvuldige lezer veel inzicht in de financiële systematiek van het Grondbedrijf.

De Rekeningcommissie constateert dat raadsleden de extra uitleg rond de financiële systematiek van het Grondbedrijf door medewerkers van het Grondbedrijf in het kader van de jaarrekening en de perspectievennota/Meinota waarden, maar dat e.e.a. nauwelijks bekijft. De Rekeningcommissie acht dit zorgelijk. De Rekeningcommissie is van mening dat het simulatiemodel dat bij de genoemde presentaties wordt gebruikt, een duidelijk hulpmiddel kan zijn bij het inzichtelijk maken van de effecten bij verandering van bepaalde variabelen, zoals bijvoorbeeld de rentestand. Voor de raad moet dan duidelijk zijn welke variabelen door de gemeente zelf “beïnvloedbaar” zijn en welke niet. Zo'n simulatiemodel kan tevens een geschikt hulpmiddel zijn voor het bepalen van afspraken tussen college en raad m.b.t. de jaarlijkse allocatie van middelen t.b.v. het MIP. We komen daar verder in deze paragraaf op terug.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie adviseert meer aandacht te besteden aan de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt over de financiële systematiek van het Grondbedrijf.

Opbouw begroting en jaarrekening

➤ **Conclusie**

Sturing en verantwoording vinden met name in de budgetcyclus plaats. De documenten uit deze cyclus dienen daartoe voldoende handvatten te bieden. De jaarrekening en begroting dienen zodanig te zijn ingericht dat alle voor de raad relevante informatie (in samenhang) te vinden en te beoordelen is. Vooronderstellingen, de actualiteit van rekenparameters en risico's dienen inzichtelijk te worden gemaakt en verspreide verslaglegging dient te worden voorkomen. De huidige inrichting van de begroting en jaarrekening van het Grondbedrijf voldoet hier nog niet aan.

Het Grondbedrijf heeft aangegeven in de toekomst meer aandacht te zullen besteden aan de beleidsmatige verantwoording. De Rekeningcommissie vindt dit een goede zaak. Het Grondbedrijf dient zich niet uitsluitend te verantwoorden over zijn financieel beheer

maar tevens over de werkwijze en de resultaten en maatschappelijke effecten van het uitgevoerde beleid (bouwactiviteiten, bedrijvigheid naar branche en werkgelegenheid etc.). De commissie benadrukt dat deze informatie voor de raad ter inzage moet zijn.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie verzoekt het college voorstellen te doen met betrekking tot verbetering van de inrichting van de begroting en jaarrekening van het Grondbedrijf.

Deelnemingen in rechtspersonen

➤ **Conclusie**

BV's vormen in wezen oneigenlijke structuren voor een openbaar bestuursorgaan. De Rekeningcommissie heeft geconstateerd dat de deelneming van de gemeente Almere in BV's evenwel een transparante inbedding heeft gevonden in de organisatie: er zijn formele regels vastgesteld en de verantwoording door de gemeentelijke vertegenwoordiging aan de raad(scommissie) verloopt volgens deze regels. Opmerkelijk is wel dat deze constructie, ondanks de voorgenomen en deels doorgevoerde ontmanteling van enkele BV's, ook voor een aantal nieuwe projecten weer wordt gehanteerd.

Exploitatiebegroting

➤ **Conclusie**

De raad en het Grondbedrijf zijn beide gebaat bij een beter gefundeerde inschatting van risico's en kansen. Toekomstscenario's kunnen met meer nauwkeurigheid worden weergegeven. Om de raad een goed inzicht te geven in de werkelijke stand van zaken bij grote projecten en langere trajecten is het noodzakelijk dat exploitatiebegrotingen periodiek worden geactualiseerd en dat de geraamde kosten met daadwerkelijke kosten (en niet alleen maar met offertebedragen) worden vergeleken. Via betere nacalculaties kan de raad meer inzicht krijgen in de werkelijke stand van zaken en kan bij volgende plannen beter gefundeerd worden voorgerecalculeerd en derhalve begroot. Het Grondbedrijf voert nog geen nacalculaties zoals bedoeld uit.

Het simulatiemodel dat het Grondbedrijf gebruikt in de presentatie over het weerstandsvermogen in het kader van de begroting en de perspectievennota/Meinota biedt een interessant aangrijpingspunt voor de raad om meer inzicht en invloed te krijgen in de keuzemogelijkheden en de financiële strategie van het Grondbedrijf. Wanneer het systeem gekoppeld wordt aan de actuele financiële administratie, ontstaat een bestuurlijk managementsysteem met vele mogelijkheden. Voor de gemeenteraad wordt het dan mogelijk deugdelijke verkenningen te maken van de toekomstige winstgevendheid van het Grondbedrijf, hetgeen van belang is voor de mate van stabiliteit van de allocatie van middelen t.b.v. het MIP (zie ook verderop).

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie adviseert maatregelen te nemen welke voorkomen dat het Grondbedrijf vertragingen oploopt in het actualiseren of afsluiten van exploitatiebegrotingen.

➤ **Advies**

De commissie adviseert de nacalculatie te verbeteren.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie adviseert de raad actief gebruik te maken van het door het Grondbedrijf gebruikte simulatiemodel m.b.t. de financiële strategie van de gemeente. De commissie beveelt een verdere verfijning van het model aan, o.m. een koppeling met

het calculatieprogramma Almerex. Dit laatste programma zou gekoppeld moeten worden aan de actuele financiële administratie.

Stille reserves

➤ **Conclusie**

Het vermogen van het Grondbedrijf kent stille reserves. Er zijn verschillende oorzaken voor het ontstaan van deze reserves:

- ongebruikte begrotingsposten vallen aan het einde van de rit vrij
- er wordt veilig en daarmee ruim begroot
- complexen worden te laat afgesloten, waardoor de winst onnodig lang wordt vastgehouden.

Stille reserves vertroebelen het zicht op de vermogenspositie van de gemeente Almere. Door beter te ramen en te voorkomen dat complexen te laat worden afgesloten, kunnen de stille reserves afnemen terwijl de risicobuffer acceptabel blijft. Betere ramingen zijn te bereiken door betere ervaringscijfers te gebruiken; een betere en eerdere nacalculatie van werkkredieten biedt hiertoe een middel maar ook vergelijking met andere gemeenten (benchmark) of regelmatige audits door onafhankelijke deskundigen.

Voor zover de stille reserves het gevolg zijn van bewust ruime begrotingen (als veiligheidsbuffer voor risico's in de grondexploitatie), valt de optie van een expliciete voorziening t.b.v. deze risico's vanuit een oogpunt van transparantie te overwegen. Beseft moet evenwel worden dat dit negatieve gevolgen zal kunnen hebben voor de bestemming van het netto potentieel vermogen (i.c. op de fasering of inhoud van het MIP), terwijl het nog maar de vraag is of de risico's zich werkelijk zullen voordoen. In het huidige systeem staat het oormerken t.b.v. het MIP los van het werkelijke moment van winstneming of van het moment waarop het risicokapitaal vrijvalt. In het weerstandsvermogen zitten voor meer dan de helft nog te behalen en dus nog te nemen winsten. De raad kan daar in een vroegtijdig stadium al over beschikken en deze middelen toewijzen aan MIP-projecten. De raad accepteert dat het huidige systeem met zich meebrengt dat een heroverweging van het MIP noodzakelijk is wanneer zich werkelijke risico's in de grondexploitatie voordoen.

In de Meinota 2002 wordt een nieuwe MIP-systematiek voorgesteld:

- het MIP wordt opgesplitst in "bevolkingsvolgende" en "grootstedelijke" voorzieningen en een post "onvoorzien";
- naast het programma zal jaarlijks een confrontatie worden gemaakt tussen het gewenste programma en de potentiële dekkingsmiddelen;
- uitgangspunt is dat "going concern" zou moeten zorgen voor de dekking van de exploitatielasten. Zolang binnen de gewone dienst daarvoor geen ruimte is, blijft de huidige systematiek van kapitaliseren en dekken binnen het MIP gehandhaafd.

Volgens het college heeft de nieuwe systematiek als voordeel dat niet steeds opnieuw politieke discussie hoeft plaats te vinden over het standaardpakket en dat de voorzieningen in de wijk of het stadsdeel tijdig gereed kunnen zijn.

De Rekeningcommissie concludeert dat de raad in de afweging tussen enerzijds een ambitieus MIP en anderzijds grondexploitatie-risico's voor een pragmatische insteek heeft gekozen en dat de voorgestelde nieuwe MIP-systematiek hier bij aansluit.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie verzoekt het college met een voorstel te komen om de stille reserves zoveel mogelijk terug te brengen. De commissie beveelt hierbij aan vooralsnog geen expliciete voorziening te vormen voor de exploitatie-risico's van het Grondbedrijf en te volstaan met implementatie van de in de Meinota 2002 voorgestelde nieuwe MIP-systematiek.

Algemene reserves

➤ **Conclusie**

Exploitatieresultaten worden overgeheveld naar de algemene reserves op het moment in de grondexploitatie waarop de risico's nihil zijn en de opbrengst veilig en zeker is. De vigerende regels (stammend uit 1984) stellen dat dit pas mag gebeuren wanneer een grondcomplex geheel voltooid en uitgegeven is.

Naar de mening van de Rekeningcommissie dient het systeem van reserve-opbouw geactualiseerd te worden. In meer recente voorschriften worden andere uitgangspunten met betrekking tot de winstneming gehanteerd. In de Comptabiliteitsvoorschriften van 1995 wordt geadviseerd om tussentijds resultaten te nemen onder de voorwaarde dat sprake is van goed afgeronde delen. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat er een inzichtelijke financiële administratie is, waaruit op ieder moment de stand van zaken rond de verschillende delen kan worden opgemaakt. Stille reserves staan hier haaks op en moeten zoveel mogelijk worden voorkomen (zie hiervoor). Volgens de Rekeningcommissie dient gekozen te worden voor een systeem van winstneming dat niet meer kunstmatig over allerlei reserves loopt maar duidelijk aangeeft welke gelden wanneer ter beschikking zullen staan. Hoewel voor de interne boekhouding de opdeling in de verschillende reserves zeker behouden zou kunnen blijven, is het de vraag of dit ook voor de bestuurlijke verantwoordingsdocumenten moet gelden. Een simpeler systeem waaruit in één oogopslag duidelijk wordt welk budget het bestuur tot zijn beschikking heeft, geeft meer inzicht.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie verzoekt het college om voorstellen te doen met betrekking tot het actualiseren van de "Regelen met betrekking tot grondexploitatie" uit 1984.

Winstgevendheid

➤ **Conclusie**

De bepaling van de winstgevendheid van grondexploitaties vormt een zware opgave voor de raad. Met de raming van in de toekomst ter beschikking komende investeringsmiddelen worden immers ook risico's genomen op de lange termijn. De raad heeft derhalve het grootste belang bij een transparante systematiek waarin de risico's voldoende afgedekt worden. De Rekeningcommissie heeft niet onderzocht hoe goed het risico-management in de jaren 1995-2000 terugkijkend is geweest; deze vraag valt buiten de orde van dit onderzoek maar is wel van grote betekenis. Immers: de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen vormt voor de vaststelling van de meerjarige investeringsruimte van de gemeente een cruciale activiteit en in de gangbare berekening van het vrij beschikbare weerstandsvermogen speelt de inschatting van risico's een belangrijke rol. De Rekeningcommissie adviseert het college de raad hierin meer inzicht te verschaffen. Het verdient aanbeveling bij de bepaling van risicobuffers regelmatig audits door onafhankelijke deskundigen te laten uitvoeren.

Winstneming

➤ **Conclusie**

In de huidige praktijk draagt het Grondbedrijf jaarlijks het echte resultaat van de grondexploitaties af naar de gewone dienst. De hoogte van de afdracht is afhankelijk van een aantal factoren (juistheid van kostenramingen, de snelheid waarmee complexen worden afgesloten, bouwtempo, grondprijsstijging etc.) en kan als gevolg jaarlijks sterk fluctueren. Dit bemoeilijkt de jaarlijkse afweging ten aanzien van de aanwending van de werkelijk beschikbare middelen in het kader van de dan geldende jaarschijf van het

meerjareninvesteringsprogramma en het inzicht in vrijvallende gelden op de lange termijn.

Indien het Grondbedrijf - mede op basis van de hiervoor benoemde adviezen - er in slaagt om de exploitaties tijdig af te sluiten, de kosten en baten van exploitaties op grond van ervaringsgegevens en nauwkeurige ncalculaties meer realistisch te maken, ontstaat eerder een goed beeld van de financiële resultaten van het Grondbedrijf. Voorts kan een simulatieprogramma op factoren als marktontwikkeling, economische groei, rente-ontwikkeling en op variabelen als grondprijstijging, bouwtempo, dichtheid etc. bijdragen aan een betere voorspelbaarheid van de echte jaarlijkse resultaten van de grondexploitaties. De commissie concludeert dat de raad op dit moment nog onvoldoende in de gelegenheid is verwachtingen t.a.v. die factoren en variabelen vast te stellen en de werkelijke opbrengsten van het Grondbedrijf te beïnvloeden. De commissie acht het wenselijk te onderzoeken of het mogelijk is de raad deze stuurinstrumenten aan te reiken en meerjarige afspraken tussen raad en college te maken inzake een stabiele allocatie van middelen t.b.v. het MIP. De commissie adviseert hierbij de suggestie mee te nemen om dit allocatiebedrag te bestemmen voor bevolkingsvolgende voorzieningen, en het netto potentieel vermogen voorzover dit het afgesproken allocatiebedrag overstijgt, te bestemmen voor grootstedelijke voorzieningen. Zo zou op logische wijze aangesloten kunnen worden op de in de Meinota 2002 voorgestelde nieuwe MIP-systematiek.

➤ **Advies**

De Rekeningcommissie verzoekt het college de raad te informeren, en vervolgens met de raad een discussie te voeren, over de voor- en nadelen van het huidige afdrachtsysteem in vergelijking met alternatieve systemen, in het bijzonder met een systeem waarbij de raad en het college afspraken maken over de hoogte van de jaarlijkse allocatie t.b.v. het MIP op basis van een analyse van de verwachtingen t.a.v. alle factoren en variabelen die de opbrengst van het Grondbedrijf beïnvloeden.

8 Slotbeschouwing

Het Grondbedrijf heeft verschillende gezichten. Het is een professionele organisatie met alle kenmerken van een onderneming (zakelijk etc.), terwijl het tevens in een zeer gevoelige politieke omgeving en in direct contact met burgers en bedrijven moet proberen tegemoet te komen aan diverse wensen en belangen (klantgericht, flexibel etc.). Dat vraagt om verschillende - soms wellicht tegenstrijdige - competenties en mentale instellingen. In de voorgaande hoofdstukken is daar ruim aandacht aan besteed.

Omdat grond schaars is en omdat goede ondernemingsplannen zo mogelijk nog zeldzamer zijn, zal het Grondbedrijf in zijn dagelijks functioneren veel mensen en bedrijven moeten teleurstellen. Glasheldere, tijdige communicatie en een duidelijk houvast in beslis- en handelingsprotocollen zijn daarbij basisvereisten. Naar het oordeel van de Rekeningcommissie is op dat punt nog veel te verbeteren. Dat neemt niet weg dat de meeste zaken goed en soepel verlopen. Maar in het openbaar bestuur wordt de kwaliteit van handelen nu eenmaal vooral bepaald door de zichtbare kwetsbaarheid van de dossiers waar wel iets op aan te merken valt.

De kaders waarbinnen de externe contacten van het Grondbedrijf verlopen, zijn nog niet in alle opzichten transparant. Sommige procedures zijn nog niet in protocollen vastgelegd en in gevallen waarbij wel al protocollen gehanteerd worden, blijken uitzonderingsgevallen de objectieve werking te doorkruisen (compensatie-orders etc.). De Rekeningcommissie stelt dat afwijkingen mogelijk moeten zijn maar dat ook daarvoor expliciete kaders nodig zijn.

De Rekeningcommissie heeft op veel onderdelen van de gronduitgifteprocedures en de omgang met ondernemers en burgers getracht constructieve adviezen te formuleren. Het rapport is op dit punt eerder een witboek dan een zwartboek. De Rekeningcommissie is er zich van bewust dat niet iedereen zich zal kunnen vinden in die min of meer milde vorm van beoordelen maar is ervan overtuigd dat zij naar vermogen de voorliggende dossiers heeft geanalyseerd en recht doet aan hetgeen is gevonden. Aan de basis van dit onderzoek lagen vooral mythen en geruchten. De Rekeningcommissie heeft geen gronden gevonden die deze mythen en geruchten ondersteunen. Naar onze mening functioneert het Grondbedrijf binnen de vastgestelde bestuurlijke kaders en is van een eigenmachtig apparaat geen sprake.

De Rekeningcommissie heeft geconstateerd dat ook de financiële rol van het Grondbedrijf binnen de aangegeven kaders wordt vervuld. De systematiek is lang beproefd en wordt inhoudelijk door het Grondbedrijf nog steeds verbeterd. Maar de systematiek geeft de raad nog niet in voldoende mate de instrumenten om aan de voorkant het inhoudelijke en financiële proces te beïnvloeden. De bevindingen van de Rekeningcommissie kunnen bij de verdere doorontwikkeling betrokken worden. In de grond van de zaak gaat het er immers om instrumenten aan te reiken, waarmee de gemeenteraad de ontwikkeling van de stad kan beïnvloeden zonder daarmee onverantwoorde risico's te nemen met gemeenschapsgeld.

De Rekeningcommissie spreekt de hoop uit dat de vorming van de nieuwe dienst Stedelijke Ontwikkeling, mede aangespoord door de adviezen van de commissie, de gelegenheid vormt om het stedelijk ontwikkelingsproces zo in te richten dat enerzijds de slagvaardigheid m.b.t. de bouwopgaaf gewaarborgd blijft, en anderzijds meer ruimte komt om in actieve interactie tussen raadsleden en ambtelijke adviseurs de onderliggende strategische planvormingfasen (tot en met het ontwikkelingsplan) te doorlopen. Uitgangspunt hierbij dient te zijn dat niet alleen een grotere betrokkenheid van de raad maar tevens een balans in financiële haalbaarheid, maatschappelijke haalbaarheid en ruimtelijke kwaliteit wordt nagestreefd.

➤ **Slotadvies**

De Rekeningcommissie verzoekt het college een samenhangend plan van aanpak aan de raad te presenteren waarin concreet aangegeven wordt hoe vorm en uitwerking wordt gegeven aan de in dit rapport genoemde adviezen en op welke wijze de uitvoering van het plan door de raad kan worden gevolgd.

Samenvatting

De Rekeningcommissie heeft met het onderzoek tot doel:

- de raad meer inzicht te geven in de gronduitgifte-systematiek en financiële systematiek van het Grondbedrijf;
- te toetsen of de raad voldoende greep heeft op, c.q. voldoende beleidskader biedt voor deze systematiek;
- vooroordelen, geruchten en klachten m.b.t. het Grondbedrijf trachten te ontmythologiseren, d.w.z. in beeld te brengen en op hun werkelijkheidsgehalte te beoordelen;
- als uitvloeisel van de vorige doelen: te bevorderen dat het Grondbedrijf door zowel raad als burgerij als transparante organisatie wordt ervaren.

Hiertoe is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, waarvan de antwoorden hieronder globaal samengevat worden weergegeven.

Hoe ziet de gronduitgifte-systematiek er formeel uit?

De raad heeft de uitvoering van gronduitgiften gedelegeerd aan B&W maar strategische bevoegdheden behouden, zoals de vaststelling van:

- structuurplannen, structuurvisies, structuurschetsen en facetbeleidsnota's
- bestemmingsplannen
- grondprijzen
- grondverwerving
- grondexploitatiebegrotingen, hoofdkredieten
- concernbegroting en -jaarrekening, winstneming

De raad bepaalt hiermee de belangrijkste financiële en inhoudelijke kaders van het gronduitgifteproces.

Het ontwikkelingsplan vormt de brug tussen strategische beleidsvoorbereiding en operationele uitvoering. Hierin worden de belangrijkste uitgangspunten voor concrete gebiedsontwikkeling en gronduitgifte vastgelegd. Het ontwikkelingsplan wordt door B&W vastgesteld.

B&W hebben enkele van hun bevoegdheden gemandateerd aan de directeur Grondbedrijf, waaronder klachtenbehandeling en het sluiten van verkoopovereenkomsten.

B&W moeten zich in managementrapportages en jaarrekeningen verantwoorden voor de wijze waarop is omgegaan met delegaties en mandaten. Bij bestuurlijk gevoelige onderwerpen worden de wethouders geacht de raad er tussendoor bij te betrekken. Het ligt aan de wethouders zelf om te bepalen wanneer dat het geval is. De raad heeft altijd het recht om het college op te dragen informatie over bepaalde kwesties te verstrekken.

Formele protocollen regelen de gronduitgiften t.b.v. particuliere woonkavels, projectmatige woningbouw, commerciële bedrijfshuisvesting en planbare voorzieningen op het terrein van welzijn en onderwijs.

De uitgifte van individuele bedrijfskavels en van bijzondere voorzieningen verloopt niet via vastgelegde protocollen.

Sinds 1994 kent de gemeente Almere een formele gemeentelijke klachtenregeling. In 2000 is de regeling aanmerkelijk verbeterd met o.m. de introductie van een ombudsfunctie.

Hoe werkt het systeem in de praktijk, worden de regels toegepast?

Nota's en beslissingen die door de raad vastgesteld, c.q. gefiatteerd moeten worden, worden door B&W aan de raad voorgelegd. Er zijn op dit punt geen wezenlijke procedurele fouten gevonden.

De verantwoording door B&W m.b.t. delegaties en mandaten vindt vooral achteraf en in formele documenten plaats. Bij bijzondere onderwerpen, incidenten of affaires informeren de wethouders tussendoor, gevraagd of uit eigen beweging.

De feitelijke inhoudelijke invloed van de raad bij de totstandkoming van beleidsvisies is niet groot. De planvoorbereiding vindt voornamelijk ambtelijk plaats. Het college wordt er inhoudelijk meer bij betrokken.

Het ontwikkelingsplan vormt de laatste formele mogelijkheid voor de raad om inhoudelijk op hoofdlijnen te sturen en een toetsingskader te bepalen voor de kwaliteit van een gebied. Opmerkelijk genoeg wordt het plan door B&W vastgesteld en wordt de raad uitsluitend geïnformeerd. De raad mist hiermee de formele zeggenschap over één van de belangrijkste schakels.

Raadsleden zien het ontwikkelingsplan, het bestemmingsplan en de exploitatiebegroting van een bepaald gebied afzonderlijk langskomen. Daardoor is geen inzicht in de onderlinge samenhang en in de relatie met bovenliggende beleidsuitgangspunten (structuurplan, bestuurlijk werkprogramma e.d.) te verkrijgen. Deze omstandigheden hebben bevorderd dat over het algemeen slechts een marginale toets en een geringe bestuurlijke discussie door de raad(scommissies) plaatsvindt.

De raad heeft voldoende greep op het grondverwervingproces en het vaststellen van grondprijzen. De grondprijz-bandbreedte wordt door het Grondbedrijf voldoende uitgebuit.

Meestal verlopen de uitgften naar tevredenheid en is er geen aanleiding voor de raad om tussendoor betrokken te (willen) worden bij de uitvoering.

Het aantal gevallen waarin klanten de gemeente, c.q. het Grondbedrijf informeel aanspreken op foutief, onredelijk of onrechtmatig gedrag, is door het ontbreken van een registratie niet te kwantificeren; het aantal formele klachten is in verhouding op het totale aantal uitgften en externe contacten van het Grondbedrijf, en op het aantal bij raadsleden bekende informele klachten, opmerkelijk laag.

Bij beleidsveld/dienstoverstijgende projecten en bij minder routineuze uitgften of bij uitgften waarbij de toetsingskaders (nog) ontbreken, worden hoge eisen gesteld aan accountmanagement en projectleiding.

Het is opvallend dat juist rondom uitgften waarvoor geen protocollen zijn vastgelegd (individuele bedrijfskavels en bijzondere voorzieningen), geruchten zijn ontstaan en incidenten hebben gespeeld. De Rekeningcommissie heeft geconstateerd dat het Grondbedrijf in de onderzochte gevallen niet altijd even effectief met de klant heeft gecommuniceerd.

De Rekeningcommissie heeft geen aanwijzingen gevonden waaruit zou blijken dat het Grondbedrijf bepaalde burgers of ondernemers een voorkeursbehandeling geeft of tegenwerkt. In principe verloopt de gronduitgifte via formele procedures, juist om willekeur in de behandeling te voorkomen.

De uitgifte van woonkavels verloopt via een vast protocol waarvan openbare loting deel uitmaakt. Almeerdere en uitgelote personen hebben geen voorrang bij een (volgende) loting. In één geval heeft het Grondbedrijf in opdracht van het college iemand met voorkeur een kavel toegewezen.

Ook de selectie van ontwikkelaars voor projectmatige woningbouw en voor commerciële bedrijfshuisvesting verloopt in principe volgens vaste protocollen; de selectiecriteria zijn algemeen geformuleerd. Aan het regulier gehanteerde roulatiesysteem ligt een longlist van kandidaten ten grondslag; het Grondbedrijf zegt onvoldoende capaciteit voor een goed accountmanagement/relatiebeheer te hebben.

In enkele gevallen zijn met (kandidaat-)gebiedsontwikkelaars afspraken gemaakt over het meenemen van planbare, afzonderlijk onrendabele voorzieningen (zoals scholen) in een woningproject. Deze zgn. “package deals” zijn, alhoewel afgedekt door expliciete besluitvorming door het college en inhoudelijk zeker te rechtvaardigen, niet altijd even transparant voor de raad.

De raad heeft gefiatteerd dat bij enkele individuele uitgaven t.b.v. commerciële voorzieningen (benzinstations en supermarkten) de ontwikkelaar via inschrijving (tendering) kan worden gekozen. Het Grondbedrijf heeft op deze manier extra hoge winsten gerealiseerd. In 1999 is besloten om bij de gunning van supermarkten voortaan toch ook weer andere dan financiële criteria te hanteren.

Het komt voor dat met bepaalde ondernemers op grond van bijzondere omstandigheden in het verleden de afspraak is gemaakt dat zij bij de selectie voor de ontwikkeling van een bepaald gebied of een bepaalde commerciële voorziening (zoals een supermarkt) voorrang krijgen. Deze zgn. compensatie-orders zijn op zakelijke gronden te rechtvaardigen en soms onvermijdelijk maar transparant zijn ze niet; ze verstoren de objectieve werking die selectieprotocollen zouden moeten hebben. Wel heeft het college er altijd expliciet over besloten en is de raad gë nformeerd.

Wat is voor verbetering vatbaar?

De Rekeningcommissie adviseert het volgende.
De raad moet nog meer betrokken worden bij inhoudelijke planvoorbereiding. Het ontwikkelingsplan moet door de raad vastgesteld worden.
Ontwikkelingsplan, bestemmingsplan en exploitatiebegroting moeten, indien mogelijk, meer in hun onderlinge samenhang worden gepresenteerd.
De wederzijdse beeldvorming van raadsleden en ambtenaren is voor verbetering vatbaar. Er zouden meer contacten tussen hen moeten komen.

De uitgifte van individuele bedrijfskavels en van bijzondere voorzieningen vraagt om protocollen. De afdeling Economische Ontwikkeling kan zijn communicatieve competenties nog versterken.
Concept-gronduitgifteprocedures zouden voorgelegd moeten worden aan de raadscommissie grondbedrijf.
Het selectieproces m.b.t. ontwikkelaars voor projectmatige woningbouw en voor commerciële bedrijfshuisvesting kan nog transparanter worden; met name de criteria moeten verhelderd worden. Er moet een apart protocol komen voor package deals waarin afspraken met gebiedsontwikkelaars worden gemaakt over het realiseren van planbare voorzieningen.
De gemeente moet terughoudend zijn in het afsluiten van compensatie-orders.
Het accountmanagement m.b.t. bijzondere voorzieningen en projectmatige woningbouw moet verbeterd worden.
De controle op de naleving van grondcontracten kan verbeterd worden.

Hoe ziet de financiële systematiek er formeel uit?

De financiële systematiek van het Grondbedrijf wordt deels gedictieerd door wettelijk voorgeschreven regels m.b.t. de financiële huishouding van de gemeente en deels door regels die de raad heeft vastgesteld m.b.t. de grondexploitatie. De inrichting van de

concernbegroting en -jaarrekening is genoegzaam bekend bij de raad. De wijze waarop de financiële resultaten van de grondexploitatie tot stand komen en waarop deze resultaten (deels) worden overgedragen naar de algemene middelen, is voor de raad minder inzichtelijk, regelmatige uitleg door het Grondbedrijf ten spijt.

Het potentieel vermogen van het Grondbedrijf bestaat uit het verwachte resultaat uit toekomstige afsluitingen van begrotingen. Pas nadat een gebied geheel is ontwikkeld, wordt de grondexploitatie van dat gebied afgesloten en kan het betreffende exploitatieresultaat worden toegevoegd aan de algemene reserves van het Grondbedrijf. Jaarlijks besluit de raad hoeveel geld van nog te realiseren resultaten bij het Grondbedrijf moet blijven als buffer voor risico's in de toekomstige grondexploitatie, hoeveel er naar doelgerichte fondsen van het Grondbedrijf moet (zoals het fonds economische ontwikkeling) en hoeveel er naar verwachting overgedragen kan worden aan de algemene dienst, bedoeld voor o.m. het meerjareninvesteringsprogramma. Jaarlijks wordt ook vastgesteld welk resultaat er is geboekt op de in dat jaar afgesloten exploitaties. Die resultaten vallen toe aan de algemene dienst.

Hoe werkt het systeem in de praktijk?

De grondexploitatiebegroting vormt de kern van de vermogensopbouw door het Grondbedrijf. De Rekeningcommissie heeft in dit rapport beschreven hoe deze activiteit in samenhang met de inhoudelijke planvorming tot stand komt. Een exploitatiebegroting bevat een raming, een voorcalculatie van verwachte kosten en opbrengsten. Als input fungeren daarbij tal van keuzen die de raad zelf gemaakt heeft (verwervingsprijzen, samenstelling kostprijzen, verkoopprijzen) maar ook allerlei veronderstellingen waarbij de raad niet expliciet betrokken wordt (risico-inschatting, inflatie, renteverloop, marktontwikkeling etc.). Binnen het Grondbedrijf wordt het rekenmodel Almerex gebruikt om de gevolgen van verschillende keuzen m.b.t. variabelen door te rekenen, maar in de formele documenten (dienstbegroting en -jaarrekening) wordt de raad weinig inzicht gegund in de gehanteerde variabelen. Omdat er ook geen nauwkeurige nacalculatie van werkelijke kosten plaatsvindt, is het voor de raad moeilijk een oordeel te vormen over de plausibiliteit van de gehanteerde variabelen. Almerex is niet gekoppeld aan de actuele administratie; het is daardoor vooralsnog meer een rekenmodel dan een sturingsmodel.

Er is vertraging ontstaan in de afsluiting van een aantal grondexploitaties; daardoor zijn stille reserves ontstaan; de precieze omvang is onbekend. Stille reserves kunnen de raad voor verrassingen stellen en bemoeilijken het inzicht op de lange termijn in de vermogenspositie van het Grondbedrijf. In 2000 werd a.g.v. een extra inspanning een aantal complexen alsnog afgesloten, waardoor de raad geheel onverwacht een extra winst van f89.000.000/€40.390.000 kon bestemmen.

De beleidsmatige verantwoording in formele documenten (maatschappelijke effecten etc.) is beperkt.

In de praktijk wordt geen vermogen opzij gezet om risico's in de grondexploitatie op te vangen; de winst die het Grondbedrijf genereert (inclusief de verwachte winst op nog af te sluiten grondexploitaties), wordt door de raad geheel bestemd voor doelgerichte fondsen en beleidsacties alsmede voor het meerjareninvesteringsprogramma.

Wat is voor verbetering vatbaar?

De Rekeningcommissie doet de volgende aanbevelingen.

De raad zou meer inzicht in de parameters van exploitatiebegrotingen moeten worden gegeven. De onderbouwing van de geraamde kosten in exploitatiebegrotingen kan

verbeterd worden door meer naar de werkelijke kosten van aanbesteding te kijken (betere nacalculatie).

De raad heeft behoefte aan meer inzicht in de vermogenspositie van het Grondbedrijf.

Meer inzicht in de verwachte risico's kan hierin deels voorzien. Maar ook het terugbrengen van stille reserves vormt een middel.

De financiële verantwoording door het Grondbedrijf moet in algemene zin beter worden en in relatie worden gezet tot een uitgebreidere beleidsmatige toelichting.

Het verdient aanbeveling te onderzoeken op welke wijze de verwachtingen van de raad meer betrokken kunnen worden bij de vaststelling van de parameters die de opbrengsten van het Grondbedrijf bepalen, teneinde de invloed van de raad op de allocatie van middelen t.b.v. het meerjareninvesteringsprogramma te vergroten.

Geïnterviewde personen²⁸

Mw M.R. van Aalderen, raadslid gemeente Almere
Dhr C.J.W. van Bommel, ex-wethouder gemeente Almere
Dhr J.H. Boone, raadslid gemeente Almere
Dhr A.A.J. Bos, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr H.C. Bouwman, medewerker dienst Bestuursondersteuning gemeente Almere
Dhr K. Bruggeman, partner Deloitte&Touche
Dhr F. Buitter, ondernemer te Almere
Dhr A. Bult, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Mw K.J. Doting, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr J. Drost, medewerker Deloitte&Touche
Dhr J. van Efferink, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr L. Elzinga, medewerker concerndienst Middelen gemeente Almere
Dhr W. Flach, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Mw T. Fokkens-Groeneveld, raadslid gemeente Almere
Dhr B. Fonhof, raadslid gemeente Almere
Dhr R.J. Gerzon, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr B. Gloudemans, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr C.J. de Goede, directeur Grondbedrijf gemeente Almere
Mw W. Hartsuiker, directeur dienst Ruimtelijke ordening, Volkshuisvesting en Milieu gemeente Almere
Dhr R. Hemler, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr A.P.M. Hosman, directeur dienst Gemeentewerken gemeente Almere
Dhr J.R. Hoving, raadslid gemeente Almere
Dhr H. van Hummel, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr J. Th. Jaski, medewerker dienst RVM gemeente Almere
Dhr K.G. de Jong, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr L.T. Kroes, raadslid gemeente Almere
Dhr J.C. Laddé, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr R.J.B. Lammerts van Bueren, raadslid gemeente Almere
Mw C.M. van Lieshout, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr D.J. Lievense, directeur dienst Onderwijs, Welzijn en Sociale zaken gemeente Almere
Dhr H.A. van der Linden, raadslid gemeente Almere
Dhr H.F.M. Meijer, medewerker dienst RVM gemeente Almere
Dhr J. Nieuwenhuizen, dienst Stadscentrum gemeente Almere
Dhr G. Onrust, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr T. Oosterhuis, ex-directeur Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr J.H.M. Poels, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr C. Pot, raadslid gemeente Almere
Dhr R.A.P. Schouwaert, medewerker dienst RVM gemeente Almere
Dhr P. Spek, medewerker dienst Bestuursondersteuning gemeente Almere
Dhr R. van der Steen, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr Q.T. Tran, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Dhr J.H. van der Vegt, ex-medewerker dienst OWS gemeente Almere
Mw Visser-v.d. Weele, raadslid gemeente Almere
Mw A. Vrenken, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere
Mw L. Walsteijn, inwoner Almere
Dhr A.F.W.M. Zeegers, medewerker Grondbedrijf gemeente Almere

²⁸ De functie- en organisatiebenaming betreft de situatie ten tijde van het interview. Een aantal geïnterviewden bekleedt inmiddels een andere functie. Enkele organisatieonderdelen zijn inmiddels van naam veranderd.

Geraadpleegde documentatie²⁹

- Bakker, V., "Ambitie en ootmoed" in: *Bouw* 54 (1999) 3, pp 12-16
- Bakker, V., "Wetten en instrumenten" in: *Bouw* 54 (1999) 4, pp 12-14
- Bakker, V., "Winst of stuntprijs" in: *Bouw* 54 (1999) 5, pp 14-16
- Bakker, V., "Privatisering blijkt prietpraat" in: *Bouw* 54 (1999) 9, pp 12-15
- Bestuursacademie Nederland, *Controlopleiding voor overheid en non-profitinstellingen*, Maarssen 1998
- Bestuursacademie Nederland, *Comptabiliteit*, Maarssen 1998
- Berenschot, *Ondersteuning bij de strategievorming van het Grondbedrijf Almere*, Utrecht 17 december 1999
- Blitz, E., "Grondbedrijf, een gemeentelijke kerntaak?" in: *Openbaar Bestuur* 8 (1998) 6/7, pp 12-17
- Boon Communicatie Adviesbureau, "Identiteit en Imago, verslag van een onderzoek naar de bedrijfspersoonlijkheid van het Grondbedrijf van de gemeente Almere", Rotterdam juni 1997
- Breebaart, Drs P. en Ir. M. Huffstadt, "Kwaliteit vereist afspraken" in: *Bouw* 53 (1998) 1, pp 42-45
- Elzinga, L., "Rapportage Grondbedrijf Almere, een speurtocht naar de informatiebehoefte van het concern", Almere augustus 1998
- Gemeente Zoetermeer, "Zoetermeer, jong of oud? Een terugblik op het verre en nabije verleden", december 1998
- Goede, C. de, "Tussenbalans integrale planontwikkeling stedelijke ontwikkeling Almere", memorandum gemeente Almere november 1999
- Heuvel, Prof. J.H.J. v.d., "Beleidsinstrumententatie: Sturingsinstrument voor het Overheidsbeleid", 1998
- Kolpron (opdrachtgever Ministerie van VROM), "Analyse grondbedrijven op basis van jaarverslagen", Rotterdam februari 2000
- Korthals Altes, Prof. Dr. W.K. en Drs. Ing. B. de Graaf, "Grondmarkten en ruimte voor economische dynamiek" in: *Tijdschrift voor stedenbouw en ruimtelijke ordening*, 79 (1998) 3, pp 40-46
- Muskee, M., "Controle schiet tekort bij samenwerkingsverbanden" in: *VNG-magazine* 54 (2000) 26, p10
- Nota Grondkosten gemeente Boxtel 1998-2002, 1998
- Notitie status Grondbedrijf gemeente Bergschenhoek, 1997
- Opzet en werking organisatie Grondbedrijf gemeente Hardenberg, mei 1998
- Pon, M.J. du, "Gemeentelijke Keuze van Marktpartijen, voorkeur of willekeur; een onderzoek naar de procesmatige kenmerken vanuit de gemeentelijke invalshoek", Haarlem augustus 1995
- Steen, R. van der, "Grondig beheerst, een studie naar een management controlsysteem voor het Grondbedrijf van de gemeente Almere", Almere mei 2000
- STOGO onderzoek en advies, "Klanttevredenheid Grondbedrijf Almere", Utrecht augustus 1999
- Terpstra, P., "Facilitair Grondbeleid" in: *Rooilijn* 30 (1997) 3, pp 142-146
- VB Accountants, "Rapport Financiële afdracht aan het Regionaal Overlegorgaan Almere", maart 1998
- Vijver, O. v.d., "Gemeentelijke Grondbedrijven" in: *Binnenlands Bestuur* 21 (2000) 13, pp 32-38
- Visser, C., "Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid" in: *Binnenlands Bestuur* 32-33 (2000), pp 18-21
- Wigmans, G., "Op zoek naar sturing" in: *Rooilijn* 32 (1999) 2, pp 56-61

²⁹ Exclusief bestuurlijke voorstellen, besluiten, verslagen en nota's van de gemeente Almere

Trefwoorden

Aanbesteding	14	Delegatiebesluit	5
Aanbestedingskosten	15	Directe aansturing	5
Aanbetaling	18	Doel onderzoek	2
Aansturing	5	Doelstelling	5,9
Accountmanagement	25,30	Domeinen	13
Accountmanager	24,29,37	Eigen vermogen	43
Acquisitie	19	Eindwaarde	15
Administratieve procedure	18	Erfpachtextploitatie	43
Adviesgroep	22	Europese aanbesteding	14
Afdracht	5,47,50	Exploitatiebegroting	8,11,15,33,40,47
Afnameplicht	20	Exploitatiebijdrage	14
Afsluiten complex	9,41	Exploitatieresultaat	9,41,50
A-gebieden	13	Exploitatieverordening	14
Algemene concernreserve	43	Externe communicatie	27,31
Algemene dienst	43	Facetbeleid	30
Algemene middelen	46	Facetbeleidnota	5,7,10
Algemene reserve in engere zin	43	Fonds acquisitie woningbouw	15,43
Algemene reserves	43	Fonds economische ontwikkeling	43
Algemene verkoopvoorwaarden	20	Fonds initiële ontwikkelingen	44
Almerex	41,48	Fonds revitalisering Almere	44
Anti-speculatiebeding	19,36	Haven	
Archivering	32	Fondsen	43
Audits	49	Formele klachten	27,30
Baatbelasting	14	Gebouwenexploitatie	43
Bandbreedte	19	Gebruiksovereenkomst	25
Bedrijfsverzamelgebouw	22	Gerealiseerd weerstandsvermogen	43
Bedrijfswoning	21,25	Grondaanbieding	20
Begroting	9,42,46	Grondcontract	33
Begrotingscyclus	42	Grondkosten	15
Benodigd vermogen Grondbedrijf	44,45	Grondkostenquote	16,17
Benodigd weerstandsvermogen	45	Grondprijs	15
Besloten vennootschap	43,47	Grondprijzennota	15
Bestemmingsplan	7,8,11,12,30,40	Grondruil	13
Bestemmingsreserve	43,46	Grondverwerving	13
Bodemprijs	14	Handtekenbevoegdheid	6
Bouw- en woningtoezicht	19	Hoofdkrediet	40
Bouwconcessies	16,35	Hoogstbiedende	34
Bouwopgaaf	11,29,33	Huurgrondexploitatie	43
Bouwplan	20,35	Huurovereenkomst	25
Bouwplicht	20	Imago	28,32
Bouwtermijn	20	Individuele bedrijfsvestigingen	19
Bouwvergunning	20,21	Individuele woonkavels	18
Bovengrens	15	Informatierecht	6,10
Bruto potentieel vermogen	44	Informele klachten	26,30
Centraal archief	20	Ingenieursbureau	15
Clausuleren	6,10	Inrichtingsplan	9,33
Commissie bezwaar- en beroepschriften	27	Inschrijfformulier	19
Compensatie-order	23,33,34,36,37,39	Inspraakverordening	11
Complexafsluiting	9	Integrale planontwikkeling	18,33,36,37
Comptabiliteitsvoorschriften	49	Intentie-overeenkomst	33,34
Concessie	43	Interne communicatie	28,32
Concurrentie	19	Jaarrekening	6,9,42,46
Concurrentiepositie	38	Juridische controle	28,32
Convenant	13,34,35	Klachtencoördinator	27
Deelnemingen	43	Klachtenregeling	6,27,30,31
Delegatie	5,10	Klanttevredenheidsonderzoek	18,25,30,31
		Koopovereenkomst	18

Landbouwexploitatie	43	Roulatiesysteem	34,36,38
Liggingkarakteristiek	15	Ruilovereenkomst	13
Longlist	34,35,36	Samenwerkingsovereenkomst	33,34
Loting	18	Schetsplan	20
Machtiging	21	Selectiecriteria	18,19,22,35,38,39
Managementrapportage	42	Selectieprotocol	22
Mandaatbesluit	6	Simulatie	47
Mandatering	5,10	Staatsbosbeheer	13
Marktconforme condities	13	Staatscommissie Elzinga	10
Marktsegmenten	16	Stadsrandbebouwing	18
Matenplan	9,35	Standplaatsvergunning	25
Meerjareninvesteringsprogramma	44,45,48,50	Startnotitie	7,8,11
Meinota	42,44,45,46	Stedelijk ontwikkelingsproces	4,5,7,11,27
Minnelijke aankoop	14	Stille reserve	41,48,49
Nacalculatie	41,47,50	Structuur en Sturing	4
Netto potentieel vermogen	48	Structuurplan	5,7,8,10,11,12,40
Niet-planbare voorzieningen	23,29	Structuurschets	5,7,8,10
Nota Grote Werken	15,44	Structuurvisie	5,7,8,10
Nota van uitgangspunten	7,8,11,33	Subsidiemogelijkheden	19
Notarieel transport	21,28	Taakstelling	5
Notaris	21	Taxatiecommissie	13
Ombudsfunctie	27	Tendering	15,23,34,37
Ombudsman	30	Thematische beleidsvisie	5,7
Omslag grote werken	15,43	Transportakte	21
Onderhandse bieding	23	User manual	7,11,12,23,27
Onderhandse gunning	14	Vergunning	19,30
Onderhandse selectie	34	Vergunningenfase	25,30
Ontwikkelingsovereenkomst	23	Vergunningverlening	20
Ontwikkelingsplan	5,7,8,10,11,12,33 39,40	Verkavelingsplan	9,33
Open competitie	38	Verkoopakte	20
Open selectie	34	Verkoopovereenkomst	35
Openbare loting	18	Verkoopprijzen	15
Organisatieverordening	5	Verrekeningsclausule	13
Overeenkomst tot bouwplanontwikkeling	33,35	VIP-kavels	18
Package deal	23,33,34,36,37,39	Voorcalculatie	41
Parameters	41,47	Voorcalculatorisch resultaat	40
Perifere detailhandel	20	Voorkeursrecht	14
Perspectievennota	42,44,46	Voorziening	44
Planbare voorzieningen	23,37	Vrij beschikbaar vermogen	45
Planeconomisch proces	9,40	Weerstandsvermogen	40,42,44
Planning- en controlemechanisme	9	Welstandscommissie	20
Prijsvraag	34	Werkgroep 2001	10
Programma van eisen	7	Werkgroep bijzondere vestigingen	24
Projectbureau	30,35	Werkkrediet	40
Projectmatige woningbouw	34	Werkkredietresultaat	41
Protocol	34,35,39	Werkreservering	19
Publiek-private samenwerking	33,38	Wet waardering onroerende zaken	16
Raamafspraken	34	Winkeldochter	20
Ramingen	41	Winstneming	45,50
Realiseringsovereenkomst	33,34,36	Woningsegmenten	16,17
Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)	44,46	Woonmarkt	18
Reserve voorlopige resultaten	41,43	Zandopspuiting	14
Reservelijst	18,19		
Reserveringsvergoeding	16,35		
Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders	11		
Risicokapitaal	45,48		
Risico's	42		