

Rekenkamer
BEL-Gemeenten

Rapport

ONDERZOEK GRONDBELEID EEMNES

27 november 2006

RAPPORTAGE ONDERZOEK GRONDBELEID EEMNES

Uitgebracht aan:
Voorzitter Gemeenteraad Eemnes

Onderzoekers:
A. Molenkamp RO
J. van der Haak
J.O. Reijenga

Datum:
27 november 2006

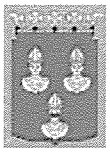
Versie:
2.0

Status:
Definitief

Verspreiding:
College van Burgemeester en Wethouders
Gemeenteraad Eemnes

Adres Rekenkamercommissie:
Gemeentehuis Eemnes
Laarderweg 24a
Postbus 71
3755 ZH Eemnes
Tel: 035-5390611
Website: www.rekenkamerbel.nl
E-mail: info@rekenkamerbel.nl





Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding
   1.1 Onderzoeksobject
   1.2 Grondbeleid
   1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen
   1.4 Leeswijzer

2 Onderzoeksverantwoording
   2.1 Fasering
   2.2 Inzet stagiaires
   2.3 Vooronderzoek
   2.4 Veldwerk
   2.5 Rapportage

3 Streefmodel Inrichting Grondbeleid (SIG)

4 Bevindingen

5 Conclusies en aanbevelingen

6 Besluit van het college van Burgemeester en Wethouders

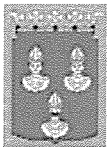
Bijlagen

Bijlage 1: Documentenoverzicht

Streefmodel Inrichting Grondbeleid (SIG)

Accent	Element	Doel
Raad	Ontwikkelen beleid Analyseren risico's	Het ontwikkelen en vaststellen van een beleid door de gemeente met betrekking tot grondaankoop, grondverkoop en grondexploitatie; alsmede het inventariseren en analyseren van de risico's die het realiseren van dit gemeentelijk grondbeleid in de weg staan.
College Apparaat	Beheersingsmaatregel en Structuur	Het zorgdragen dat de (in het grondbeleid) bepaalde doelen en activiteiten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en dat de samenhangende en onderkende risico's worden ondervangen.
Raad College Apparaat	Informeren Communiceren	Het ontwikkelen en borgen van die afspraken op het gebied van communicatie, informatievoorziening en overlegstructuren, die nodig zijn om activiteiten op het gebied van het grondbeleid te kunnen initiëren, uit te kunnen voeren en te kunnen controleren. Het doel hiervan is te waarborgen dat betrouwbare en volledige informatie op de juiste plaats aanwezig is en optimaal wordt gehanteerd.
Raad College Apparaat	Bewaking Interne Controle	Het zodanig vestigen van maatregelen van interne controle dat de gewenste betrouwbaarheid, effectiviteit en efficiëntie bij de realisatie van het grondbeleid wordt bereikt. Met deze maatregelen wordt beoogd het bestaan en de werking van het interne beheersingssysteem regelmatig te controleren en evalueren.
Raad College Apparaat	Cultuur Soft controls	Het zorgdragen voor die cultuur, die condities en die sfeer, die nodig worden geacht om raadsleden, leden van het college en ambtenaren hun werk te kunnen verrichten. Het zijn vooral de vastgestelde en uit te dragen persoonlijke eigenschappen, normen en waarden, die van grote invloed zijn op de houding jegens en de aandacht voor de kwaliteit en integriteit van de beheersing van de interne procesvoering.





Rekenkamer
BEL-Gemeenten

Grondbeleid Eemnes

Samenvatting

Het Jaarplan 2006 van de Rekenkamercommissie BEL-gemeenten omvat een drietal onderwerpen; het grondbeleid bij de gemeente Eemnes is er daar één van. In het voorjaar van 2006 werd met dit grondbeleid als eerste onderwerp gestart. Het resultaat van het onderzoek is in dit rapport opgenomen.

Het onderzoek naar het grondbeleid vond plaats in een periode van veranderende inzichten op het gebied van verantwoordelijkheidsstelling (dualiteit), van interne beheersing en van transparantie in communicatie- en verantwoordingsprocessen.
Onderwerpen als toenemend toezicht, denken in risico's en verbetering van de procesvoering zijn vooral van invloed op onderwerpen waar de financiële impact groot is en waar zowel op beleidsniveau als bij de uitvoering imagoschade kan optreden. De invoering van het duaal systeem betekent ook dat zowel de raad als het college over voldoende en relevante informatie moeten kunnen beschikken om de respectieve taken te kunnen uitvoeren en de verantwoordelijkheid daarvoor te kunnen nemen.
In het bijzonder voor het grondbeleid zullen er in de komende jaren indringende vraagstukken zich voordoen. Een voorbeeld daarvan is dat de centrale overheid momenteel plannen ontwikkelt om gemeenten meer zeggenschap te geven bij het ontwikkelen van (woning)bouwprojecten[1].

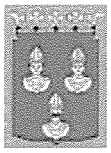
In de eerste fase van het onderzoek naar het grondbeleid binnen de gemeente Eemnes werd duidelijk dat er nauwelijks sprake was van een sterk geformaliseerd en uitgebalanceerd geheel aan kaderstellende uitgangspunten. Er is geen sluitend geheel aan formele procedures ter zake van beleid, planvorming, uitvoering, communicatie, bijsturing en verantwoording met betrekking tot het grondbeleid. Dit gevoegd bij bovengeschetst beeld van toenemend toezicht heeft de rekenkamercommissie doen besluiten het onderzoek een meer conceptueel en pro-actief karakter te geven. Dit in tegenstelling tot een onderzoek waarbij de feitelijke uitvoering van het beleid zou worden getoetst aan daartoe geformaliseerde uitgangspunten. Het innemen van het standpunt om meer conceptueel te werk te gaan wordt ook ingegeven door de omstandigheid dat de gemeente min of meer gedwongen is spoedig een samenhangend beheersingskader te ontwikkelen. Op korte termijn immers zullen maatregelen moeten worden getroffen om aan nieuwe wetgeving zoals BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) en Puberr (Wet kenbaarheid publiekrechterlijke beperkingen onroerende zaken), op een verantwoorde en geïntegreerde wijze uitvoering te kunnen geven.

Het niet onderzoeken van de feitelijke uitvoering werd ook ingegeven door de omstandigheid dat in het vooronderzoek de overtuiging postvatte dat een aantal aan het grondbeleid aanpalende onderwerpen, bijvoorbeeld "Woonvisie", goed qua planvorming waren ingevuld. Daarnaast bestaat de indruk dat de projectmatige uitvoering van het grondbeleid op een deskundige wijze plaats vindt. Echter de koppeling tussen beleid en uitvoering lijkt onvoldoende verankerd, hetgeen mede blijkt uit een aantal onvolkomenheden bij de daadwerkelijke invulling en uitvoering van het beleid. Een voorbeeld daarvan is het verschil in opvatting als het gaat om de timing bij het aankopen van grond.
Toen bleek dat delen van het grondbeleid binnen de woonvisie en binnen andere gerelateerde beleidsonderwerpen zijn ingebouwd en dat bovendien de borging van de uitvoeringsprocedures te wensen overliet, onderbouwde dat nogmaals het voorgenomen besluit om het onderzoek naar het grondbeleid een conceptueel karakter te geven.

Om invulling te kunnen geven aan de bovengenoemde conceptuele benadering moest de rekenkamercommissie kunnen beschikken over een theoretisch model. Een nastreefbaar ideaalconcept. Op basis van literatuur en ervaringen bij andere gemeenten heeft de rekenkamercommissie een normatief en toetsbaar model ontwikkeld. Dit "Streefmodel Inrichting Grondbeleid" (SIG) is afgeleid van universele raamwerken zoals die binnen het bedrijfsleven en bij de (centrale) overheid worden gehanteerd. Tijdens het vervolg van het onderzoek, met name bij de interviews, heeft dit SIG als toetsingskader gefungeerd.

[1] Wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet.





Het onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat een samenhangend geheel van afspraken en procedures ontbreekt. Een dergelijke structuur is nodig om aan wettelijke verplichtingen te kunnen voldoen. Onze aanbeveling is dat de gemeente streeft naar de ontwikkeling en vaststelling van een samenhangend geheel aan afspraken en procedures ter zake van visie, besluitvorming, vertaling, realisatie, communicatie, evaluatie en verantwoording met betrekking tot het grondbeleid. Het door de rekenkamercommissie ontwikkelde model zou daarbij richtinggevend kunnen zijn.
In de te ontwikkelen kaderstellingen zou in het bijzonder ook aandacht kunnen worden gegeven aan de compliancefunctie, dat wil zeggen het systematisch onderkennen van en inspelen op externe ontwikkelingen alsmede het bewaken van de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen. Daarmee samenhangend zou ook aan het inrichten van het risicomanagement en aan het formaliseren en borgen van procedures aandacht kunnen worden besteed.

De rekenkamercommissie beveelt aan te overwegen om de ontwikkeling en vaststelling van het voornoemde streefmodel in het kader van de BEL-samenwerking te plaatsen. Een dergelijke samenwerking zou de eenduidigheid binnen de BEL-gemeenten bevorderen, zal de efficiency en effectiviteit van het ontwikkelings- en ontwerpproces bevorderen, opent de mogelijkheid tot uitwisseling van medewerkers en maakt het mogelijk om gezamenlijk software aan te schaffen. Ook stellen we voor om uitvoering te geven aan de verordening die is opgesteld conform artikel 213 A van de Gemeentewet. De uitvoering van het grondbeleid lijkt zeker in aanmerking te komen voor het jaarlijks uitvoeren van één of meer interne audits.

Inleiding

1.1 Onderzoeksobject

Op verzoek van de rekenkamercommissie BEL-gemeenten hebben de raadfracties van de respectieve gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren in het najaar van 2005 suggesties gedaan voor de in 2006 door de rekenkamercommissie uit te voeren onderzoeken. De rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van deze suggesties en aan de hand van door haar opgestelde selectiecriteria, het jaarplan 2006 opgesteld. Één van de drie onderwerpen die in dat jaarplan zijn opgenomen betreft het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Eemnes. Het onderhavige rapport doet verslag van dit onderzoek.

Zoals gesteld vormden de suggesties van raadsfracties de aanleiding om het grondbeleid op de onderzoeksagenda te plaatsen. De suggesties hadden enerzijds betrekking op het niet inzichtelijk zijn van veranderingen in de positie van de gemeente ten opzichte van marktpartijen. Anderzijds werd ook aangegeven dat het inzicht ontbrak in met name genoemde grondaankopen en grondverkopen. Daarnaast stelde men niet te beschikken over informatie om de mate van voortgang in en de doelmatigheid van meerjarige projecten te kunnen beoordelen.

1.2 Grondbeleid

Grondbeleid is in het algemeen een terrein dat voor veel raadsleden een tamelijk weerbarstige materie is. Door het meerjarige karakter en de impact van de ermee samenhangende politiek-bestuurlijke en financiële aspecten is de status ervan vaak moeilijk te doorgronden. In de praktijk blijkt ook dat de beschikbare informatie over beleid en beleidsrealisatie vaak beperkt is, waardoor zich een beeld van veelzijdigheid en complexiteit kan vormen dat verre van transparant is.
Het kaderstellende en controlerende karakter van de raad veronderstelt daarentegen dat er wel transparantie is. Dat veronderstelt dat er een samenhangende beleidsvisie is ontwikkeld en dat proces- en procedurebeschrijvingen voor bijvoorbeeld de samenwerking met marktpartijen zijn uitgewerkt. Spelregels voor projectmatig werken dienen daarbij voorhanden te zijn, regels die een goede grondslag vormen voor het doelmatig en doelgericht uitvoering geven aan het grondbeleid. Afspraken over communicatie en informatieverzorging staan er daarbij borg voor dat de raad inzicht krijgt in de uitwerking van het beleid en in de voortgang van lopende projecten. Dan is het ook mogelijk om de uitvoering bij te stellen en beleidsaanpassingen te ontwikkelen.
Bij gemeenten is bovenstaande ideaaltypische benadering nog nauwelijks ontwikkeld. Wel groeit het besef dat het noodzakelijke inzicht alleen kan worden verkregen als er regelgeving is en procedures zijn vastgelegd over de aansturing, de beheersing, de toetsing van en de verslaglegging over het grondbeleid.

Het woord grondbeleid laat zich niet gemakkelijk eenduidig definiëren. In dit onderzoek zijn we er vanuit gegaan dat grondbeleid zowel het verwerven, het exploiteren, het beheren als het ontwikkelen van gronden omvat. Ook het verhuren, het verpachten en het uitgeven van gronden en terreinen valt onder de noemer grondbeleid. Onder het begrip grondbeleid valt ons inziens ook het vertalen van ruimtelijke plannen naar activiteiten zoals die in de voorgaande zin zijn verwoord.
We merken nog op dat het woord grondbeleid soms in een strikte betekenis wordt gebruikt, bijvoorbeeld voor het document waarin de financiële implicaties van het beleid worden beschreven.

Landelijk gezien krijgt het gemeentelijk grondbeleid meer aandacht. Niet alleen de toenemende regelgeving, in casu de BAG[2] en de Puberr[3], noodzaakt tot een meer nauwkeurige, meer transparante en meer betrouwbaarder beheersing van (aspecten van) grondbeleid. Ook de veranderende inzichten en opstellingen met betrekking tot de rol van projectontwikkelaars neigt tot een meer betrokken positie en toenemende participatie van gemeenten bij het beleid met betrekking tot gronden, terreinen en gebouwen.

[2] BAG staat voor Basisregistratie Adressen en Gebouwen.
[3] Puberr is de afkorting van "Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken"

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling
De probleemstelling van dit onderzoek luidt:
Binnen welke kaderstellingen vindt de ontwikkeling en vaststelling van het gemeentelijk grondbeleid plaats en op welke wijze heeft de raad, vanuit zijn taak en bevoegdheid als kadersteller, toezichthouder en controleur, inzicht in en invloed op de realisatie van dit grondbeleid?

Onderzoeksvragen
De probleemstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen:
1. Welke externe wet- en regelgeving (compliance) is in het kader van het gemeentelijk grondbeleid aan de orde?
2. Wat is de inhoud van het grondbeleid binnen de gemeente Eemnes?
3. Welke regelgeving is voor de uitvoering van dat beleid opgesteld?
4. Welke afspraken zijn er gemaakt over de invloed en betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering van het beleid?
5. Op welke wijze verloopt de communicatie over de toepassing van het beleid en heeft de raad daarmee voldoende inzicht in en invloed op de realisatie?
6. Op welke wijze wordt bij feitelijke grondtransacties de geldende regelgeving gehanteerd?

Al naar het onderzoek vorderde tekende zich het beeld af dat, gezien de status van inrichting van het grondbeleid, een meer conceptuele dan procedurele insteek van het onderzoek gewenst was. Dat betekende ook dat de laatste onderzoeksvraag in het kader van dit onderzoek niet is beantwoord.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt verantwoording afgelegd over de aanpak van het onderzoek. Daarbij is weergegeven dat reeds in het vooronderzoek door de rekenkamercommissie belangrijke conclusies zijn getrokken die het onderzoek van richting hebben doen veranderen.
In hoofdstuk 3 wordt het Streefmodel voor de Inrichting van het Grondbeleid (SIG) uitgewerkt.
De bevindingen als resultaat van documentenstudie en het afnemen van interviews, zijn opgenomen in hoofdstuk 4.
Tenslotte worden in hoofdstuk 5 algehele conclusies weergegeven en doet de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen.

2 Onderzoeksverantwoording

2.1 Fasering
Het onderzoek is fasegewijs uitgevoerd. Na het plannen van de benodigde capaciteit en het toewijzen van de bemensing zijn de volgende onderzoeksstadia onderkend:

- Vooronderzoek
- Veldwerk en
- Rapportage

2.2 Inzet stagiaires
De rekenkamercommissie kan in 2006 slechts over een beperkte onderzoekscapaciteit beschikken. Een reden om zeer kritisch te overwegen hoe beschikbare capaciteit kan worden ingezet en met welke mate van diepgang het onderzoek kan worden uitgevoerd. In het onderhavige onderzoek hebben deze overwegingen onder meer geleid tot de inzet van een tweetal gekwalificeerde stagiaires. Vooral in het vooronderzoek en in het bijzonder bij de documentstudie heeft dit bijgedragen tot een efficiënt en effectief gebruik van de capaciteit van de leden van de rekenkamercommissie. Het tweede aspect, de mate van diepgang, heeft er mede toe bijgedragen dat er op een zeker moment in het proces gekozen is voor een meer conceptuele benadering.

2.3 Vooronderzoek
Tijdens het vooronderzoek zijn de uitgangpunten voor het onderzoek bepaald, is een toetsingskader (het Streefmodel voor de Inrichting van het Grondbeleid (SIG)) ontwikkeld en is een plan van aanpak opgesteld.

Uitgangspunten voor het onderzoek
Bij het raadplegen van bronnen tijdens het vooronderzoek kwam terstond naar voren dat er op het gebied van het grondbeleid zeer beperkt sprake is van formele regelgeving. Er bestaan wel documenten die op specifieke punten met grondbeleid te maken hebben, maar deze vormen geen sluitend geheel. Ook zijn er geen afspraken gemaakt over periodieke evaluatie en bijsturing. De door de raadsfracties van Eemnes geformuleerde knelpunten met betrekking tot het grondbeleid van de gemeente Eemnes konden vooral worden teruggevoerd op het ontbreken van daartoe strekkende regelgeving, in het bijzonder op het beperkt voorhanden zijn van afspraken over de communicatie met betrekking tot het grondbeleid tussen de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat.

Tijdens het vooronderzoek is besloten om, gezien het hierboven gestelde, het onderzoek niet te richten op het vaststellen of het bestaan en de werking van de regelgeving en de procedures omtrent het grondbeleid in overeenstemming zijn met de daarvoor geldende uitgangspunten. Door de beperktheid in de kaderstellingen zou het immers niet mogelijk zijn de te inventariseren werkinstructies, de heersende opvattingen en de feitelijke gedragingen van de raad, het college en het ambtelijk apparaat te toetsen aan formele uitgangspunten. Een toetsing die nodig is om een oordeel te kunnen uitspreken over de kwaliteit van uitvoering van het grondbeleid.
De rekenkamercommissie heeft daarop besloten een meer conceptuele invalshoek te hanteren door het ontwikkelen van een model voor het grondbeleid zoals dat in het vervolg binnen de gemeente zou kunnen worden gehanteerd. Aan deze keuze ligt de vooronderstelling ten grondslag dat deze aanpak zou kunnen leiden tot het doen van aanbevelingen voor het gaan invoeren van een streefmodel. Een model dat zowel de noodzakelijke sturing, de daarbij behorende inrichting, de feitelijke uitvoering, als de af te leggen verantwoording en controle op het grondbeleid zou moeten omvatten.

Toetsingskader
Het bovengenoemde streefmodel is ontwikkeld op basis van literatuur over interne sturing en documentatie over het onderwerp grondbeleid. Met deze desk research werd voorkomen dat "het wiel opnieuw moest worden uitgevonden". De rekenkamercommissie heeft ook besloten om het streefmodel ook als toetsingskader bij het inventariseren van de feitelijke regelgeving te gaan gebruiken.

Bij het modelleren van het toetsingskader is zowel voor de fasegewijze opbouw als voor de controle op volledigheid gebruik gemaakt van een universeel analyse- en beoordelingsmodel. Een model dat in de negentiger jaren van de vorige eeuw is opgesteld door het "Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)". Deze commissie die door de overheid van de Verenigde Staten werd ingesteld, kwam in 1992 met haar rapport uit. Het rapport gaat er vanuit dat organisaties de wetten moeten respecteren, dat de financiële systemen en rapportages betrouwbaar moeten zijn en dat een doelmatig en doelgericht uitvoeringsproces dient te zijn ingericht. Dit COSO-model ligt ten grondslag aan toetsingskaders die zowel in het bedrijfsleven als binnen de overheid[4] in het kader van "Good Governance" momenteel worden gehanteerd.

[4] Bijvoorbeeld: VBTB (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording)

2.4 Veldwerk

Tijdens het veldwerk werden documenten bestudeerd en interviews afgenomen.
Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen als bijlage 1 bij deze rapportage.
De volgende functionarissen zijn respectievelijk geïnterviewd:
- J.A. de Bruijn, griffier;
- Mr. A.J.M. de Bruijn, gemeentesecretaris;
- Ing. P.H. van Dijk, hoofd sector Grondgebied;
- R. van Benthem RA, burgemeester;
- H. Zoetman, wethouder;

Tijdens de interviews is het (verkorte) plan van aanpak doorgenomen en is het streefmodel afgestemd. De opmerkingen die met betrekking tot het streefmodel zijn gemaakt, hebben geleid tot bijstellingen, waarna het door de geïnterviewden is geaccepteerd als hanteerbaar uitgangspunt voor de inrichting van het grondbeleid. Hiermee was tevens de norm voor het onderzoek vastgesteld.

Door de rekenkamercommissie zijn tijdens de interviews vooral ook vragen gesteld over de werkelijke situatie bij de gemeente Eemnes. De juiste overdracht van deze feiten is door de rekenkamercommissie bij de geïnterviewde functionarissen getoetst door middel van een terugkoppeling van de interviewverslagen. Voor het vastleggen van de bevindingen van de rekenkamercommissie (zie hoofdstuk 4) is ook gebruik gemaakt van de structuur van het streefmodel.

Het veldwerk bevestigde wat in het vooronderzoek op voorhand reeds was geconstateerd, namelijk dat samenhangende kaderstellingen en formele regelgeving met betrekking tot het grondbeleid bij de gemeente Eemnes niet aanwezig zijn. Hierdoor was het niet goed mogelijk om het streefmodel volledig als toetsingskader te hanteren. Wel werd het streefmodel als uitgangspunt genomen bij het formuleren van verbeterpunten.

2.5 Rapportage

In het proces van rapportage is de volgende fasering gehanteerd:

Fase
Opstellen conceptrapportage
Bespreking conceptrapportage in de rekenkamercommissie
Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor
Aanpassen van het rapport
Definitief rapport naar de voorzitter van de raad

3 Streefmodel Inrichting Grondbeleid (SIG)

Ten behoeve van dit onderzoek is door de rekenkamercommissie tijdens het vooronderzoek een theoretisch referentiekader opgesteld. Tijdens het veldwerk is dit referentiekader besproken en bijgesteld, waarbij werd besloten het te hanteren als streefmodel voor de toekomstige inrichting van het grondbeleid (SIG).
Het SIG is fasegewijs opgebouwd en bestaat uit 5 elementen die terug te leiden zijn naar het hiervoor genoemde, onderliggende COSO-model. Per element is het doel geformuleerd en zijn uitgangspunten gecreëerd. In de volgende vijf tabellen is per element de gewenste situatie weergegeven.

Accent	***Element***	***Doel***
Raad	*Ontwikkelen beleid* *Analyseren risico's*	*Het ontwikkelen en vaststellen van een beleid door de gemeente met betrekking tot grondaankoop, grondverkoop en grondexploitatie; alsmede het inventariseren en analyseren van de risico's die het realiseren van dit gemeentelijk grondbeleid in de weg staan.*
	Uitgangspunten / criteria	
	- De gemeenteraad stelt een gemeentelijk grondbeleid vast. Het grondbeleid bevat: o heldere en concrete kaders en doelstellingen, o argumenten, voorwaarden en bepalingen over de wijze waarop grond wordt aangekocht, verkocht en geëxploiteerd, o instrumenten van grondbeleid en hoe deze worden gehanteerd, o bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot grondaankoop, grondverkoop en grondexploitatie, o een plafond voor strategische aankopen. - Bij de vaststelling van het grondbeleid wordt rekening gehouden met: o kansen en bedreigingen die de realisatie van het grondbeleid in de weg kunnen staan, o de positie van de gemeente ten opzichte van andere (grote) partijen op de markt bijvoorbeeld in verband met de trend dat grondeigenaren zelf ontwikkelen in plaats van de grond aan de gemeente te verkopen, o de beschikbare financiële middelen, o de financiële risico's, o rijks-, provinciaal en regionaal beleid en (wijziging in) wet- en regelgeving[5]. - Het grondbeleid is in lijn met beleid op verwante beleidsterreinen, onder andere Woonvisie 2003 en het Structuurplan. -	

[5] Wettelijke regelgeving is vervat in onder meer de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet, het Besluit Begroting en Verantwoording, de Handreiking voor de financiële en controleverordeningen (artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet en het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet.

Accent	*Element*	*Doel*
College Apparaat	*Beheersings-maatregelen Structuur*	*Het zorgdragen dat de (in het grondbeleid) bepaalde doelen en activiteiten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en dat de samenhangende en onderkende risico's worden ondervangen.*

Uitgangspunten / criteria

- Het college van B&W vertaalt het grondbeleid van de raad in beleidsvoornemens en concrete grondobjecten, aan de hand waarvan het College stuurt, beheert en controleert.
- Het college werkt het grondbeleid uit in regels en procedures voor de uitvoering. Deze bevatten onder meer:
  - een onderhandelingsprocedure voor aankoop en verkoop van grond,
  - een duidelijke organisatiestructuur met een transparante verdeling van taken en verantwoordelijkheden,
  - maatregelen ter voorkoming van speculatie met grond die door de gemeente onder de marktprijs is uitgegeven,
  - maatregelen ter voorkoming van grondspeculaties in alle overige gevallen van grondtransacties waarbij de gemeente is betrokken. Het middel van boeteclausules, mits juridisch haalbaar, dient hierbij niet te worden geschuwd.

- Het college van B&W draagt in alle gevallen, van rechtswege, verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid. In dat kader wordt het college rechtstreeks betrokken bij de uitvoering van alle grondbeleidtransacties en – projecten; in het bijzonder bij risicovolle projecten.

- Het grondbeleid wordt uitgevoerd door de Sector Grondgebied. Dit betreft zowel de ruimtelijke planvorming, verwerving en tijdelijk beheer van gronden, het bouwrijp maken van grond, gronduitgifte en beheer.

- De documentatie van projecten zal zodanig worden opgesteld dat daaruit zullen blijken:
  - de aanleiding tot het project,
  - de projectdoelen,
  - de regelgeving die van toepassing is,
  - de procedures die worden gehanteerd,
  - de afspraken die er tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn gemaakt,
  - de financiële kaders,
  - de plandata,
  - de uitgangspunten voor de beheersing en bijsturing,
  - de kwaliteitscriteria die worden gehanteerd,
  - de afspraken over overleg(vormen) en informatievoorziening,
  - de voortgang en status,
  - de rapportages die zijn uitgebracht,
  - de resultaten die zijn bereikt.

- De regels en procedures passen binnen de landelijke wet- en regelgeving.

Accent	*Element*	*Doel*
Raad *College* *Apparaat*	*Informeren* *Communiceren*	*Het ontwikkelen en borgen van die afspraken op het gebied van communicatie, informatievoorziening en overlegstructuren, die nodig zijn om activiteiten op het gebied van het grondbeleid te kunnen initiëren, uit te kunnen voeren en te kunnen controleren. Het doel hiervan is te waarborgen dat betrouwbare en volledige informatie op de juiste plaats aanwezig is en optimaal wordt gehanteerd.*

Uitgangspunten / criteria

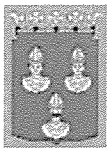
- De gemeenteraad informeert het college over het grondbeleid.

- Het college zorgt ervoor dat binnen het ambtelijk apparaat alle medewerkers (voor wie dat relevant is) op de hoogte zijn van:
  - het grondbeleid,
  - de beleidsvoornemens en de concrete grondprojecten,
  - de regels en procedures voor de uitvoering van het grondbeleid,
  - de eigen verantwoordelijkheden van functionarissen op het gebied van grondzaken.

- Het grondbeleid is geïntegreerd in het planning- en controlsysteem van de gemeente, hetgeen bijvoorbeeld betekent dat in de Voorjaarsnota over het grondbeleid wordt gerapporteerd.

- De ambtelijke organisatie en het college leggen periodiek, op een vooraf afgesproken wijze, verantwoording af aan respectievelijk het college en de gemeenteraad. Zowel over algemene zaken in het kader van het grondbeleid als over de voortgang van de specifieke projecten. Deze werkwijze is vastgelegd in een communicatie- en informatievoorzieningplan.





Accent	***Element***	***Doel***
Raad *College* *Apparaat*	*Bewaking* *Interne Controle*	*Het zodanig vestigen van maatregelen van interne controle dat de gewenste betrouwbaarheid, effectiviteit en efficiëntie bij de realisatie van het grondbeleid wordt bereikt. Met deze maatregelen wordt beoogd het bestaan en de werking van het interne beheersingssysteem regelmatig te controleren en evalueren.*

Uitgangspunten / criteria

- De aanwezige structuur en procedures dienen de goede uitvoering te waarborgen en dienen er voor te zorgen dat elk niveau (raad, college en apparaat) "in control" is.

- Er is vastgelegd welke functionarissen verantwoordelijk zijn voor het afleggen van verantwoording en welke functionarissen verantwoordelijk zijn voor het toetsen (bijvoorbeeld de controller).

- Vanuit het oogpunt van rechtmatigheid, betrouwbaarheid, volledigheid en beheersbaarheid dienen er voor die uitvoeringsprocessen, die risicovol zijn, maatregelen op het gebied van de interne controle te zijn getroffen. Een voorbeeld hiervan is dat bij grondtransactieprocedures uitgangspunten van functiescheiding dienen te zijn toegepast.

- Het college en de gemeenteraad nemen actief kennis van de rapportages over grondzaken. Indien nodig vragen zij om extra informatie en zullen zij (ieder binnen de eigen verantwoordelijkheid) tot bijsturingsacties overgaan.

Accent	*Element*	*Doel*
Raad *College* *Apparaat*	*Cultuur* *Soft controls*	*Het zorgdragen voor die cultuur, die condities en die sfeer, die nodig worden geacht om raadsleden, leden van het college en ambtenaren hun werk te kunnen verrichten. Het zijn vooral de vastgestelde en uit te dragen persoonlijke eigenschappen, normen en waarden, die van grote invloed zijn op de houding jegens en de aandacht voor de kwaliteit en integriteit van de beheersing van de interne procesvoering.*

Uitgangspunten / criteria

- Het college en de gemeenteraad gaan op een open, transparante en integere wijze met grondzaken om in de wetenschap dat met name bij dit beleidsveld misbruik en oneigenlijk gebruik zich zouden kunnen voordoen.
- Grondtransacties en grondexploitaties worden uitgevoerd door gekwalificeerd personeel.
- Het college treft maatregelen om de integriteit (normen en waarden) van de bij grondtransacties betrokken ambtenaren te waarborgen. Reeds bij de werving van personeel zal aan dit gegeven veel aandacht worden besteed.
- Het college vaardigt een manifest uit over wat zij (in het kader van de uitvoering van het grondbeleid) een "voorbeeld" van integer gedrag vindt en maakt duidelijk welke zaken en voorvallen door haar niet zullen worden getolereerd.

4 Bevindingen

De rekenkamercommissie heeft op basis van het documentenonderzoek en de interviews de werkelijke situatie bij de gemeente Eemnes met betrekking tot het grondbeleid onderzocht. De beschrijving van deze situatie is door middel van terugkoppeling van de interviewverslagen getoetst bij de geïnterviewde functionarissen.

De gesprekken met de geïnterviewden vonden op een open en betrokken wijze plaats. Tijdens de interviews is veel informatie verstrekt en zijn documenten ter onderbouwing van het gestelde overlegd. In de gesprekken zijn niet alleen processen en procedures aan de orde geweest, doch zijn bovenal ideeën uitgewisseld over de wenselijk geachte beleidsmatige inkadering en de bestuurlijke aansturing van het grondbeleid. Ook is in de gesprekken aandacht besteed aan het nut en de kosten van een meer consequente borging en naleving van kaderstelling, aansturing, uitvoering en controle van het grondbeleid.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van de rekenkamercommissie weergegeven. Dit geeft een beeld van de werkelijke situatie zoals aangetroffen bij de gemeente Eemnes. De rekenkamercommissie heeft gezien de invalshoek die voor het onderzoek is gekozen niet gestreefd naar volledigheid.

In de vijf tabellen op de volgende pagina's zijn per element, overeenkomstig de beschrijving in het Streefmodel Inrichting Grondbeleid (SIG), de belangrijkste bevindingen van de rekenkamercommissie weergegeven. Zowel overeenkomsten als verschillen tussen het streefmodel en de aangetroffen werkelijkheid komen hierbij aan de orde.

Accent	Element	Doel
Raad	*Ontwikkelen beleid* *Analyseren risico's*	*Het ontwikkelen en vaststellen van een beleid door de gemeente met betrekking tot grondaankoop, grondverkoop en grondexploitatie; alsmede het inventariseren en analyseren van de risico's die het realiseren van dit gemeentelijk grondbeleid in de weg staan.*

Bevindingen

Er is op dit moment geen document voorhanden omtrent een samenhangend gemeentelijk grondbeleid, dat wil zeggen dat er niet één document bestaat waarin alles met betrekking tot grondzaken is beschreven. Een grondbeleid waarin ook wordt opgesomd wie waarvoor verantwoordelijk is en welke bevoegdheden aan de raad, het college en het ambtelijk apparaat zijn toegewezen. Gebleken is bijvoorbeeld dat het ten aanzien van het seniorenconvent niet voor iedereen duidelijk is welke positie dit convent inneemt en welke bevoegdheden het heeft. Overigens zijn er wel documenten die op specifieke punten van het grondbeleid[6] ingaan. Hoewel evaluatie[7] en actualisering van de uitvoering van beleid soms plaats vindt zijn daarvoor geen vooraf bepaalde kaders en mijlpalen vastgesteld.

In de notitie "Hoe nu verder met grondbeleid" van 20 september 2002 zijn enkele uitgangspunten voor het grondbeleid opgenomen. Met name is daarin bepaald dat de gemeente nog minimaal 10 jaar voldoende mogelijkheden moet hebben voor het bouwen van woningen en dat renteverlies beperkt dient te blijven tot een verdubbeling van de kosten.

Met betrekking tot het grondbeleid worden de risico's niet systematisch geïnventariseerd en geanalyseerd. In de praktijk wordt er weliswaar gekeken naar risico's van planschade en bodemverontreiniging, maar niet naar bijvoorbeeld het risico dat een projectontwikkelaar zijn verplichtingen niet zou kunnen nakomen.
In samenwerking met een gespecialiseerd advocatenbureau wordt wel bewaakt of te tekenen contracten juridisch sluitend zijn.

Binnen de sector is men bezig met de als noodzakelijk geduide omschakeling van de positie van projectontwikkelaar naar die van projectonderhandelaar. Bij het maken van plannen met betrekking tot nieuwbouw wordt wel al rekening gehouden met het gegeven dat grond in het bezit is van projectontwikkelaars.
Blijkens een bericht op de site van het ministerie van VROM van 18 juli 2006, is het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet naar de Eerste Kamer gestuurd. Het wetsvoorstel voorziet in een heldere basis voor contracten tussen de gemeente en de marktpartijen op punten als exploitatiekosten, kostenverdeling en kwaliteitseisen. Het wetsvoorstel biedt daarnaast ook de mogelijkheid voor de gemeente om locaties aan te wijzen voor sociale woningbouw en het vaststellen van vrije kavels. Het wetsvoorstel treedt waarschijnlijk in de loop van 2007 in werking. Het heeft er alle schijn van dat de gemeente zich (weer) moet voorbereiden op haar positie als projectontwikkelaar.

Er wordt niet specifiek een budget gereserveerd voor aankoop van grond. Grondaankopen vormen, zowel budgettair als qua uitwerking van beleid, een onderdeel van de grote projecten.

[6] Bijvoorbeeld: Exploitatieverordening Eemnes 2005, Programmabegroting Eemnes 2006, Woonvisie 2003, Voorstel instellen Volkshuisvestingsfonds Eemnes 2006.
[7] Evaluatie verkoop grondpercelen 1995.

Accent	*Element*	*Doel*
College Apparaat	*Beheersings-maatregelen Structuur*	*Het zorgdragen dat de (in het grondbeleid) bepaalde doelen en activiteiten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en dat de samenhangende en onderkende risico's worden ondervangen.*

Bevindingen

Momenteel is er geen sprake van een kader voor de directe en traceerbare vertaling van raadsbesluiten naar het grondbeleid zoals uitgewerkt door het College. De sector handelt naar bevinden op basis van de in diverse notities vastgelegde afspraken. Men stelt dat de Raad wordt ingelicht zodra van deze afspraken zou worden afgeweken

In het voorstel Grond(aankoop)beleid staat op hoofdlijnen de procedure met betrekking tot het verwerven van gronden beschreven.

De sector Grondgebied heeft in de periode 1992/1993 haar procedures en de daarbij behorende aansprakelijkheidsrisico's in handboeken vastgelegd, conform een rapport van een in 1992 ingestelde werkgroep. Dit handboek heeft midden negentiger jaren de functie gekregen van handboek procesbeheersing, afgestemd op de toenmalige veranderde risicoaansprakelijkheid van de gemeente. Een volgende stap werd eind negentiger jaren gemaakt. Het handboek kreeg een functie in het door de sector Grondbeleid voor bepaalde processen opgezette NEN- en ISO 9001-systeem.
Enige jaren geleden is besloten om het verkregen kwaliteitscertificaat niet te verlengen. Aanleiding daartoe was de noodzaak om over te gaan op een meer actueel kwaliteitssysteem. Discussies over de daarbij te maken systeemkeuze en over de opvatting dat een kwaliteitssysteem de gehele organisatie zou dienen te omvatten hebben tot op heden niet tot besluitvorming geleid.
Hoewel de beschreven procedures in beginsel nog steeds worden aangehouden hebben zij hun functie en bruikbaarheid als kwaliteitssysteem verloren.

In de Woonvisie 2003 is een anti-speculatiemaatregel beschreven ter voorkoming van speculatie met grond die door de gemeente onder de marktprijs is uitgegeven. Het is niet bekend of deze maatregel in de praktijk in alle gevallen wordt toegepast.

Naar verluid zijn onderhandelingen met externe partijen altijd projectgebonden, de voorstellen aan het college volgen ook die lijn. In de voorstellen staat onder meer welke (twee) sectorhoofden de onderhandelingen zullen voeren. De terugkoppeling over deze onderhandelingen vindt plaats naar het college; de wijze van terugkoppeling is niet in procedures vastgelegd.

De sector gaat er vanuit dat, door het beroep kunnen doen op juridische bijstand is voorzien in een continue zorg dat de regels en procedures passen binnen de landelijke wet- en regelgeving.

Accent	*Element*	*Doel*
Raad *College* *Apparaat*	*Informeren* *Communiceren*	*Het ontwikkelen en borgen van die afspraken op het gebied van communicatie, informatievoorziening en overlegstructuren, die nodig zijn om activiteiten op het gebied van het grondbeleid te kunnen initiëren, uit te kunnen voeren en te kunnen controleren. Het doel hiervan is te waarborgen dat betrouwbare en volledige informatie op de juiste plaats aanwezig is en optimaal wordt gehanteerd.*

Bevindingen

Hoewel er over bepaalde projecten, het grondbeleid betreffende, tussen het college en de raad communicatie plaats vindt en documenten worden uitgewisseld is er geen sprake van een systematisch rapporteren en informeren over de uitvoering van het grondbeleid. Ook in het planning- en controlsysteem zijn de voor de beheersing van de met het grondbeleid samenhangende doelstellingen geen taakstellingen expliciet opgenomen.

In de communicatie over de opzet van projecten wordt wel gerapporteerd over aan grond gerelateerde zaken binnen die projecten. Over de voortgang van de projecten, inclusief de financiële stand van zaken met betrekking tot grond, wordt gerapporteerd in de voorjaarsnota, de najaarsnota en het jaarverslag annex jaarrekening.

Het gemeentelijk apparaat geeft aan dat zij de raad de gelegenheid biedt tot het direct stellen van vragen aan de sector Grondgebied. Van deze mogelijkheid wordt echter maar zelden gebruik gemaakt. Binnen de nieuwe raad is wel afgesproken dat alle technische vragen direct aan het apparaat gesteld zullen worden en niet in commissies behoeven te worden behandeld.

Met de raad is afgesproken dat in gevallen waarbij informatie over projecten niet openbaar mag zijn het seniorenconvent wordt ingelicht. In de praktijk is daar met betrekking tot het onderwerp grondbeleid slechts sporadisch sprake van.

Er is geen overzicht aanwezig van alle gronden en terreinen waarover de gemeente zeggenschap heeft, in die zin dat er een volledige registratie zou zijn van die percelen, die zijn verhuurd, verpacht zijn, nog bebouwd moeten worden, in bezit zijn van projectontwikkelaars dan wel met rechten zijn bezwaard. Het inzicht in en de beheersing van deze materie zal worden verbeterd door het niet meer gratis beschikbaar stellen van terreinen. Het gevaar bestaat namelijk dat het overzicht van gronden in het bezit van de gemeente niet volledig zou zijn. Door het heffen van huur onder gelijktijdige verstrekking van een daartoe strekkend subsidiebedrag kan budgetneutraal correctie plaatsvinden. Ook het meer consequent toepassen van het anti-speculatiebeding zal de invloed van de gemeente op grondtransacties verbeteren.
Overigens is in de notitie "Hoe nu verder met grondbeleid" van 20 september 2002 wel een summiere inventarisatie van beschikbare grond aangetroffen. Deze grond is gedeeltelijk in bezit van projectontwikkelaars. Ook in de Woonvisie 2003 is een inventarisatie van beschikbare bouwlocaties opgenomen. Daarbij is de conclusie vastgelegd dat, uitgaande van een migratiesaldo 0, er voldoende grond beschikbaar is om vanaf 2006 nog 10 jaar te kunnen bouwen.

Accent	*Element*	*Doel*
Raad *College* *Apparaat*	*Bewaking* *Interne Controle*	*Het zodanig vestigen van maatregelen van interne controle dat de gewenste betrouwbaarheid, effectiviteit en efficiëntie bij de realisatie van het grondbeleid wordt bereikt. Met deze maatregelen wordt beoogd het bestaan en de werking van het interne beheersingssysteem regelmatig te controleren en evalueren.*

Bevindingen

Tijdens de interviews kwam naar voren dat ieder project wordt afgesloten met een eindevaluatie. Deze evaluatie wordt uitgevoerd middels het nalopen van een checklist.

Niet aantoonbaar kan worden gemaakt dat de inrichting van de administratieve organisatie en de maatregelen van interne controle toereikend zijn. Er wordt gesteld dat de procedures die er wel zijn, bijvoorbeeld het voeren van overleg met projectontwikkelaars, niet compleet zijn en niet zijn bijgewerkt. Het verslag van bevindingen aan de Raad door de externe accountant ondersteunt deze bevinding.

Op grond van artikel 213a, lid 1van de Gemeentewet is op 29 september 2003 de "Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid 2004" door de raad vastgesteld. De in deze verordening verplicht gestelde periodieke doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoeken vinden echter niet plaats.

Accent	*Element*	*Doel*
Raad *College* *Apparaat*	*Cultuur* *Soft controls*	*Het zorgdragen voor die cultuur, die condities en die sfeer, die nodig worden geacht om raadsleden, leden van het college en ambtenaren hun werk te kunnen verrichten. Het zijn vooral de vastgestelde en uit te dragen persoonlijke eigenschappen, normen en waarden, die van grote invloed zijn op de houding jegens en de aandacht voor de kwaliteit en integriteit van de beheersing van de interne procesvoering.*
	Bevindingen	
	Er is door de gemeente Eemnes in 2002 een gedragscode opgesteld voor het bestuur en in 2003 voor het ambtelijk apparaat.	

5 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek naar het grondbeleid van de Gemeente Eemnes heeft een ander karakter gekregen dan bij de aanvang van het onderzoek was voorzien. Het is geen onderzoek geworden naar de werking van het grondbeleid, in casu de feitelijke uitvoering van bepaalde projecten of zekere gebeurtenissen. Ook is niet ingestoken op het kunnen vaststellen of het bestaan van regelgeving en procedures overeenkomt met de uitgangspunten die daarvoor door raad en college zijn geformuleerd.

Het onderzoek kent duidelijk een tweezijdige aanpak. Enerzijds is getracht vast te stellen welke procedurele criteria bij de uitvoering worden gehanteerd; dit wordt ook wel "nulmeting" genoemd. Anderzijds is het onderzoek te kenschetsen als desk research. "Vanachter het bureau" is namelijk onderzocht welk conceptueel inrichtingskader voor de gemeente Eemnes van toepassing zou kunnen zijn.

Op basis van het onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat de uitvoering van het grondbeleid zich qua structuur en procedures redelijk goed verloopt; conform impliciete veronderstellingen over de daarbij te hanteren criteria. Onderzoeken die als input voor het grondbeleid kunnen dienen zijn uitgevoerd (bijvoorbeeld "Woonvisie"), terwijl regelgeving beschikbaar is om in voorkomende gevallen toe te passen ("Exploitatieverordening Eemnes 2005"). Ook is in de programmabegroting voor 2006 het onderwerp Grondbeleid expliciet opgenomen.

Wij zijn echter wel van oordeel dat, mede gezien de invoering van het duaal systeem, zich in toenemende mate het gemis doet gevoelen van een geheel aan afspraken en procedures. Regelgeving die inzichtelijk moet maken op welke wijze het grondbeleid is vormgegeven, hoe het omzetten van het beleid naar praktisch uitvoerbare projecten en bedrijfsvoeringspelregels haar beslag heeft gekregen en hoe de uitvoering van het beleid plaats vindt. Deze conclusie wordt ook onderschreven door de opmerkingen die er in de verschillende raadsfracties over het grondbeleid zijn gemaakt. Ook de eisen die de wetgever in toenemende mate stelt aan de kwaliteit van registratie van en het verstrekken van informatie over grondaangelegenheden onderschrijft het belang van een gesystematiseerd geheel aan afspraken en regels..

Het kennis nemen van ontwikkelingen op het vlak van wetgeving en governance, het ontwikkelen van een geïntegreerd beleid, het vertalen van beleid naar uitvoeringsmodaliteiten, het sturen en beheren van de uitvoering en het reflecteren op en toetsten van de lopende projecten zijn aspecten van het grondbeleid die een zodanige samenhang vertonen dat een de verschillende stappen overkoepelend raamwerk niet kan worden gemist.
Dat is ook de achtergrond van onze conclusie dat een samenhangend geheel van afspraken en procedures ontbreekt. Een dergelijke structuur is nodig om aan wettelijke verplichtingen te kunnen voldoen. Onze aanbeveling is dat de gemeente nu vaart zou moeten maken met het ontwikkelen en implementeren van een kaderstellend geheel aan beleidsontwikkeling, beleidsuitwerking, uitvoering en evaluatie van het grondbeleid.

Voor het institutionaliseren van een samenhangend raamwerk voor het grondbeleid zou gebruik kunnen worden gemaakt van het streefmodel zoals dat in dit rapport onder hoofdstuk 3 is weergegeven. In dat raamwerk is een opbouw gehanteerd die zowel recht doet aan het ontwikkelen van beleid als het vertalen van dat beleid naar voor de uitvoering van projecten hanteerbare regelgeving en uitvoeringsvoorschriften. Met nadruk stellen we dat het model niet los kan worden gezien van de wijze waarop in het algemeen, dus ook voor de andere beleidsterreinen binnen de gemeente, vorm wordt gegeven aan de beleidsontwikkeling, aan de vertaling van beleid naar uitvoering en aan de sturing van en verantwoording over de feitelijke bedrijfsvoering.

De in het voorgaande gepropageerde samenhang bij het ontwikkelen van en vormgeven aan het grondbeleid impliceert ook dat in de planning- en controlcyclus dit grondbeleid geïntegreerd dient te worden opgenomen. De doelstellingen en te bereiken resultaten van dit grondbeleid kunnen dan worden geoperationaliseerd naar taakstellingen en projecten, terwijl over de gemaakte vorderingen bij de realisatie kan worden gerapporteerd.

Het in dit rapport gepresenteerde streefmodel moet ook nadrukkelijk als een ideaalmodel worden gezien. De ambities van de gemeente Eemnes zouden ons inziens zover moeten reiken dat een dergelijk model op termijn faseerbaar zou kunnen worden ingevoerd. De beheersing van de daadwerkelijke uitvoering door het ontwikkelen en formaliseren van procedurebeschrijvingen van de meest kritieke processen zouden ons inziens daarbij prioriteit moeten krijgen. Een dergelijke prioriteitsstelling komt ook tegemoet aan de opmerkingen die door de extern accountant in haar managementletters zijn gemaakt.

In het verleden is bijzondere aandacht besteed aan het ontwikkelen en updaten van de procedures die de uitvoering van het grondbeleid regarderen. Het daartoe ontwikkelde en toegepaste handboek is de laatste jaren niet meer aangepast aan de veranderende omstandigheden. Eén van de argumenten voor het niet continueren van dit onderhoud bleek te zijn dat de sector zich daarmee een uitzonderingspositie had verworden. Bij een hernieuwde opzet pleiten wij ervoor te besluiten het vastleggen van die procedures, die uit een oogpunt van onderkende risico's om een nauwe inkadering vragen gemeentebreed te doen plaatsvinden.

De uitvoering van het grondbeleid lijkt zeker in aanmerking te komen voor het jaarlijks uitvoeren van één of meer interne audits. In dat verband stellen we voor om uitvoering te geven aan de verordening die is opgesteld conform artikel 213 A van de Gemeentewet.

Gezien de samenwerking die met de gemeenten Laren en Blaricum plaats vindt ligt het voor de hand te bewerkstelligen dat het ontwikkelen van het bovengenoemde raamwerk voor het grondbeleid in BEL-verband plaatsvindt. Een dergelijke samenwerking zou de eenduidigheid binnen de BEL-gemeenten kunnen bevorderen, zal de efficiency en effectiviteit van het ontwikkelings- en ontwerpproces optimaliseren, opent de mogelijkheid tot uitwisseling van medewerkers en maakt het mogelijk om gezamenlijk software aan te schaffen. Voor wat betreft het integreren van het grondbeleid in de planning- en controlcyclus kan mogelijk afstemming plaatsvinden met gemeente Laren over de aldaar ontwikkelde nieuwe "opzet van planning en control 2006".

Om het beleid aan de veranderende omstandigheden in de omgeving te kunnen aanpassen lijkt ook een structuuraanpassing in de ambtelijke organisatie gewenst, in die zin dat één functionaris specifiek wordt belast met het sonderen van die veranderingen, die van invloed zijn op het bestaande kader aan beleid en uitvoering van het grondbeleid. Bij het voor de raad ontwikkelen van voorstellen ter aanpassing van het bestaande kader kunnen dan tevens de interrelaties met andere beleidsonderwerpen in kaart worden gebracht. Een dergelijke functionaris kan ook als taak krijgen de regie te voeren bij het inventariseren en lokaliseren van risico's die de gemeente op het vlak van bijvoorbeeld grondbeleid loopt. Mogelijke beheersingsmaatregelen ter voorkoming van deze risico's kunnen daarbij worden ontwikkeld en ingevoerd. Niet onderzocht is of en hoe een dergelijke functie zich laat combineren met soortgelijke werkzaamheden voor andere beleidsterreinen, dan wel dat een dergelijke functie binnen de BEL-samenwerking haar beslag zou kunnen krijgen.

Het duaal systeem vereist meer dan voorheen dat de structuur van informeren, communiceren en verantwoorden op een transparante en hanteerbare wijze wordt ingericht. Naast het daarop instellen van de planning- & controlcyclus dienen de daaraan gerelateerde systemen en projectadministraties zodanige informatie te genereren dat de raad kan toezien op het feitelijk verloop van die ontwikkelings- en uitvoeringsactiviteiten die uit het geaccordeerde beleid voortvloeien.

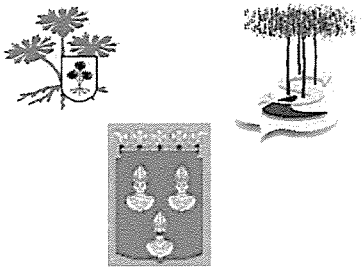
6. Besluit van het college van Burgemeester en Wethouders

Het besluit van het College naar aanleiding van de bespreking op 14 november 2006 luidt als volgt:

"Het college heeft waardering voor het rapport en acht het ontwikkelde Streefmodel Inrichting Grondbeleid (SIG) in theorie een goed model. Gelet op het feit dat de gemeente nauwelijks eigen grond heeft en gelet op de nieuwe grondexploitatiewet streeft het college naar een pragmatische aanpak ervan, welke in BEL-verband in 2008 nader invulling kan krijgen".

Bijlage 1: Documentenoverzicht

Naam / onderwerp	Steekwoorden / inhoud	Datum
Suggesties voor onderzoeksonderwerpen Rekenkamercommissie	Diverse e-mail-berichten vanuit de fracties met voorstellen voor onderzoeksonderwerpen	20-12-2005
Jaarplan 2006	Jaarplan Rekenkamercommissie BEL-gemeenten	24-02-2006
Sector Grondgebied	Beschrijving taakgebied	06-03-2006
Planningslijst commissies/raad 2006	Onderwerpen die commissies betreffen	13-03-2006
Raadsprogramma	Raadsprogramma 2002-2006, algemene uitgangspunten, ruimtelijke ordening	
Volkshuisvestingsfonds	Initiatiefvoorstel volkshuisvestingsfonds gemeente Eemnes	21-02-2006
Evaluatie verkoop groenpercelen	Evaluatie verkoop groenpercelen met daarin opgenomen voorstellen	26-02-1996
Verzoek verkoop grond	Verkoop restperceel grond	26-03-2002
Hoe nu verder met het grondbeleid	Grond(aankoop)beleid, grondaankoop voor woningbouw	08-10-2002
Passieve ontwikkelingsprojecten	De rol van de gemeente Eemnes als projectonderhandelaar	10-03-2004
Dorpsentree Eemnes	Bestuursopdracht, sector Grondgebied	02-11-2004
Intentieovereenkomst Dorpshart Eemnes	Concept intentieovereenkomst m.b.t. de ontwikkeling van het dorpshart van Eemnes	05-03-2005
Locatiekeuze Brandweerkazerne	Vestiging nieuwe brandweerkazerne	19-04-2005
Delegatiebesluit 2002	Delegatiebesluit 2002	07-03-2002
Delegatiebesluit 2006	Delegatiebesluit 2006	21-03-2006
Verordening doelmatigheid bestuur (art. 213a Gwet)	Besluit tot periodiek onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid	29-09-2003
Gedragscode ambtelijke integriteit	Gedragscode ambtelijke integriteit 2003	2003
Gedragscode bestuurlijke integriteit	Gedragscode bestuurlijke integriteit Eemnes 2002	24-06-2002
Exploitatieverordening gemeente Eemnes 2005	Exploitatieverordening	2005
Woonvisie 2003	Een visie op het wonen	2003
Paardennota Eemnes	Vertaling en samenvatting van het bestaande beleid met betrekking tot paarden in Eemnes	26-04-2004
Voorontwerp Bestemmingsplan Torenzicht	Bestemmingsplan Torenzicht	mei 2005



Naam / onderwerp	Steekwoorden / inhoud	Datum
Inkoop- en aanbestedingsbeleid Eemnes 2005	Verordening Inkoop- en aanbestedingsbeleid	30-08-2005
Concept Stappenplan Gezamenlijke invoering 'De andere overheid'	Stappenplan gezamenlijke invoering 'De andere overheid' Eemnes en Laren	april 2006
Concept consequenties en aanpak 'Invoering authentieke registraties'	Invoering van het stelsel van authentieke basisregistraties.	mei 2006
Begroting 2003	Beleidsbegroting 2003 en meerjarenramingen 2004-2006	2003
Rekening 2004	Jaarrekening 2004	2004
Begroting 2005	Programmabegroting 2005 en meerjarenramingen 2006-2008	2005
Najaarsnota 2005	Najaarsnota 2005, periode 1 mei-31 augustus 2005	26-08-2005
Begroting 2006	Programmabegroting 2006 en meerjarenramingen 2007-2009	2006
Uitkomsten controle jaarrekening 2004	Verslag van bevindingen voor de Raad	2005
Rekening 2004	Vaststellen rekening 2004.	12-04-2005
Controleprotocol 2004	Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeente Eemnes	2004
Uikomsten controle van de jaarrekening 2005	Verslag van bevindingen aan de Raad	02-05-2006
VROM	Diverse stukken met betrekking tot het zogenaamde VROM onderzoek	2005/2006