

## Quick scan Grondbeleid

## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	blz. 2
1. Inleiding	blz. 3
2. Onderzoeksvragen	blz. 4
3. Toetsingskader	blz. 5
4. Bevindingen	blz. 6
4.1 Vraag 1	blz. 6
4.2 Vraag 2	blz. 7
4.2.1 Nota Strategisch grondbeleid	blz. 7
4.2.2 Nota grondprijzen gemeente Leiden	blz. 8
4.2.3 Beëindiging erfpacht als generieke erfpachtvorm	blz. 8
4.2.4 Nota Strategisch Vermogensbeheer	blz. 8
4.2.5 Programma Ruimtelijke Investerings Leiden	blz. 8
4.3 Samenhang met verordeningen	blz. 9
5. Conclusies	blz. 10
6. Aanbevelingen	blz. 11
Bijlage 1	blz. 13
Bijlage 2	blz. 14
Bijlage 3	blz. 15

## Voorwoord

Hierbij biedt de Rekenkamercommissie het rapport 'Quick Scan Grondbeleid' aan. Een quick scan houdt in dat slechts een globale beoordeling van het te onderzoeken onderwerp heeft plaatsgevonden. In deze quick scan is gekeken naar de door de raad vast te stellen kaders voor het gemeentelijke grondbeleid. In 2004 is door het college toegezegd dat het opstellen van beleidsnota's, ten behoeve van de kaderstelling in 2005 zou worden opgepakt. Daarbij is tevens een planning opgesteld voor de diverse deelaspecten van het grondbeleid.

Wij hebben in deze quick scan een drietal aspecten beoordeeld, te weten:

- de realisatie van de aan de raad toegezegde planning van beleidsnota's;
- de duidelijkheid van de in de nota's vastgelegde kaders;
- en de samenhang van de beleidskaders met de verordening.

De rekenkamercommissie constateert dat in de afgelopen twee jaar een belangrijke inhaalslag is gepleegd met het vaststellen en actualiseren van de beleidskaders voor het gemeentelijke grondbeleid. Dat neemt niet weg dat nog niet alle kaders zijn vastgesteld, en dat op een aantal punten nog verbeteringen is aan te brengen in de kaderstelling.

Deze quick scan is door de rekenkamercommissie zelf uitgevoerd, met ondersteuning vanuit de griffie.

Cornelis van der Werf  
Voorzitter rekenkamercommissie Leiden

## 1. Inleiding

Het grondbeleid is een van de onderwerpen op de groslijst van de rekenkamercommissie (hierna rkc). Het onderwerp is door diverse belanghebbende, zowel van de kant van de raad als de gemeentelijke organisatie aangedragen. Dat is de reden dat de rkc heeft besloten een quick scan naar het grondbeleid ter hand te nemen.

In de brief van 10 november 2005 heeft de rkc de raad en het college van haar voornemen op de hoogte gesteld.

### Verordening artikel 212 Gemeentewet

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer, alsmede de inrichting van de financiële organisatie, door de raad worden vastgesteld. Op 7 oktober 2003 heeft de raad van de gemeente Leiden dat ook daadwerkelijk gedaan. Bij het opstellen van de verordening is in grote lijnen de modelverordening van de VNG gevolgd.

In de artikelen 17 t/m 24 wordt aangegeven dat het college de raad periodiek beleidsnota's voor specifieke onderwerpen ter vaststelling aanbiedt. Deze onderwerpen zijn gekoppeld aan de paragrafen van de jaarlijkse begroting.

Zo is in artikel 23 bepaald dat het college tenminste eens in de vier jaar een (geactualiseerde) nota beleidskader grondbeleid ter vaststelling aan de raad aanbiedt. Deze nota behandelt in ieder geval:

- a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid;
- b. de relatie met de programma's van de begroting;
- c. de te ontwikkelen en in ontwikkeling te nemen projecten;
- d. de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
- f. de uitgifte van gronden in erfpacht en de vaststelling van de erfpachtvergoedingen;
- g. de uitgangspunten voor winstneming en de reserves in relatie tot de risico's.

### Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Ook wordt voor wat betreft het grondbeleid een relatie gelegd met de begroting. Van belang hierbij is ook het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Hierin zijn voorschriften opgenomen waaraan de jaarlijkse begroting en jaarrekening moeten voldoen. In dit kader is artikel 16 van belang waarin staat dat in de begroting en de jaarrekening een paragraaf over het grondbeleid moet worden opgenomen. De inhoud hiervan komt vrijwel overeen met de tekst van artikel 23 (1<sup>e</sup> lid van de verordening 212 Gemeentewet).

### Uitwerking

In het raadsvoorstel behorende bij de Financiële Verordening, is opgenomen dat de Nota Hoofdlijnen van het gemeentelijke grondbeleid gemeente Leiden die in 2000 is vastgesteld, in 2005 zal worden geactualiseerd. Om aan dit besluit gevolg te geven is door de directeur van de dienst Bouwen en Wonen (hierna BoWo) op 29 september 2004 voor de raad een presentatie gehouden, waarin de volgende kaderstellende nota's in een planning waren opgenomen:

1. Nota strategisch grondbeleid
2. Nota vermogensbeheer
3. Grondprijzenbeleid
4. Erfpachtbeleid
5. Verkoop-/uitgiftebeleid
6. Exploitatieverordening

Deze planning is het uitgangspunt voor de door de rkc uitgevoerde quick scan.

## 2. De onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft in de brief aan het college waarin zij haar onderzoek aankondigt de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

**Vraag 1:** Zijn de nota's conform de planning vervaardigd en afgerond met besluitvorming door de raad?

**Vraag 2:** Zijn de beleidskaders voldoende duidelijk, meetbaar en transparant geformuleerd.

In het kader van transparantie speelt ook de Financiële Verordening gemeente Leiden ex 212 Gemeentewet een belangrijke rol. Deze verordening kan gezien worden als de paraplu boven de diverse financiële beleidsnota's. In artikel 23, lid 1 wordt aangegeven welke aspecten in de nota grondbeleid moeten worden behandeld. Voor de controle door de raad is ook de verantwoording over het gevoerde beleid relevant. Daarover zijn bepalingen opgenomen in artikel 23, lid 2. Een logische aansluiting van de (grondbeleid)nota's op de bepalingen in de Financiële Verordening bevordert de transparantie en geeft een beter inzicht in het financiële handelen en de controle daarop.

Deze afhankelijkheid leidt tot de volgende (sub-)vragen in de quick scan:

**Vraag 3a:** Sluiten de vervaardigde nota's (logisch) aan op de bepalingen in artikel 23, 1e lid van de verordening?

**Vraag 3b:** Sluiten de vervaardigde nota's (logisch) aan op de bepalingen in artikel 23, 2e lid van de verordening?

### 3. Het toetsingskader

Het toetsingskader bevat de volgende elementen:

1. Het tijdselement: afstemming data waarop de nota's gereed zijn gekomen in overeenstemming zijn met de data opgenomen in de door de directie van BoWo gepresenteerde planning.
2. Toets op meetbaarheid en transparantie: zijn de vervaardigde nota's voldoende transparant zodat voor de raad duidelijk is wat de beleidskaders zijn? Zijn de beleidskaders zodanig concreet geformuleerd dat de raad de uitvoering door het college kan meten (toetsen)?
3. Logische samenhang: beoordelen van de aansluiting van de nota's op de Financiële Verordening.

## 4. De bevindingen

### 4.1 Vraag 1: Zijn de nota's conform de planning vervaardigd en afgerond met besluitvorming door de raad?

Van de afronding van de diverse nota's door besluitvorming in de raad kan het volgende overzicht worden gegeven.

1. Nota strategisch grondbeleid (raadsbesluit 8 juni 2005 nr. 05.0051)
2. Nota vermogensbeheer (raadsbesluit 8 juni 2005 nr. 05.0052)
3. Grondprijzenbeleid (raadsbesluit 7 december 2004 nr. 04.0168)
4. Erfpachtbeleid (raadsbesluit 22 februari 2005 nr. 05.003)
5. Verkoop-/uitgiftebeleid
6. Exploitatieverordening

Opgemerkt wordt hierbij dat de rkc niet is gebleken dat er een bestuurlijke planning (van de raad of het college) was, waarin duidelijke afspraken waren gemaakt over de tijdstippen waarop de nota's ter vaststelling zouden moeten worden aangeboden. Wel zijn de diverse nota's in de Lange Termijn Agenda van de commissie Ruimte en Grond (RG) opgenomen. Wat daarbij opvalt is dat voor de meeste nota's de data waarop behandeling door de commissie RG zou plaatsvinden zeer regelmatig worden opgeschoven.

Voor het toetsen of de nota's conform de planning zijn vervaardigd is de rkc er van uitgegaan dat de door de directeur BoWo in zijn presentatie d.d. 29 september 2004 vermelde data, de data waren waarop de diverse nota's door de dienst zouden worden opgeleverd. De dienst kan immers niet verantwoordelijk worden gehouden voor de verdere voortgang nadat de onderscheiden nota's aan het college zijn aangeboden.

Bijlage 1 geeft een overzicht van de geplande en de gerealiseerde data voor de diverse nota's. Samengevat levert dit de volgende resultaten op:

#### *Bevindingen:*

- De Nota strategisch Grondbeleid is niet in het najaar 2004 gereed gekomen, doch pas in januari 2005.
- De nota Verkoop-/uitgiftebeleid (planning was voorjaar 2005) is nog niet gereed.
- De exploitatieverordening (planning november 2004) is nog niet vervaardigd in afwachting van nieuwe wetgeving
- De eerste versies van de overige nota's zijn ambtelijk gereed gekomen binnen de door de directie BoWo genoemde termijn.
- Een bestuurlijke planning voor de behandeling van de nota's in college en raad ontbrak/breekt. Er zit veel tijd tussen het gereedkomen van de ambtelijk eerste versie en de tijdstippen waarop de nota's door het college resp. de raad worden behandeld en/of vastgesteld.

## **4.2 Vraag 2      Zijn de beleidskaders voldoende meetbaar en transparant geformuleerd?**

In het kader van zijn kaderstellende en controlerende taak moet de raad aan het college duidelijke beleidskaders meegeven. Deze zouden moeten zijn opgenomen in de verschillende kaderstellende nota's. Het college moet handelen binnen deze kaders en als sluitstuk moet de raad kunnen controleren of het college binnen die kaders handelt.

Achtereenvolgens worden de verschillende kaderstellende nota's besproken.

### **4.2.1      Nota Strategisch Grondbeleid 2005**

Leidraad voor het grondbeleid is de zogenaamde Plankaart Ruimtelijke Structuur 2030. De nota Strategisch Grondbeleid moet volgens de nota beschouwd worden als een kaderstuk voor het grondbeleid, en is richtsnoer voor de nadere uitwerking van onderdelen.

De nota draagt zoals in de toelichting ook wordt opgemerkt naast kaderstelling ook een informatief karakter. Het geeft op een duidelijke wijze de huidige ruimtelijke positie van de gemeente weer en licht de van belang zijnde aspecten toe. Hierdoor ontstaat bij de lezer een transparant beeld van het grondbeleid, waardoor nadere uitwerkingen (inclusief kaderstellingen) beoordeeld kunnen worden in de juiste context. De nadere uitwerkingen worden besproken in de hierna onder 4.2.2 tot 4.2.5 genoemde nota's.

In de nota zijn niet veel toetsbare elementen opgenomen. Zo wordt een beschrijving gegeven van relevante ontwikkelingen op landelijk niveau. Daarnaast wordt de koppeling beschreven tussen ruimtelijke ontwikkelingen en de rol van het grondbedrijf daarbij. Ook worden de strategische uitgangspunten geformuleerd om te komen tot een grondbeleid in Leiden. Vervolgens worden de instrumenten benoemd om dit beleid te kunnen uitvoeren, zowel organisatorisch als inhoudelijk.

De nota komt in voldoende mate tegemoet aan de bedoelingen van artikel 23 van de Financiële Verordening voor wat betreft het onderdeel strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente Leiden. Voor een volledige kaderstelling zijn echter ook de onder 4.2 tot 4.5 genoemde nota's noodzakelijk.

Het meest concrete onderdeel van de nota betreft het verwervingsbeleid. De criteria op basis waarvan de gemeente tot verwerving zal overgaan zijn duidelijk omschreven, kennen een duidelijke planfasering en zijn in de uitvoering toetsbaar door de raad.

Over het onderdeel grondverwerving merkt de rkc echter nog het volgende op:

In het raadsbesluit 05.0051 punt 6 is de volgende bepaling opgenomen:

“In te stemmen met dat daar waar initiatieven worden ontplooid om strategisch grond- c.q. vastgoedposities in te nemen door de gemeente, terughoudendheid met betrekking tot de informatievoorziening onvermijdelijk is om het gemeentelijk belang te schaden.”

In de toelichting op de modelverordening is het volgende opgenomen:

“Daar de begroting, jaarstukken en nota's openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening geëiste informatie de belangen van de gemeente schaden. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het opnemen van de financiële onderhandelingsruimte in de begroting voor de aankoop van een stuk grond. Dergelijke informatie tast de onderhandelingspositie van de gemeente aan. Zulke gegevens neemt men vanzelfsprekend niet herkenbaar op in de begroting, jaarstukken en openbare nota's.” Onvoldoende duidelijk op welk moment de raad wel moet worden ingelicht c.q. een beslissing moet nemen.

In het hoofdstuk verwerving van de nota staat dat het college een overeenkomst tot verwerving kan tekenen onder voorbehoud van een raadsbesluit tot verlening van krediet voor de betreffende verwerving.

Op grond van artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet is het college bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten. Het is de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever geweest om een instemmingsrecht van de raad uit te sluiten. Bij de behandeling van de wet zei de minister:

“Ik hecht er aan dat juist bij de beoefening van dit soort belangrijke en naar hun aard soms complexe bestuursbevoegdheden van raad en college soms goed van elkaar worden gescheiden. Daarin past geen instemmingsrecht van de raad. Een dergelijke recht komt erop neer dat de bevoegdheid te besluiten tot pri-



vaatrechtelijke rechtshandelingen en deze te verrichten, materieel bij de raad blijft". (zie nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 6, b. 54).

#### **4.2.2 Nota Strategisch Vermogensbeheer**

Deze nota geeft via een analyse van de oude situatie een duidelijke opmaat voor de nieuwe opzet. De beschrijvingen en schema's geven goed inzicht in het nieuwe vermogensbeheer. De momenten waarop een aantal besluiten van het college en/of de raad zijn vereist zijn strak omschreven. De gevolgen van de diverse besluiten zijn overigens slechts te toetsen in het jaarlijks op te stellen Programma Ruimtelijke Investerings Leiden (PRIL), de opvolger van het MeerjarenPerspectiefGrondbeleid (MPG) Voor 2006 is overigens nog geen PRIL of MPG opgesteld.

#### **4.2.3 Nota Grondprijzen Gemeente Leiden 2004/2005**

Met deze nota worden de grondprijzen vastgesteld waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de bestemmingen (woningen, kantoren, bedrijfsterreinen e.d.). De prijzen worden per bestemming op hoofdlijnen vastgesteld. Op basis hiervan voert de gemeente onderhandelingen met marktpartijen. Afhankelijk van de ligging van de locatie en de exacte omstandigheden kunnen de grondprijzen op- of neerwaarts worden bijgesteld. De nota is duidelijk over de categorie-indeling van de gronden.

De grondprijzen zijn op basis van de categorie-indeling specifiek en transparant en meetbaar. Het college heeft de ruimte om daar in voorkomende gevallen maximaal 10% van af te wijken. Prijzen binnen die marge worden geacht conform de nota te zijn. De gerealiseerde verkopen zijn te toetsen aan de nota.

In hoeverre de prijzen realistisch zijn moet blijken uit de gerealiseerde verkopen. Over de toereikendheid van de grondprijzen kan pas een uitspraak worden gedaan indien ze worden doorgerekend in de jaarlijks op te stellen PRIL's (vroeger MPG's)

Het is de bevoegdheid van het college om jaarlijks de prijzen conform de marktontwikkelingen aan te passen. Deze marktontwikkelingen worden niet nader omschreven, waardoor de jaarlijkse aanpassingen van de grondprijzen door de raad niet duidelijk zijn te toetsen.

#### **4.2.4 Nota erfpachtbeleid**

Bij raadsbesluit van 22 februari 2005 is besloten tot het afschaffen van erfpacht als generieke vorm van gronduitgifte per 1 maart 2005 en de grond, vanaf die datum voor percelen waar niet eerder een recht van erfpacht gevestigd is geworden door de gemeente uit te geven in volle eigendom. Hierin ligt geen kaderstellende nota ten grondslag maar een bestuurlijke samenvatting "Beëindiging werfpacht als generieke uitgifte-vorm".

De categorieën waarvoor de erfpacht nog wel zal worden gehanteerd worden hierin duidelijk benoemd. De datum voor beëindiging van de generieke uitgifte in erfpacht is vastgesteld. Het raadsbesluit geeft geen duidelijkheid over de condities waaronder de lopende erfpachtcontracten kunnen worden afgekocht. Wel wordt opgemerkt dat op korte termijn met een voorstel terzake zal worden gekomen.

#### **4.2.5. Programma Ruimtelijke Investerings Leiden (PRIL)**

Om een actueel overzicht in de financiële positie van het grondbedrijf te krijgen schrijft de nota Strategisch Grondbeleid voor dat er jaarlijks een Programma Ruimtelijke Investerings Leiden wordt vervaardigd. Voor 2006 is dat nog niet gebeurd, onder andere omdat een aantal beleidsnota's nog niet door de raad zijn vastgesteld.

### 4.3 Samenhang met verordeningen

#### **Vraag 3a: Sluiten de vervaardigde nota's (logisch) aan op de bepalingen in artikel 23 lid 1 van de verordening?**

De toelichting bij artikel 23 zegt onder meer het volgende (citaat):

“Een belangrijke taak van een gemeente is het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimtelijke ordening van een gemeente door zelf vastgoedlocaties te (laten) ontwikkelen. De uitgangspunten van het financieel beleid voor het grondbeleid horen bij de raad thuis. Artikel 23, eerste lid, regelt dat het college periodiek een nota grondbeleid aan de raad aanbiedt ter behandeling en vaststelling. In deze nota stelt de raad de beleidskaders vast voor het toekomstig grondbeleid.

Het tweede lid van artikel 23 schrijft de feiten voor aangaande het grondbeleid waarover de raad in elk geval in de verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting en jaarstukken moet worden geïnformeerd.”

#### **Bevindingen:**

De toetsing aan artikel 23 lid 1 is weergegeven in bijlage 2. De rkc constateert het volgende:

- Er werd niet één alles omvattende nota beleidskader grondbeleid vervaardigd. Naast een algemene kaderstellende nota Strategisch Grondbeleid werden volgtijdelijk nog een aantal gebieden uitgewerkt in deelnota's. Een tweetal nota's is nog niet gereed.
- De diverse nota's sluiten niet helder aan op de in artikel 23 eerste lid gehanteerde indeling.
- In de diverse nota's komen nagenoeg alle onderwerpen aan de orde, maar er is geen nota die de relaties met de programma's in de begroting aangeeft.

#### **Vraag 3b: Sluiten de vervaardigde nota's (logisch) aan op de bepalingen in artikel 23 lid 2 van de verordening?**

Artikel 23 lid 2 schrijft voor dat in de voorgeschreven paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarrekening over de in lid 1 genoemde aspecten wordt gerapporteerd aangevuld met een actuele prognose van de te verwachten resultaten.

Gelet op het karakter van een quick scan heeft de toetsing aan artikel 23 lid 2 alleen plaatsgevonden voor de programmabegroting 2006. Er heeft ook geen inhoudelijke toetsing van de in de begroting opgenomen informatie plaats gevonden. Slechts is gekeken of de genoemde aspecten in de begroting zijn opgenomen.

#### **Bevindingen**

De resultaten van die toetsing zijn opgenomen in bijlage 3.

De rkc constateert dat:

- Door het nog niet vastgesteld zijn van de nota grondprijzen 2006, de nota Erfpachtconversie, de Implementatie Nota Vermogensbeheer Grondzaken, ontbreken belangrijke elementen nodig voor de op te stellen prognose i.c. PRIL 2006
- Door het ontbreken van een MPG (of PRIL) 2006 wordt niet voldaan aan de eis van het verschaffen van een actuele prognose van de te verwachten resultaten.
- In de begroting 2006 aan alle aspecten genoemd in de verordening aandacht wordt besteed. (doel 7.6)
- Bij “De voorraadverwerving en uitgifte van gronden” slechts voor één onderdeel te weten “verkoop gemeentelijk onroerend goed” concrete doelstellingen worden genoemd.

## 5. Conclusies

Wij constateren dat de gemeente in de afgelopen twee jaar een grote inhaalslag heeft gerealiseerd met het actualiseren van de beleidskaders voor het gemeentelijke grondbeleid. Een niet geringe opgave voor een complex beleidsterrein met grote financiële belangen en risico's. Kaderstelling is extra belangrijk in het huidige duale stelsel waarin de bevoegdheden van het college zijn uitgebreid. De nadruk voor de raad is meer komen te liggen op het formuleren van beleidskaders en de controle of de uitvoering van het beleid door het college binnen de vastgestelde kaders ligt. Ondanks onze waardering voor het geleverde ontkomen we er niet aan een aantal kritische kanttekeningen te maken.

### 1. Eén nota grondbeleid.

De financiële verordening schrijft voor dat het college de raad periodiek maar tenminste één in de vier jaar een (geactualiseerde) nota grondbeleid ter vaststelling aanbiedt, waarin een aantal genoemde aspecten moet worden behandeld. Doordat in de afgelopen jaren nota's op deelterreinen zijn vervaardigd, is niet voldaan aan het voorschrift "één nota grondbeleid". Hierdoor zou afbreuk gedaan kunnen worden aan de onderlinge consistentie van de deelnota's en het belemmert de gewenste transparantie van en inzichtelijkheid in het grondbeleid.

### 2. Kaderstellingen.

- 2.1. De vervaardigde kaderstellende nota's bevatten op zich de bedoelde kaders. Deze kaders zijn echter vaak geïntegreerd in de meer informatieve tekst van de nota. Hierdoor zal niet voor iedereen duidelijk zijn wat de echte beleidskaders zijn. Deze onduidelijkheid wordt vergroot door het feit dat de kaders niet expliciet in de raadsbesluiten, waarmee de nota's worden vastgesteld, zijn opgenomen.
- 2.2 Het blijkt dat het onderscheid tussen kaderstelling en uitvoering niet altijd voor iedereen geheel duidelijk is. Zo is de uitwerkingsnota van het Strategisch Vermogensbeheer door de raad niet voor kennisgeving aangenomen, omdat de raad daarin wijzigingen van het beleid ziet.
- 2.3 Indien de verkoopprijs meer dan 10% afwijkt laat de nota Grondprijzenbeleid het college de keus of de commissie Ruimte en Grond vooraf wordt geconsulteerd dan wel achteraf wordt geïnformeerd. De raad geeft niet een uiterste grens aan waarboven het college altijd vooraf met de commissie moet overleggen respectievelijk de commissie moet informeren.
- 2.4 Het college past jaarlijks de grondprijzen van de te verkopen gronden conform de marktontwikkelingen aan. Deze marktontwikkelingen worden echter niet nader omschreven, waardoor de raad de jaarlijkse aanpassingen van de grondprijzen niet kan toetsen aan een helder kader.

### 3. Grondaankopen.

De nota strategisch grondbeleid geeft aan dat wanneer het college strategische grondaankopen boven een bepaald bedrag wil doen, zij dit doet onder de ontbindende voorwaarde dat de gemeenteraad het benodigde krediet verstrekt. Wij betwijfelen of de gemeente zich tegenover derden op deze bepaling kan beroepen, zodat de gemeente wellicht toch aan een door het college getekende overeenkomst is gebonden. In het kader van de Quick Scan hebben wij dit juridische probleem niet diepgaand onderzocht, maar volstaan met de signalering van een mogelijk probleem.

### 4. Planning

Nagenoeg alle nota's zijn binnen de door de dienst BoWo genoemde termijnen geproduceerd. De afhandeling in college en raad heeft echter veel meer tijd gekost. De diverse nota's verschenen op een gegeven moment wel op de lange termijnplanning van de commissie Ruimte en Grond, maar wij constateerden ook dat de behandeldata zeer regelmatig werden doorgeschoven. Wij hebben daardoor de indruk dat de behandeling van de nota's niet als een, tussen commissie en college gemaakte, prestatieafspraken aange-merkt kan worden. De behandeling van deze nota's maakte naar onze mening geen deel uit van een bestuurlijke planning.

## 5. Programma Ruimtelijke Investerings Leiden (PRIL)

PRIL kan niet aangemerkt worden als een kaderstellend document, het is bedoeld als een meerjarenperspectief voor de grondexploitatie. Desondanks maken wij daarover een opmerking. De uitvoering van de vastgestelde beleidskaders bepalen uiteindelijk de financiële uitkomsten van de grondexploitatie. Door het ontbreken van een geactualiseerd PRIL bestaat er onvoldoende inzicht in de doorwerking van de uitvoering van de vastgestelde beleidskaders, waardoor geen gefundeerd inzicht in de aan de grondexploitatie verbonden (financiële) consequenties en risico's bestaat.

## 6. Aanbevelingen

Gelet op de bevindingen en de getrokken conclusies doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Integreer de diverse opgestelde nota's tot één nota Grondbeleid, zoals bedoeld in artikel 23 lid 1 van de Financiële verordening.
- 2.a Neem in een apart hoofdstuk per aspect de vastgestelde beleidskaders op, en verwoord deze kaders ook volledig in het raadsbesluit. Door deze maatregelen wordt het beleid op een consistente wijze gepresenteerd, en kunnen later ook minder verschillen van inzicht ontstaan over wat beleid (raad) en wat uitvoering (college) is. De raadsleden hebben dan een transparant overzicht van de beleidskaders waarbinnen het college kan handelen. Hierdoor wordt ook de controle op de uitvoering van dat beleid vergemakkelijkt.
- 2.b Bezie of de raad meer concrete regels moet geven hoe het college de raad moet informeren/overleg plegen indien de grondprijs meer dan 10% afwijkt van de vastgestelde grondprijs.
- 2.c Ga na of het begrip marktontwikkelingen bij de jaarlijkse aanpassing van de grondprijzen nader kan worden gedefinieerd, zodat voor de raad een helder toetsingskader ontstaat.
3. Laat nagaan in hoeverre de ontbindende bepaling over de aankoop van gronden, zoals opgenomen in de nota Strategisch Grondbeleid juridisch houdbaar is. Betrek daarbij ook de bepalingen uit de Financiële Verordening en pas zonodig verordening en/of nota aan.
4. Stel in de toekomst indien aan de raad belangrijke beleidskaders worden toegezegd een "bestuurlijke planning" op, die het karakter draagt van een prestatieafspraken.
5. Stel zo snel mogelijk een actuele PRIL op zodat een, op de beleidskaders gebaseerd, beeld van de risico's en de financiële positie van de grondexploitatie ontstaat



**BIJLAGE 1**

Vervaardigen beleidskaders GRONDBELEID: planning en realisatie					
	Onderwerp	Planning	Realisatie		
			Nota	Orgaan	Datum
1	<b>Grondprijzenbeleid</b>	Najaar 2004	<b>Strategisch grondbeleid 2005</b>	Ambtelijk BoWo B&W besluit Cie RG raad	november 2004 19 april 2005 25 mei 2005 8 juni 2005. nr. 05.0051
			<i>Grondprijzenbeleid 2004/2005</i>	Ambtelijk BoWo B&W besluit Cie RG raad	september 2004 9 november 2004 2 december 2004 7 december 2004 nr. 04.0168
2	<b>Erfpachtbeleid</b>	Najaar 2004	<b>Afschaffen erfpacht</b>	Ambtelijk BoWo B&W besluit Cie RG raad	augustus 2004 21 december 2004 27 januari 2005 22 februari 2005, nr.05.003
3	<b>Strategisch vermogens- beheerGrondexploitatie- protocol</b>	Najaar 2004	<b>Vermogensbeheer grondzaken</b>	Ambtelijk BoWo B&W besluit Cie RG raad	januari 2005 22 april 2005 25 mei 2005 8 juni 2005, nr. 05.0052
4	<b>Verwervingsbeleid</b>	Voorjaar 2005	<b>Strategisch grondbeleid 2005</b>	Ambtelijk BoWo B&W besluit Cie RG raad	november 2004 19 april 2005 25 mei 2005 8 juni 2005. nr. 05.0051
5	<b>Verkoop/uitgiftebeleid</b>	Voorjaar 2005	<b>Uitgesteld</b>		
			<b>Eerste lijst te verkopen gemeen- telijk vastgoed</b>	Ambtelijk Bowo B&W raad	Najaar 2005 11 november 2005 20december 2005. nr. 05.0129
6	<b>Exploitatieverordening</b>	Najaar 2004	<b>Uitgesteld</b>		

**BIJLAGE 2**

<b>Relatie tussen bepalingen in VERORDENING ex artikel 212 GW (vastgesteld door de raad 7 oktober 2003, nr. 03.0101) en kaderstellende nota's grondbeleid.</b>			
<b>Verordening</b>			
<b>Artikel 23 grondbeleid.</b>			
<b>Lid 1</b>	Het college biedt de raad periodiek maar tenminste eens in de vier jaar een (geactualiseerde) nota beleidskader grondbeleid ter vaststelling aan. De nota bevat behandelt in elk geval:		
		<b>Kaderstellende nota's</b>	Vastgesteld
<b>A</b>	De strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente	Strategisch Grondbeleid (05.0051)	Ja
		Strategisch vermogensbeheer (05.0052 )	Ja
		Exploitatieverordening	Nee
<b>B</b>	De relatie met de programma's van de begroting	Geen	
<b>C</b>	De te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten	Genoemd in Strategisch Grondbeleid (05.0051) Uitwerking in jaarlijkse (MPG)/PRIL.	Ja
<b>D</b>	De voorraadverwerving (van gronden)	Strategisch Grondbeleid (RV 05.0051) hoofdstuk 8 Verwer- vingsbeleid	Ja
	en de uitgifte van gronden	Uitgiftebeleid	Nee
<b>E</b>	De uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van de erfpachtver- goedingen	Beëindiging Erfpacht als generieke uitgiftevorm (05.0003)	Ja
<b>f</b>	De uitgangspunten over winstneming en de reserves in relatie tot de risi- co's	3. Strategisch vermogensbeheer (05.0052)	Ja

Inmiddels door Grondzaken vervaardigde uitwerkingen van de kaderstellende nota's:

- Erfpachtconversie, B&W-vergadering 28 februari 2006
- Implementatie Nota Vermogensbeheer Grondzaken, aangehouden tot volgende raad
- Eerste lijst te verkopen gemeentelijk vastgoed, B&W 9 november 2006, raad 20 december 2005

**BIJLAGE 3 Overzicht of voldaan wordt aan artikel 23 lid 2 van Financiële verordening gemeente Leiden ex, art, 212 GW**

<b>Artikel 23 grondbeleid.</b>			
2	<b>In de voorgeschreven paragraaf grondbeleid</b> wordt over de hiervoor genoemde aspecten gerapporteerd aangevuld met een actuele prognose van de te verwachten resultaten	<b>Programmabegroting 2006</b>	
	<b>Aspecten:</b>	<b>programmaplan 2.7</b> (blz. 111/113)	<b>Paragraaf 4.5 Grondbeleid</b> (blz. 193/196)
1	<b>Strategische visie</b>	Geen aandacht .	De nota strategisch grondbeleid bekrachtigt het al gevoerde grondbeleid, waarbij er meer nadruk komt te liggen op het geldgenererende vermogen ten behoeve van de ruimtelijke sector.
2	<b>Relatie met programma's van de begroting</b>	<b>In onderdeel D.</b> (blz. 112/113) wordt de relatie met programma's: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 (veiligheid),</li> <li>• 4 (economie en toerisme),</li> <li>• 5 (bereikbaarheid),</li> <li>• 6 (omgevingskwaliteit) en</li> <li>• 9 (sport, cultuur en recreatie) in algemene zin omschreven.</li> </ul>	
3	<b>De te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten</b>	<b>In onderdeel C</b> (blz. 112).wordt PRIL genoemd. Geen verwijzing naar laatste MPG 2004/2005 (2005, d.d. 12-04-2005). PRIL 2005/2006 is nog niet gereed	De ombouw van het vroegere administratieve stelsel, zoals gevoerd bij de eerdere MPG's is bij het MPG 2005 al ten dele uitgevoerd, voor het overige wordt de omzetting in het 4 <sup>de</sup> kwartaal 2005 d.m.v. een raadsbesluit verwezenlijkt. Het op een adequaat niveau brengen van de bestemmingsreserves zal het saldo van de vereveningsreserve beïnvloeden. Daarom is het nu niet goed mogelijk om een prognose te geven voor het jaar 2006.
4	<b>De voorraadverwerving en uitgifte van gronden</b>	<b>In onderdeel C wordt onder doel 7.6</b> (blz. 111/112) aangegeven: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Wat te verwerven (1)</li> <li>b. Vestiging voorkeursrecht (1)</li> <li>c. Uitgifte van grond (1)</li> <li>d. Verkoop gemeentelijk vastgoed (2)</li> <li>e. onteigening (1)</li> </ol>	Een actief grondbeleid wordt genoemd, met vermelding van een 7-tal voordelen en doelstellingen.
5	<b>De uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van de erfpachtvergoedingen</b>	Uitgifte niet meer in erfpacht (Nota Erfpacht) (1)	



	<b>De uitgangspunten over winstneming en de reserves in relatie tot de risico's</b>		<p>Verwezen wordt naar MPG 2005 waarin wordt vermeld dat een voorziening voor Schulpenschuim (2,2 Miljoen) wordt getroffen, de projecten met project- of uitvoeringsbesluit in totaliteit een positief beeld geven en de projecten vóór projectbesluit een 'negatief' saldo van ruim 20 miljoen hebben.</p> <p>Verwezen wordt tevens naar nota Strategisch vermogensbeheer, die ook in grote lijnen wordt toegelicht (<i>blz. 195/96</i>). Tevens wordt aangegeven welke winsten, rekening houdende met de in de nota opgenomen uitgangspunten vermoedelijk in 2006 genoten kunnen worden</p>	

Voetnoten:

- (1) algemene doelen geformuleerd, geen kwantitatieve doelen.
- (2) concrete doelstelling voor periode 2006 tot en met 2009 geformuleerd.

In onderdeel E van programmaplan 2.7 (*blz. 113/114*) worden de geldende kaderstellende nota's genoemd, waarvan voor deze Quick Scan de volgende van belang zijn:

- 13 (Meerjaren Perspectief Grondbeleid);
- 14 (nota Strategisch Grondbeleid),
- 15 (Nota Vermogensbeheer Grondzaken),
- 16 (Nota Grondprijzen gemeente Leiden) en
- 17 (Nota afschaffen erfpacht)

