

Grondexploitatie behoort tot de meest risicovolle activiteiten van een gemeente. Dit houdt in dat een gemeente zich dient te oriënteren op haar beleidsdoelstellingen ter zake. Voorts moet een gemeente zicht hebben op de risico's die met het te voeren beleid samenhangen. Hiervoor is echter een gedegen visie vereist op de inrichting van de totale planning-, sturings- en controlcyclus. Met het oog hierop kan aansluiting worden gezocht met de corporate governance en de variant hierop voor de overheid, namelijk government governance.



Strategisch grondbeleid en government governance

Gemeentelijk grondbeleid is de laatste jaren steeds complexer geworden. De ontwikkelingen kenmerken zich door meer markt en minder overheidsbemoeienis. Doordat de concurrentie op de grondmarkt is toegenomen, wordt de afhankelijkheid van gemeenten ook steeds groter. Daarnaast staat het gemeentelijk grondbeleid onder invloed van marktontwikkelingen ten aanzien van woningbouw en van kantoren en bedrijven. Dit betekent dat gemeenten niet alleen meer, maar vooral ook tijdig kennis moeten nemen van de marktontwikkelingen. Voorts moeten gemeenten oog hebben voor hun eigen concurrentiepositie. Dit alles vergt steeds meer van het sturings- en beheersinstrumentarium. Daarmee komen wij op het terrein van de bestuurlijke en organisatorische inrichting tussen de algemene gemeentelijke organisatie en de organisatie die zich bezighoudt met de grondexploitatie.

Bij governance gaat het voornamelijk om het sturen en beheersen van organisaties – in dit geval grondexploitatie – de verantwoording die daarover moet worden afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.

Onder sturen wordt verstaan, het door bestuurders richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen. Bij beheersen gaat het om een stelsel van maatregelen en procedures dat wordt ingevoerd en gehandhaafd om de organisatie blijvend de juiste richting op laten gaan. Voor het afleggen van verantwoording moet over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden informatie worden verschaft. Hieraan is het recht van decharge gekoppeld. Bij het toezicht houden wordt namens de belanghebbenden niet alleen vastgesteld of de organisatiedoelen zijn gerealiseerd, maar ook of de organisatie aan de specifiek daaraan gestelde eisen heeft voldaan.

Grondbeleid

De basis voor governance ligt bij het formuleren van beleid. Zonder gemeentelijk grondbeleid kan niet worden gestuurd, beheerst, verantwoording wor-

HENK J. VAN RENS RA
Werkzaam bij Deloitte & Touche,
Assurance & Advisory Services Center

den afgelegd en toezicht worden uitgeoefend. Het gemeentelijk grondbeleid is sterk verweven met doelstellingen uit andere beleidsvelden. Daarbij kan worden gedacht aan het beleid van ruimtelijke ordening, waarvan het planologisch beleid onderdeel uitmaakt. Andere beleidsvelden zijn het volkshuisvestingsbeleid; het economisch beleid met als belangrijk deelgebied behoud en uitbreiding van werkgelegenheid; het sociaal beleid met onder meer het vermijden van getto-vorming en het zorgen voor voldoende recreatie; en het veiligheidsbeleid. Het gemeentelijk grondbeleid zorgt er dus voor dat andere beleidsvelden worden gerealiseerd.

Het gemeentelijke grondbeleid heeft geen statisch karakter te hebben. Vele omstandigheden en ontwikkelingen oefenen er invloed op uit. Marktomstandigheden bijvoorbeeld, maar ook het beleid van landelijke en provinciale overheden. De gemeente past zich voortdurend aan nieuwe politieke en marktontwikkelingen aan. De dynamiek van het gemeentelijke grondbeleid komt in tal van andere aspecten tot uitdrukking. Zo moet op strategisch vlak de afweging worden gemaakt of de gemeente een actieve dan wel passieve grondpolitiek bij grondverwerving toepast. De gemeente moet ook een besluit nemen over het al dan niet samenwerken met andere partijen. Er worden marktonderzoeken uitgevoerd in het kader van bestemmingsplannen. De wijze van aanbesteding van aannemers (openbaar, onderhands) moet worden bepaald. Er worden keuzes gemaakt om erfpacht al dan niet toe te passen. De kwaliteit van de dienstverlening wordt voortdurend tegen het licht gehouden. Op financieel gebied wordt een prijspolitiek geformuleerd ten aanzien van grondaankoop en -uitgifte. Daarnaast worden eisen gesteld aan de financiële uitkomst van de grondexploitatie. Daarmee samenhangend worden instrumenten inzake kostenverhaal ontwikkeld en richtlijnen opgesteld en gehanteerd voor subsidiemogelijkheden. Intern moet een adequaat beheersingssysteem en een kwalitatief hoogwaardig apparaat worden ontwikkeld en in

stand worden gehouden. De informatieverstrekking en het toezicht wordt geregeld. Kortom: er komt nogal wat kijken bij het gemeentelijk grondbeleid dat uiteindelijk wordt vastgesteld door de raad.

Kritische succesfactoren

Bij het formuleren en realiseren van de beleidsdoelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening en grondbeleid, dient een gemeente zich te oriënteren op de zogeheten kritische succesfactoren, risico's en prestatie-indicatoren.

De kritische succesfactoren bewegen zich op de terreinen: imago, kwaliteit van de dienstverlening, goede prijsstelling en goede vestigingseisen. Risico's kunnen worden onderscheiden naar interne en externe risico's. Onder interne risico's worden onder meer verstaan de kwaliteit van het personeel en de (in)flexibiliteit bij veranderingen (innovatierisico's). Bij financiële risico's speelt de onderbouwing van de beslissingsinformatie een cruciale rol. Externe risico's zijn onder meer omgevingsrisico's die worden ingegeven door de concurrentie en wettelijke risico's door veranderingen in vestigingseisen, wetgeving ruimtelijke ordening, wetgeving kostenverhaal en belastingen.

Prestatie-indicatoren zijn tot slot noodzakelijk om de koppeling te realiseren tussen beleid en uitvoering. Met behulp van prestatie-indicatoren wordt gemeten in hoeverre de beleidsdoelstellingen zijn bereikt.

Balanced scorecard

De hiervoor beschreven aanpak komt in belangrijke mate overeen met de methode van de Balanced Scorecard. De Balanced Scorecard verschaft inzicht in de effecten van acties, zodat men onmiddellijk kan zien in hoeverre de strategische doelen zijn gehaald. De strategische doelen krijgt men helder op basis van – in principe – vier perspectieven van waaruit naar een organisatie of een beleid gekeken wordt. Deze perspectieven zijn:

- Financiële continuïteit.
- De klant (kwaliteit dienstverlening, service).



... bij beheer van de grondexploitatie kan een zogeheten bestuurscommissie de plaats van het college innemen ...

- Innovatie (aanpassen aan politieke en marktontwikkelingen).
- De kwaliteit van de interne bedrijfsvoering (betrokkenheid, motivatie en kwaliteit personeel).
- Sommigen voegen daar nog het veld Maatschappij aan toe (bijvoorbeeld aandacht voor beheersing bestemmingsplan na realisatie).

De bedoeling is dat het bestuur voor elk van deze velden de doelstellingen, kritische succesfactoren, risico's en de daarbij behorende prestatie-indicatoren vaststelt. Daarbij moet steeds de samenhang tussen de financiële en niet-financiële velden in ogenschouw worden genomen. Alle genoemde perspectieven moeten uiteindelijk in evenwicht ('balance') zijn.

Governance in de grondexploitatie

Als de beschreven beleidsfilosofie wordt toegepast op de gemeentelijke grondexploitatie, dan is daarmee een perfecte basis gecreëerd voor een professionele taakuitvoering. De governance gedachte kan gestalte krijgen door het vertalen van algemene gemeentelijke beleidsdoelstellingen volgens het collegeprogramma, naar concrete beleidsdoelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening en grondbeleid in een zogeheten grond(beleids)nota. Bij het toepassen van de governance-gedachte moet rekening worden gehouden met de onderstaande aspecten van beleid.

- Vormgeving van de (administratieve) organisatiestructuur vindt plaats op basis van beleid en risico's, waarbij kan worden besloten tot een projectmatige organisatiestructuur bij het re-

aliseren van bestemmingsplannen. Het exploitatieproces is immers hoofdzakelijk opgebouwd uit projecten en projectmatige activiteiten. Binnen het project is sprake van een multidisciplinaire samenwerking van technische, juridische, financiële, commerciële en administratieve deskundigen. De budgethouder is verantwoordelijk voor het beheer en coördinatie van de grondexploitatie. Bovendien houdt hij voortdurend feeling met de markt. De bindende afspraken ten aanzien van de gedelegeerde bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de budgethouder kunnen worden vastgelegd in een managementcontract.

- Er dient een afzonderlijke administratieve kostenplaats te worden gecreëerd waarbinnen de opbrengsten en kosten van de gemeentelijke grondexploitatie worden geregistreerd. Hoewel in de gemeentewet de afzonderlijke tak van dienst c.q. het afzonderlijk gemeentelijk bedrijf niet meer wordt onderscheiden, is een gemeente vrij om de grondexploitatie onder te brengen in een afzonderlijke organisatorische/administratieve eenheid. In de praktijk wordt deze kostenplaats aangeduid als grondbedrijf.

- Van de raad wordt een duidelijke uitspraak verwacht over de vorming van (eigen) vermogen als minimum weerstandsvermogen binnen het grondbedrijf, als uitgangspunt voor de bepaling van vrij besteedbare middelen t.b.v. overige gemeentelijke beleidsvelden.

- Binnen het gemeentelijke apparaat moet een beheersingssysteem worden opgezet ten behoeve van de grondexploitatie. Dit met als doel het gevoerde beleid vanuit de gestelde doelen van de grondnota te kunnen beheersen. Dit betekent dus ook dat er een goed ma-

nagementinformatie-systeem aanwezig moet zijn. Dit systeem moet de budgethouder en het bestuur niet alleen tijdig de noodzakelijke informatie verschaffen inzake de grondexploitatie in de afgelopen periode maar vooral inzicht geven in de lopende financiële risico's.

- Het grondbedrijf moet kunnen beschikken over voldoende middelen als: voldoende en deskundig personeel, automatisering, financieringsmiddelen en huisvesting. In de praktijk zal het grondbedrijf gebruik maken van het apparaat van de gemeente.

- Over de geleverde prestaties zal verantwoording moeten worden afgelegd aan het bestuur en de raad c.q. raadscommissie, via tussentijdse informatie, exploitatieberekeningen en jaarverslaggeving.

- Het is noodzakelijk dat het intern onafhankelijk toezicht adequaat wordt georganiseerd. Dit kan bijvoorbeeld door een raadscommissie met ruimtelijke ordening in haar portefeuille.

De raad heeft de mogelijkheid om in gevolge artikel 82 van de Gemeentewet commissies in te stellen. Bij beheer van de grondexploitatie kan een zogeheten bestuurscommissie de plaats van het college innemen. Een reden daarvoor kan zijn de afstand tussen de politiek (beleid) en de grondexploitatie (uitvoering) te vergroten. Een andere reden kan zijn het gebrek aan kennis bij het college op het gebied van de grondexploitatie. In een dergelijke commissie kunnen naast de portefeuillehouder ook externe deskundigen zitting nemen. Een bestuurscommissie handelt altijd onder mandaat van de raad. De raad blijft verantwoordelijk voor het uitoefenen van toezicht.