

Ris. 4304

Aan leden van de raad
van de gemeente Emmen

Rekenkamercommissie
Emmen

ons kenmerk	uw brief van/kenmerk	bijlage(n)	Afdeling
		1	Griffie
behandeld door	telefoon	fax	Emmen,
A.S.Heine	(0591)68 95 04	(0591)68 95 03	19 mei 2010
onderwerp	Onderzoek Gemeentelijk grondbeleid		

Geachte leden,

Bijgaand biedt de Rekenkamercommissie Emmen uw raad ter kennisneming aan het onderzoeksrapport Gemeentelijk grondbeleid.

Overeenkomstig artikel 3.4 lid 6 van de verordening "Rekenkamercommissie gemeente Emmen 2004" is het college van burgemeester en wethouders in de gelegenheid gesteld haar zienswijze op het onderzoek en de rapportage kenbaar te maken. De schriftelijke zienswijze van het college van 19 mei 2010 is in het rapport onder hoofdstuk 7 opgenomen.

Wij stellen uw raad voor om de conclusies te delen en de aanbevelingen in het rapport over te nemen.

De Rekenkamercommissie is uiteraard bereid om in uw raadscommissie een toelichting op het onderzoek te geven.

Hoogachtend,
Namens de Rekenkamercommissie Emmen,



A.S.Heine,
ambtelijk secretaris.

**REKENKAMERCOMMISSIE
EMMEN**

**Onderzoek
Gemeentelijk grondbeleid**

HET GEMEENTELIJK GRONDBELEID

De rapportage over het onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het grondbeleid van de gemeente Emmen.

Rekenkamercommissie Emmen
mei 2010

Voorwoord

Voor de raad is het grondbeleid een belangrijk beleidsterrein. Met het grondbeleid kan de uitvoering van diverse programma's worden ondersteund.

Woningbouwlocaties, bedrijventerreinen, natuur en recreatievoorzieningen zijn alle voor realisatie deels afhankelijk van een goed functionerend grondbeleid.

Met grondbeleid kan invloed worden uitgeoefend op de kwaliteit van de openbare ruimte.

Grondbeleid omvat zaken als verwerving van grond, grondexploitatie, kostenverhaal, voorkeursrecht, onteigening en grondprijnsbeleid. Het grondbeleid richt zich op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht. Grondbeleid kan omschreven worden als een doelgerichte overheidsinterventie op de grondmarkt, waarbij het gaat om het afdwingen of stimuleren van gewenst gebruik van de grond.

Bij de exploitatie van gronden gaat het om veel geld en veel risico. Veelal betreft het ook complexe projecten met veel partijen en een lange doorlooptijd. Sturing en verantwoording zijn vaak niet helder. Toch is juist op dit terrein, waar veel geld kan worden verdiend én verloren kan gaan, transparantie, inzicht in risico's en beheersing daarvan essentieel.

De Strategienota Emmen 2020 en de Kadernota grote steden beleid schetsen ambitieuze plannen van de gemeente voor meerdere raadsperioden, met name ook op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling.

Na een lange voorbereidingstijd is op 1 juli 2008 de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, waar de Grondexploitatiewet deel van uitmaakt, van kracht geworden. Beide brengen voor het grondbeleid nogal wat veranderingen met zich mee.

Voor de Rekenkamercommissie was dit alles voldoende reden om onderzoek te doen naar de kaderstelling, uitvoering en verantwoording van het grondbeleid in de gemeente Emmen.

Rekenkamercommissie Emmen,
namens deze,

T.D. Reitsma
ir. J.J.M. Reijs

Inhoudsopgave	blz.
1. Samenvatting	4
2. Inleiding	5
3. Vraagstelling	7
4. De ontwikkelingen rond het gemeentelijk grondbeleid	9
5. Bevindingen	14
6. Conclusies en aanbevelingen	24
7. Bestuurlijke zienswijze van het college van burgemeester en wethouders	28
Bijlage A De aanpak van het onderzoek naar het grondbeleid	31
Bijlage B Overzicht van de gehanteerde documentatie	32
Bijlage C Lijst van geïnterviewde functionarissen	33
Bijlage D Risico's en risicomanagement	34

1. Samenvatting

De Rekenkamercommissie van de gemeente Emmen heeft onderzoek gedaan naar het grondbeleid en de grondexploitatie in de gemeente Emmen.

Hoofdstuk 2 is een korte inleiding op het onderwerp van onderzoek.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

“Zijn door de raad heldere uitgangspunten voor het grondbeleid vastgesteld en is de uitvoering daarvan door het college in de periode april 2005 - december 2009 doeltreffend, doelmatig en rechtmatig geweest?”

Deze centrale vraagstelling is in hoofdstuk 3 in een aantal hoofdvragen en deelvragen uitgewerkt.

Voor het onderzoek relevante ontwikkelingen rond het gemeentelijk grondbeleid zijn in hoofdstuk 4 in het kort geschetst. Het betreft hierbij landelijke wetgeving en gemeentelijke verordeningen, (kader)nota's en notities.

De landelijke wetgeving betreft vooral de Gemeentewet, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en de Grondexploitatiewet als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

De Kadernota grondbeleid “Grond voor de complete stad” uit 2005 en de daarin aangekondigde, jaarlijkse Meerjaren perspectieven vastgoed zijn op gemeentelijk niveau de belangrijkste documenten.

Aan de hand van de hoofd- en deelvragen die voor het onderzoek zijn geformuleerd, worden in hoofdstuk 5 de bevindingen over de voor het onderzoek relevante documenten en de daarnaast gehouden interviews weergegeven. Geconstateerd wordt dat het grondbeleid niet transparant is, noch in het formuleren van de doelstellingen, noch wat de uitvoering betreft. Overzicht en inzicht ontbreken. Van een actieve opstelling van de raad wat betreft het grondbeleid, is geen sprake; gezien de gebrekkige verslaglegging over de uitvoering van het grondbeleid is dat ook nauwelijks mogelijk.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 een aantal conclusies getrokken over het door de gemeente in de onderzoeksperiode gevoerde grondbeleid. En ter verbetering van het grondbeleid wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

De belangrijkste conclusies zijn dat slechts zeer ten dele aan de wettelijke eisen en ook aan de eigen verordening van de gemeente wordt voldaan. Dat de beleidskaders niet SMART zijn geformuleerd en het wezenlijke instrument voor de uitvoeringspraktijk, het jaarlijkse Meerjarenperspectief vastgoed, tal van gebreken vertoont. Dat de vormgeving van het risico-management verbeterd zou moeten worden. En dat de raad weinig of geen sturing aan het grondbeleid geeft, maar daar eigenlijk ook niet toe in staat is.

De aanbevelingen betreffen de verbetering van al deze zaken.

2. Inleiding

Grondbeleid is een gemeentelijk instrument in de ruimtelijke ordening waarmee de gemeente gewenste ontwikkelingen kan bevorderen en ongewenste ontwikkelingen kan tegengaan. Hierbij kan het gaan om ontwikkelingen op het gebied van de volkshuisvesting (genoeg betaalbare woningen), de economie (groei van de werkgelegenheid, ontwikkeling van bedrijfstreinen) en natuur en milieu (veiligstellen natuurgebied, herstructurering stedelijk gebied).

Het gemeentelijk grondbeleid is vastgelegd in de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" die dateert uit 2005.

Daarnaast zijn ook van belang de Afspraken rond grondtransacties van afdeling Economie & Vastgoed en afdeling Wonen d.d. 18 november 2003.

In februari 2008 is het Meerjarenperspectief vastgoed (MPV) 2007 aan de Raad aangeboden, een belangrijke uitwerking van de Kadernota grondbeleid. Er is geen MPV 2008 uitgebracht en het MPV 2009 is verschenen tijdens het afsluiten van dit onderzoek.

Sinds de invoering van het dualisme is het grondbeleid onderwerp van een in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voorgeschreven verplichte paragraaf in de programmabegroting en de jaarstukken.

De Gemeentewet bepaalt in artikel 212 dat elke gemeente verplicht is een financiële verordening op te stellen. De bepalingen die in het BBV ten aanzien van het grondbeleid zijn opgenomen, dienen hun uitwerking te krijgen in deze financiële verordening.

De Wet ruimtelijke ordening geeft aan op welke wijze ruimtelijke plannen tot stand komen en gewijzigd worden. Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Onderdeel van deze nieuwe wet is de zogenoemde Grondexploitatiewet (hoofdstuk 6).

De Grondexploitatiewet versterkt de gemeentelijke regiefunctie en de mogelijkheden voor kostenverhaal voor die gevallen waarin de gemeente de grond niet in handen heeft. Ook maakt deze wet versnelde onteigening mogelijk.

De Wet voorkeursrecht gemeenten maakt het de gemeente mogelijk voorkeursrecht te vestigen op grond. Hierdoor mogen eigenaren hun grond niet zomaar verkopen, maar moeten zij de grond het eerst aan de gemeente aanbieden. De gemeente heeft dus recht op de eerste koop, maar heeft geen plicht tot aankoop.

De Onteigeningswet stelt de gemeente in staat om grond te onteigenen in het algemeen belang. Dit algemeen belang dient aangetoond te worden en de te onteigenen eigenaar van de grond moet een goede schadeloosstelling ontvangen.

Wat dit alles rond (de Kadernota) grondbeleid voor Emmen betekent, wordt geschetst in hoofdstuk 4 met als titel "De ontwikkelingen rond het gemeentelijk grondbeleid".

Eerst echter de vraagstelling van het onderzoek.

3. Vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

“Zijn door de raad heldere uitgangspunten voor het grondbeleid vastgesteld en is de uitvoering daarvan door het college in de periode april 2005 – december 2009 doeltreffend, doelmatig en rechtmatig geweest?”

Voor de onderzoeksperiode is april 2005 als start gekozen omdat in april 2005 de raad de Kadernota grondbeleid “Grond voor de complete stad” heeft vastgesteld.

De centrale vraagstelling valt uiteen in de volgende vijf hoofdvragen:

1. Voldoet de gemeente Emmen inzake het grondbeleid aan de wettelijke eisen?
2. Zijn de beleidskaders inzake het grondbeleid SMART (Specifiek / Meetbaar / Acceptabel / Realistisch / Tijdgebonden) geformuleerd?
3. Op welke wijze zijn beleidsdoelstellingen uitgewerkt in concrete plannen en activiteiten en op welke wijze wordt de realisatie van deze beleidsdoelstellingen gemonitord?
4. Op welke wijze is het risicomangement inzake het grondbeleid vorm gegeven?
5. Vindt door de raad sturing plaats inzake het grondbeleid?

De vijf hoofdvragen worden uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Hoofdvraag 1:

- Wordt voldaan aan het gestelde in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten?
- Wordt in dezen voldaan aan het gestelde in de Gemeentewet, artikel 212?
- Worden in de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening ook nog bepaalde (nieuwe) eisen gesteld en wordt aan die eisen voldaan?

Hoofdvraag 2:

- Welke doelstellingen zijn in de vigerende Kadernota grondbeleid geformuleerd ten aanzien van het grondbeleid?
- Zijn deze doelstellingen SMART geformuleerd?
- Hoe zijn deze concreet geformuleerd in de Programmabegroting, de Berap en de grondexploitatieopzet van projecten?

Hoofdvraag 3:

- Is de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid een afgeleide van de beleidsdoelstellingen?
- Worden met de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid de beleidsdoel-

- stellingen in de praktijk gerealiseerd?
- Worden met de uitvoeringspraktijk de beoogde financiële resultaten van de grondexploitatie gerealiseerd?
 - Vallen de financiële resultaten van de grondexploitatie transparant en op een verantwoorde wijze vrij ten voordele van het concernresultaat?
 - Wordt de raad op een adequate wijze (conform hetgeen hierover is afgesproken) over de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid geïnformeerd?

Hoofdvraag 4:

- Is gewaarborgd dat de risico's tijdig, op de juiste wijze en volledig worden geïnventariseerd en in kaart worden gebracht?
- Worden tijdig maatregelen genomen om de risico's te kunnen beheersen?
- Wordt over de risico's en beheersingsmaatregelen op adequate wijze gerapporteerd?

Hoofdvraag 5:

- Hoe geeft de raad invulling aan sturing en toezicht op de uitvoering van het grondbeleid door het college?
- Is de raad in de positie om bij te sturen en gebeurt dit in de praktijk ook?

4. De ontwikkelingen rond het gemeentelijk grondbeleid

4.1. *Besluit begroting en verantwoording van provincies en gemeenten*

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van 17 januari 2003 van de rijksoverheid schrijft als één van de verplichte paragrafen voor de begroting en het jaarverslag de paragraaf grondbeleid voor. Het idee achter de paragraaf grondbeleid is om de raad transparantie van het grondbeleid te bieden. In (de toelichting op) het BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf grondbeleid genoemd:

- visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming, en
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.

In de begroting moeten per onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk worden gemaakt en in het jaarverslag moet verantwoording worden afgelegd over de mate van realisatie ervan.

Als de raad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten daar specifieke eisen aan toe te voegen.

4.2. *Notitie onderzoek weerstandsvermogen*

In mei 2003 heeft de raad de Notitie weerstandsvermogen vastgesteld waarin het beleidskader voor het weerstandsvermogen is vastgelegd.

Dit kader luidt als volgt:

1. de Notitie weerstandsvermogen d.d. 22 mei 2003 wordt als basis gehanteerd voor de opstelling van de verplicht voorgeschreven paragraaf weerstandsvermogen conform het BBV;
2. het vereiste weerstandsdeel van de algemene reserve wordt voorshands gehandhaafd op € 7,5 miljoen;
3. het weerstandsvermogen wordt jaarlijks getoetst aan de aanwezige risico's;
4. bij onttrekking van bedragen uit het weerstandsdeel van de algemene reserve wordt er zorg voor gedragen dat deze binnen maximaal 4 jaar weer op het vereiste niveau wordt gebracht.

Een substantieel onderdeel van het weerstandsvermogen is de reserve grondexploitaties die is ingesteld om de specifieke risico's betreffende grondexploitaties af te dekken.

4.3. *Verordening conform artikel 212 Gemeentewet*

Artikel 212 van de Gemeentewet luidt als volgt:

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.
2. De verordening bevat in ieder geval:
 - a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
 - b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede,

voor zover deze wordt gegeven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;

- c. regels inzake de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

De Financiële verordening gemeente Emmen 2006 is voor de gemeente de verordening waar artikel 212 van de Gemeentewet op doelt. Artikel 22 gaat expliciet in op het grondbeleid. Dit luidt als volgt:

1. Het college biedt op basis van een nieuwe actualiteit een nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:
 - a. de relatie met de programmaonderdelen van de begroting;
 - b. de strategische visie van het grondbeleid van de gemeente.De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is ingediend.
2. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/winstverwachtingen, te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, de verwerving van gronden, de uitgifte van gronden en de relaties van het grondbeleid met de programma's.

4.4. Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad"

Op 28 april 2005 heeft de raad de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" vastgesteld. Deze nota vormt het raamwerk voor het grondbeleid van de gemeente en gaat achtereenvolgens in op:

- de context waarbinnen het grondbeleid zich afspeelt, het waarom van sturend grondbeleid, de reikwijdte van de nota en de introductie van het instrument meerjarenperspectief vastgoed om de transparantie van het grondbeleid op bestuurlijk niveau te vergroten;
- de missie, doelen en strategie van het grondbeleid en de rol die de gemeente daarbij nastreeft;
- de beleidsuitgangspunten die bepalen welke type grondbeleid wordt ingezet voor welke situatie;
- het financieel beleid ten aanzien van grondexploitatie;
- de grondverwervingsinstrumenten en de inzet van bepaalde hulpinstrumenten om de realisatie van fysiek-ruimtelijke plannen te bevorderen;
- het gebruik van bepaalde instrumenten voor de grondexploitatie, de financiële afdrachten naar fondsen en voorzieningen en een aantal uitgangspunten voor het bouw- en woonrijp maken;
- de instrumenten van kostenverhaal en de toepassing daarvan in gevallen waarin de gemeente niet zelf als locatie-ontwikkelaar optreedt;
- de wijze waarop grond wordt uitgegeven, de uitgangspunten van het grondprijsbeleid en de uitgiftevoorwaarden;
- het beheer van strategische en compensatiegronden en het beheer van openbare voorzieningen.

4.5. Grondexploitatiewet

Per 1 juli 2008 is als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening de Grondexploitatiewet (hoofdstuk 6) in werking getreden.

Als in een exploitatiegebied de gemeente alle gronden in bezit heeft, kan zij de exploitatie-kosten, zoals het bouwrijp maken en de kosten van de publieke infrastructuur – openbare wegen, riolering, openbaar groen, enz. – eenvoudig versleutelen in de grondprijs van de uit te geven bouwkwavels. Als gronden echter

(ook) in handen zijn van één of meer projectontwikkelaars (of particuliere eigenaren) kon onder de oude wetgeving de gemeente op grond van haar exploitatieverordening een exploitatieovereenkomst sluiten om de kosten te verhalen.

Als projectontwikkelaars daar echter niet toe bereid waren, kon de gemeente een baatbelasting heffen. Dit laatste bleek in de praktijk vaak gecompliceerd. Soms bleef verhaal dan ook achterwege.

Met de nieuwe Grondexploitatiewet is de baatbelasting vervallen. Kostenverhaal kan nu plaatsvinden via het zogenoemde exploitatieplan als projectontwikkelaars niet een exploitatie-overeenkomst willen sluiten. Na de vaststelling van het exploitatieplan kunnen projectontwikkelaars alsnog een contract met de gemeente sluiten. Of de gemeente verbindt aan de benodigde bouwvergunning een financiële voorwaarde, zodat zij verzekerd is van kostenverhaal.

4.6. *Meerjarenperspectief vastgoed 2007*

Op 19 februari 2008 heeft het college het Meerjarenperspectief vastgoed (MPV) 2007 vast-gesteld en ter informatie aan de raad aangeboden. Het (jaarlijkse) MPV was in de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" aangekondigd en is dus voor 2007 in 2008 voor het eerst uitgebracht.

Het MPV 2008 is achterwege gebleven, zulks in afwijking van de uitgangspunten die in 2007 voor deze jaarlijkse rapportages zijn geformuleerd. In november 2009 is het MPV 2009 verschenen.

In het MPV 2007 zijn de uitgangspunten voor een (komend) meerjarenperspectief vastgoed vastgelegd, zodat een eenduidige verslaglegging van de verschillende grondcomplexen wordt verkregen en een goede inbedding in de gemeentelijke Planning & control cyclus. Wat dit laatste betreft had het MPV 2007 als basis moeten dienen voor de Kadernota 2007 ten behoeve van de Programmabegroting 2008; daarvoor verscheen het echter te laat.

Met het jaarlijkse MPV wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid, waarbij voornamelijk de financiële consequenties worden belicht. Er wordt inzicht verschaft in de huidige financiële positie van de grondcomplexen en daarnaast wordt een prognose gegeven van de te verwachten resultaten van lopende projecten. Zowel de in exploitatie genomen gronden, als de nog niet in exploitatie te nemen gronden, als ook de overige gronden zijn hierbij aan de orde. Op beknopte wijze wordt bij een beperkt aantal projecten een korte toelichting gegeven.

Bijvoorbeeld dat een project is vertraagd en de reden daarvoor.

Ook is in het MPV de ontwikkeling van het weerstandsvermogen en de verwachte ontwikkeling van andere reserves en voorzieningen opgenomen.

Het MPV kent een openbaar en een vertrouwelijk gedeelte. Het openbare gedeelte omvat het jaarverslag met de totaalresultaten van het afgelopen jaar en een geactualiseerd toekomstperspectief van de grondcomplexen in totaal.

Het vertrouwelijk gedeelte omvat de financiële en planinhoudelijke gegevens per grondcomplex van de in exploitatie genomen gronden en de niet in exploitatie genomen gronden.

4.7. *Structuurvisie 2020 "Veelzijdigheid troef"*

De Structuurvisie 2020 "Veelzijdigheid troef", zoals vastgesteld door de raad op 24 september 2009, is een ruimtelijke vertaling van de ambities en doelen uit de Strategienota "Emmen 2020". Voorheen ontbrak een ruimtelijk raamwerk waarin afstemming tussen functies, gebieden en plannen plaatsvond. Het doel van de structuurvisie is dan ook:

- de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente weergeven;

- een helder kader bieden voor een consistent ruimtelijk beleid op lokale schaal;
- het gemeentelijk ruimtelijk beleid afstemmen op de opgaven van de provincie Drenthe en het regionaal stedelijk netwerk;
- uitnodigen tot en stimuleren van passende, gewenste activiteiten en investeringen van bedrijven, instellingen en andere overheden die aansluiten op de weergegeven ambities en ruimtelijke mogelijkheden;
- het kunnen verhalen van kosten die gepaard gaan bij de ontwikkeling van gewenste doelen en projecten.

De Structuurvisie zet, door middel van een samenhangend beeld van de meest gewenste ontwikkeling op langere termijn, de lijnen uit voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. Zij biedt niet alleen handvatten voor het al dan niet toestaan van een bepaalde functie op een plek, maar stimuleert ook dat nieuwe ontwikkelingen gerealiseerd worden.

Het Uitvoeringsprogramma van de Structuurvisie geeft aan hoe de visie in de werkelijkheid gestalte krijgt. Het bestaat uit twee categorieën projecten, nl. de Strategische projecten die een katalysatorfunctie hebben voor de ruimtelijk-economische structuur in 2020 en de Overige projecten, d.w.z. de andere projecten en programma's die een onderdeel vormen van hetgeen met de Structuurvisie wordt voorgestaan.

De totstandkoming van de Structuurvisie is een langdurig proces geweest. In maart 2003 is besloten tot het opstarten van het project om te komen tot een nieuw structuurplan onder de toenmalige Wet ruimtelijke ordening. Later is deze ontwikkeling omgezet naar het tot stand brengen van een structuurvisie onder de per 1 juli 2008 van kracht geworden nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Op 24 september 2009 is de Structuurvisie 2020 definitief door de raad vastgesteld.

4.8. Projecten in de gemeente Emmen

Het MPV 2007 geeft een overzicht van de projecten die in dat jaar aan de orde waren. Verdeeld over de categorieën Nog niet in exploitatie genomen gronden, In- exploitatie-genomen gronden en Overige gronden waren dat 82 projecten in totaal. Zowel de categorie Nog-niet-in-exploitatie genomen gronden als de categorie In-exploitatie-genomen gronden zijn daarnaast onderverdeeld in de subcategorieën Stads- en dorpsvernieuwing, Stads- en dorpsuitbreiding, Industrie- en bedrijventerreinen en Tuinbouw.

De totale boekwaarde van alle gemeentelijke gronden bedroeg per ultimo 2008 77,7 miljoen euro.

Zonder dat dit verder onderzocht is, wordt aangenomen dat het aantal projecten in de onder-zochte periode in dezelfde orde van grootte ligt. Het gaat dus om een groot aantal projecten.

4.9. Meerjarenperspectief vastgoed 2009

Op de valreep van het onderzoek is het MPV 2009, gedateerd september 2009, verschenen. Op 17 november 2009 heeft het college het vastgesteld en aan de raad aangeboden.

Vergeleken met het MPV 2007 is nieuw in deze versie 2009 de introductie van het begrip Surplus weerstandsvermogen grondexploitaties. Dit is het verschil tussen het benodigde weerstandsvermogen grondexploitaties en wat daarnaast nog extra in reserve is voor de grondexploitaties. Dit surplus kan aangewend worden om

projecten die in eerste opzet onrendabel blijken, financieel uitvoerbaar te maken.

Dit principe is niet nieuw, maar het heeft nu een naam gekregen.

Ook is er als bijlage een Risicoanalyse over de Nog-niet-in-exploitatie-genomen gronden opgenomen, inclusief een overzichtelijk zgn. 'stoplichtenpalet', waardoor snel inzicht kan worden verkregen op welke aankomende exploitaties een relevant risico wordt gelopen. Tevens is bij elke exploitatie (meer dan 80 stuks) een opmerkingenveld gevuld, waarin heel kort de highlights van het betreffende project worden vermeld, variërend van planningsstatus tot informatie over het verloop van verkopen etc.

Verder komt het MPV 2009 overeen met de versie uit 2007, zij het natuurlijk dat de cijfers en de beknopte toelichting in het openbare gedeelte geactualiseerd zijn.

5. Bevindingen

In hoofdstuk 3 zijn de hoofdvragen met de bijbehorende deelvragen beschreven waarin het onderzoek is onderverdeeld.

De bevindingen worden aan de hand van deze vragen weergegeven.

5.1. Het voldoen aan de wettelijke eisen

In paragraaf 4.1. wordt vermeld dat in (de toelichting op) het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) de volgende onderdelen voor de paragraaf grondbeleid in de begroting, resp. het jaarverslag worden genoemd (artikel 16):

- visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming, en
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.

In de begroting moeten per onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk worden gemaakt en in het jaarverslag moet verantwoording worden afgelegd over de mate van realisatie ervan.

De meest recente begroting die in dit onderzoek is betrokken, is de Programmabegroting 2010. Eerdere begrotingen zijn wel beoordeeld, maar worden hier niet besproken, tenzij zij in positieve zin afwijken van deze laatste begroting.

Het uitgangspunt hierbij is dat in principe de meest recente versie de "beste" is; dat het best aan de eisen heeft voldaan .

In de Programmabegroting 2010 (deel 1 Beleidsbegroting) is paragraaf 7 gewijd aan het grondbeleid (blz. 203 t/m 205).

De visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting, ontbreekt (eerste gedachtenstreepje).

De aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert bestaat slechts uit de verwijzing naar de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" en er wordt heel kort de Grondexploitatiewet besproken (tweede gedachtenstreepje). Bovendien geeft de Kadernota grondbeleid niet concreet aan hoe het grondbeleid wordt uitgevoerd, zoals verderop wordt besproken.

Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie komt wel aan de orde (derde gedachtenstreepje).

Een onderbouwing van de geraamde winstneming ontbreekt (vierde gedachtenstreepje).

Aan de risico's die bij de grondexploitatie beleidsmatig worden gelopen, wordt wel enige aandacht besteed (vijfde gedachtenstreepje).

Ook aan de eisen van de Financiële verordening gemeente Emmen wordt slechts zeer

ten dele voldaan. Gemist worden de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, de verwerving van gronden, de uitgifte van gronden en de relaties van het grondbeleid met de programma's die met de ruimtelijke ontwikkeling te maken hebben.

De Financiële verordening stelt ook dat het College op basis van een nieuwe actualiteit een nota grondbeleid ter behandeling aan de Raad aanbiedt. Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking getreden en als onderdeel daarvan is de Grondexploitatiewet, een nieuwe actualiteit. Aan een nieuwe nota grondbeleid wordt gewerkt door de afdeling Beleidsvoorbereiding van de dienst Beleid. Wanneer deze gereed is, is echter niet bekend.

De meest recente Jaarstukken die in het onderzoek zijn betrokken, zijn de Jaarstukken 2008. Eerdere jaarstukken zijn wel bekeken, maar worden hier niet besproken, tenzij zij in positieve zin afwijken van de laatste jaarstukken. Ook hierbij is het uitgangspunt dat in principe de meest recente versie de "beste" is, dat het best aan de eisen heeft voldaan.

In het Jaarverslag 2008 is paragraaf 7 gewijd aan het grondbeleid (blz. 287 t/m 289). Aan de eisen die het BBV aan deze paragraaf stelt, wordt slechts zeer ten dele voldaan. Subparagraaf 7.1 en subparagraaf 7.2 bevatten algemene beschrijvingen van items binnen het grondbeleid en alleen subparagraaf 7.3, Financiële positie van grondexploitatie, snijdt hout, zij het in samenvattende zin. Het hiervoor gestelde wat de Programmabegroting 2010 betreft, uitgewerkt per gedachten-streepje, is ook van toepassing op het Jaarverslag 2008.

De nieuwe Grondexploitatiewet schrijft voor dat de gemeente voor kostenverhaal in het geval niet te voren tot een private exploitatie-overeenkomst met de (deels) derde grondeigenaren is kunnen komen, daartoe een exploitatieplan opstelt. Voor een eerste concrete situatie, bedrij-venterrein de Tweeling in Nieuw-Amsterdam / Veenoord, heeft de gemeente inderdaad een exploitatieplan opgesteld en aan de raad voorgelegd.

5.2. De formulering van de beleidskaders

Het centrale beleidskader inzake het grondbeleid is de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad", van april 2005. De daaraan voorafgaande Kadernota grondbeleid stamt uit 1991.

Het direct en indirect met inzet van financiële en juridische instrumenten bijdragen aan een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van Emmen, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht wordt als de missie van het grondbeleid geformuleerd in de Kadernota grondbeleid. Voor het gewenste grondgebruik luidt de algemene doelstelling: "Het bereiken van de gewenste ruimtelijke kwaliteit en kwantiteit van het grondgebruik, op de gewenste tijd en plaats en tegen verantwoorde kosten-batenverhouding, met een verantwoord financieel-economisch rendement en op een efficiënte wijze". Verder wordt gestreefd naar een initiërende en regisserende rol van

de gemeente, waarbij de bereidheid wordt uitgesproken om met belanghebbenden als grondeigenaren, projectontwikkelaars/bouwers en woningcorporaties te onderhandelen en samen te werken. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden wordt van geval tot geval bekeken of er een actief, facilitair dan wel passief grondbeleid dient te worden gevoerd om het gewenste resultaat te bereiken.

Actief grondbeleid betekent dat de gemeente zelf grond aankoopt, tot ontwikkeling brengt en uitgeeft; bij passief gebeurt dit alles door derden. Tenslotte wil de gemeente dat uit de grondexploitatie een jaarlijkse bijdrage van € 450.000 aan de concernexploitatie wordt geleverd.

De beleidsdoelstellingen zijn voor het merendeel zeer algemeen geformuleerd en niet specifiek beschreven. Kwalificaties als 'gewenst', 'verantwoord' en 'streven naar' worden niet verder ingevuld. Alleen de begrippen 'actief, facilitair en passief grondbeleid' worden wat verder uitgewerkt. De jaarlijkse bijdrage aan de concernexploitatie is de enige doelstelling die meetbaar is weergegeven. Verder zijn geen normen, indicatoren of percentages vastgesteld.

In de Strategienota "Emmen 2020" zijn de ambities en doelen van Emmen voor de komende jaren vastgelegd. Voor de ruimtelijke uitwerking is in de raad eerder het Structuurplan aan de orde geweest en heeft de raad in september 2009 definitief de Structuurvisie 2020 "Veelzijdigheid troef" vastgesteld.

Het grondbeleid is één van de instrumenten die bij deze uitwerking van groot belang zijn. Naast de gemeente spelen ook andere actoren hierbij een belangrijke rol. In de Kadernota grondbeleid worden beide zaken alleen genoemd, maar een verdere concrete uitwerking ervan vindt niet plaats. Hetzelfde kan gezegd worden van het verband met de programmaonderdelen uit de programmabegrotingen en de jaarstukken die met de ruimtelijke ontwikkeling te maken hebben.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en met name de Grondexploitatiewet waren ten tijde van de vaststelling van de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" in 2005 nog niet van kracht. Reden om deze in een nieuwe kadernota grondbeleid wel concreet te verwerken. Een volledige kostenverhaal bijvoorbeeld middels een exploitatieplan bij het ontbreken van een exploitatie-overeenkomst zou een nieuwe doelstelling kunnen zijn.

Zoals al eerder gesteld zijn de paragrafen over het grondbeleid in de programmabegrotingen uiterst beknopt; wel wordt de Kadernota grondbeleid op enkele plaatsen vermeld. Hetzelfde geldt voor de jaarstukken.

In de jaarlijkse kadernota's ten behoeve van de begroting en bestuursrapportages (Beraps) wordt aan het grondbeleid geen aandacht besteed.

5.3. De uitwerking van beleidsdoelstellingen in concrete plannen en activiteiten en de monitoring van de realisatie

Voor verantwoording over de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid zou het

Meerjarenperspectief vastgoed (MPV) een wezenlijk en belangrijk instrument moeten zijn. Begin 2008 is de eerste versie ervan verschenen, namelijk het MPV 2007. Hiermee wordt voor de eerste keer na het vaststellen van de Kadernota grondbeleid verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid.

Het was de bedoeling dat het MPV in de Planning & controlcyclus een plek zou krijgen na de jaarrekening. De jaarrekening levert de input voor het MPV en vervolgens vormt het MPV de basis voor de kadernota t.b.v. de begroting en de programmabegroting voor het komende jaar. Het MPV zou gelijktijdig met de kadernota t.b.v. de begroting vastgesteld moeten worden. In 2008 is echter geen MPV verschenen en in 2009 is het eind november uitgebracht. Daarmee is het als beheers- en verantwoordingsinstrument niet meer bruikbaar.

Het MPV 2007 is begin 2008 uitgebracht, rapporteert naar de stand van zaken per 31 december 2006 en legt verantwoording af over de activiteiten die in 2006 hebben plaatsgevonden. Dit betekent dat de inschattingen al weer een jaar oud zijn, voordat deze door het college worden vastgesteld en vervolgens aan de raad ter kennisgeving worden gebracht.

In het MPV 2007 wordt eigenlijk alleen financieel inzicht geboden in de grondcomplexen van de gemeente. Dit gebeurt door het actualiseren van de grondexploitatieberekeningen waarbij tevens wordt gekeken naar eventuele financiële ontwikkelingen voor de komende jaren. Immers een grondexploitatie is niet alleen een overzicht van de gemaakte kosten en opbrengsten per complex, maar geeft ook inzicht in de nog te maken kosten en de te verwachte opbrengsten. Hierbij is het van belang om tenminste éénmaal per jaar te beoordelen of de inschattingen die een jaar geleden (of bij de aanvang van het project) zijn gemaakt, nog steeds actueel zijn. Immers vertragen in de ontwikkeling van grondexploitaties, leidt tot hogere kosten en het later in de tijd ontvangen van opbrengsten. Hierdoor wordt het risico gelopen dat eerder geprognosticeerde resultaten negatief worden beïnvloed.

Om een goed overzicht en inzicht te krijgen worden naast de cijfers nogal wat zaken gemist. Bijvoorbeeld in welke fase een project verkeert, is er sprake van actief, facilitair of passief grondbeleid, wat is het aandeel van de gemeente en wat van derden, een beschrijving van het bijbehorende programma, een verwijzing naar het desbetreffende programma uit de programmabegroting, resp. jaarstukken, de looptijd, voortgang conform planning of vertraagd, enz.

Projecten waarbij sprake is van passief grondbeleid, zoals deze in de Kadernota grondbeleid worden onderscheiden, komen in het MPV ook voor. Niet duidelijk is of dit alle projecten van passief grondbeleid betreft. Ook over de projecten van passief grondbeleid wil de gemeente de regie voeren en maximalisatie van het kostenverhaal van publieke voorzieningen en investeringen. Bovendien neemt de gemeente na de bouwrealisatie het openbare gebied en de openbare voorzieningen in beheer. Voldoende redenen om ook alle projecten van passief grondbeleid in het MPV op te

nemen.

Het MPV 2009 is eind 2009 verschenen, wederom "te laat". Opnieuw wordt aangekondigd dat het volgende MPV tegelijkertijd met de Kadernota ten behoeve van de begroting 2011 zal worden uitgebracht en vastgesteld kunnen worden.

Het MPV 2009 is qua inhoud wat verbeterd ten opzichte van het MPV 2007. Toch ontbreekt opnieuw nogal wat informatie zoals die al is opgesomd voor het MPV 2007. Er ontbreekt in het MPV 2009 ook een verschillenanalyse waarin de verschillen ten opzichte van 2007 worden geanalyseerd. Voor het volgende MPV wordt deze verschillenanalyse aangekondigd.

De vraag of de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid een afgeleide is van de beleids-doelstellingen uit de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad", is moeilijk te beantwoorden. Eerder is gesteld dat de beleidsdoelstellingen voor het merendeel zeer algemeen zijn geformuleerd en weinig specifiek zijn beschreven.

Zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau wordt uitgesproken dat er voornamelijk actief grondbeleid wordt gevoerd omdat dit past bij de ambities en doelen die de gemeente nastreeft, zoals verwoord in de Strategienota "Emmen 2020" en de ruimtelijke uitwerking daarvan in de Structuurvisie 2020 "Veelzijdigheid troef".

De Kadernota grondbeleid maakt deze keuze niet, maar kiest voor een aanpak die wordt aangeduid met "van geval tot geval"; welke vorm van grondbeleid de voorkeur heeft, hangt steeds af van de omstandigheden in een concreet geval.

Ook is uit een steekproef gebleken dat de verschillende fasen zoals die voor een project worden onderscheiden, van initiatieffase tot en met voorbereidingsfase, in de projectdocumentatie lang niet altijd is terug te vinden en de projecten lang niet altijd gestructureerd deze fasen doorlopen.

Tenslotte worden om tijdig te kunnen beschikken door de gemeente over grond voor het gewenste ruimtegebruik de verwervingsinstrumenten onteigening en toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten nauwelijks of niet ingezet, terwijl de Kadernota grondbeleid dit waardevrij als mogelijkheden aanduidt naast minnelijke aankoop en minnelijke onteigening (prijsstelling door arbitrage).

De vraag of met de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid de beleidsdoelstellingen uit de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" in de praktijk worden gerealiseerd, is eveneens moeilijk te beantwoorden, gelet op de eerdere stellingname dat de beleidsdoelstellingen voor het merendeel zeer algemeen zijn geformuleerd en weinig specifiek zijn beschreven.

Geen twijfel is mogelijk over de doelstelling dat uit de grondexploitatie een jaarlijkse bijdrage van € 450.000 aan de concernexploitatie wordt geleverd. Deze doelstelling wordt jaarlijks gerealiseerd.

Jaarlijks wordt door de gemeente bij de grondexploitatie winst gemaakt en ook voor de komende jaren wordt een positief resultaat van de grondexploitatie verwacht. Lang niet elke gemeente verkeert in dezelfde positie.

Het jaarlijkse positieve resultaat wordt na aftrek van de jaarlijkse bijdrage van € 450.000 aan de concernexploitatie van de gemeente toegevoegd aan het weerstandsvermogen en daarbij apart gelabeld. Ook dit onderdeel van het weerstandsvermogen vertoont jaarlijks een meer dan positief resultaat, tenminste gemeten naar de eisen die de externe accountant hiervoor heeft geformuleerd, het zogenoemde benodigde weerstandsvermogen. Zo bedroeg het weerstandsvermogen grondexploitatie per 1/1/2009 € 23,2 miljoen en was het benodigde weerstandsvermogen per diezelfde datum € 14,7 miljoen.

Voor zover mogelijk worden de kosten van de ontwikkeling van een grondcomplex ten laste gebracht van dat grondcomplex en middels de verkoopprijs van de kavel of kavels verhaald op de koper, als het grondcomplex eigendom is van de gemeente of middels een exploitatie-overeenkomst of exploitatieplan als het grondcomplex (deels) in de handen van derden is.

De Grondexploitatiewet geeft een limitatieve opsomming van de kostensoorten die in een exploitatieplan kunnen worden opgenomen. Onder de te verhalen kosten vallen ook een groot deel van de kosten van het ambtelijk apparaat, voor zover dat direct bij de ontwikkeling van de grondcomplexen is betrokken.

De komende tijd kunnen de positieve resultaten onder druk komen staan als in toenemende mate kostenverhaal via een exploitatieplan moet worden geregeld. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening leidt er toe dat de gemeente in principe de tekorten van verliesgevende projecten voor haar rekening moet nemen, of er nu sprake is van actief, facilitair of passief grondbeleid. Alleen bij actief grondbeleid gaat de winst naar de gemeente; bij facilitair of passief grondbeleid kan de gemeente alleen de kosten verhalen.

Op grond van de door de raad in 2005 vastgestelde Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" wordt jaarlijks € 450.000 vanuit het positieve resultaat van de grondexploitatie afgedragen aan de concernexploitatie. In de jaarrekeningen tot en met 2008 is dit op een correcte wijze verantwoord.

Het jaarlijks MPV zou voor de raad hét instrument zijn om over het grondbeleid geïnformeerd te worden. Eerder is geconstateerd dat de twee tot nu toe uitgebrachte MPV's nog zoveel beperkingen vertonen dat de raad over de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid niet op een kwalitatieve en tijdige wijze wordt geïnformeerd.

5.4. De vormgeving van het risicomanagement (zie bijlage D voor een toelichting op risico's en risicomanagement)

In de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" wordt in hoofdstuk 4 geschetst hoe het verwervingsbeleid van de gemeente wordt uitgevoerd. Hierbij kunnen diverse verwervingsinstrumenten, afhankelijk van de feitelijke situatie, worden ingezet. Met de verwerving van gronden in projecten en bij de strategische aankoop van gronden is veel geld gemoeid, dus is het van belang om in een vroeg

stadium van de projectontwikkeling inzicht te verkrijgen in de haalbaarheid van de verwerving. Daarom wordt in de eerste fase van het project een risicoanalyse uitgevoerd. Samen met de verwervingsstrategie zijn dit belangrijke ondersteunende instrumenten om de realisatie van een ruimtelijk plan te bevorderen.

Er wordt dus nadrukkelijk ingezet op het gebruik van risico-analyse om vooraf gestructureerd inzicht te verkrijgen in de financiële, juridische en organisatorische (on)mogelijkheden.

Verderop in de Kadernota grondbeleid wordt geschetst dat het lopen van financiële risico's inherent is aan grondexploitatie. Voor het afdekken van deze risico's zijn speciale maatregelen getroffen. De toereikendheid van deze voorziening oftewel het weerstandsvermogen van de grondexploitatie, wordt jaarlijks bij het opmaken van de jaarrekening bepaald op basis van een vastgesteld risicoprofiel van de verschillende grondcomplexen.

Samenvattend ten aanzien van risico's en risicomangement worden in de kadernota twee instrumenten aangegeven:

- in de aanvangsfase van een project wordt een risicoanalyse uitgevoerd;
- jaarlijks wordt beoordeeld hoe hoog het weerstandsvermogen van de grondexploitatie moet zijn, gegeven de risico's die worden gelopen.

In het Meerjarenperspectief vastgoed (MPV) wordt financieel inzicht geboden in alle grondcomplexen van de gemeente. Daarmee is dit document dus een weergave van het gevoerde grondbeleid. Alle grondexploitatieberekeningen worden geactualiseerd waarbij tevens wordt gekeken naar eventuele ontwikkelingen voor de komende jaren. Een grondexploitatie is niet alleen een overzicht van de gemaakte kosten en opbrengsten per complex, maar geeft ook inzicht in de nog te maken kosten en de te verwachte opbrengsten. Eénmaal per jaar wordt beoordeeld of de inschattingen die een jaar geleden (of bij de aanvang van het project) zijn gemaakt, nog steeds actueel zijn. Vertragingen in de ontwikkeling van grondexploitaties leiden tot hogere kosten en het later in de tijd ontvangen van opbrengsten. Hierdoor wordt het risico gelopen dat eerder geprognosticeerde resultaten negatief worden beïnvloed.

In het MPV 2007 wordt alleen in de paragraaf Weerstandsvermogen gesproken over de risico's die worden gelopen bij de grondexploitatie. Er wordt het directe verband gelegd tussen risico's en benodigd weerstandsvermogen. Dit zou echter pas één van de laatste stappen in risicomangement moeten zijn. Immers als er sprake zou zijn van een goed functionerend risicomangement systeem, wordt inzichtelijk wat de belangrijkste risico's zijn die worden gelopen. Vervolgens kunnen beheersingsmaatregelen worden getroffen, waardoor de kans dat het risico zich feitelijk gaat voordoen, verminderd kan worden. Dit betekent vervolgens ook dat waarschijnlijk kan worden volstaan met een lager niveau aan weerstandsvermogen. Ook uit de gehouden interviews blijkt dat er geen sprake is van gestructureerd risicomangement.

Het weerstandsvermogen is het vermogen dat beschikbaar is om de financiële gevolgen van mogelijke toekomstige risico's, specifiek bij de grondexploitatie, te

kunnen dragen. De hoogte van het weerstandsvermogen wordt bepaald op basis van vastgestelde risicopercentages van de verschillende grondcomplexen. Per complex wordt een bepaald percentage (ergens tussen 10% en 30%) van de boekwaarde van het complex aangehouden als het noodzakelijke weerstandsvermogen van de grondexploitatie. Kort wordt hierbij gemotiveerd waarom voor bepaalde complexen een hoog risicopercentage wordt aangehouden.

Impliciet wordt de aanname gedaan dat er financiële risico's worden gelopen en het daarvoor noodzakelijk is om weerstandsvermogen beschikbaar te hebben. Op het moment dat de risico's zich voordoen, is dit weerstandsvermogen aanwezig om de consequenties te kunnen dragen bij de grondexploitatie, zonder dat dit gevolgen heeft voor andere activiteiten binnen de gemeente.

Naast het weerstandsvermogen van de grondexploitatie, bestaat er ook nog het begrip weerstandsvermogen voor de gemeente als geheel. In april 2008 heeft Deloitte Accountants een rapport uitgebracht waarin een uitspraak wordt gedaan of het weerstandsvermogen van de gemeente voldoende van omvang is. Dit in relatie tot de risico's die de gemeente loopt. Het betreft hier een update van voorgaande rapportages over dit onderwerp.

Specifiek voor de grondexploitatie worden in dit rapport drie risico's benoemd:

- 1) risico's van planschadeclaims;
- 2) omvangrijke financiële posities in grondexploitaties;
- 3) vertraging in de aanpassing van bestemmingsplannen.

Alle drie risico's worden als kleiner dan gemiddeld gekwalificeerd.

In het rapport wordt een overzicht gegeven van de beschikbare reserves en voorzieningen van de gemeente per 31 december 2008. Het weerstandsvermogen van de grondexploitatie wordt in dit totaaloverzicht meegenomen als onderdeel van het totale weerstandsvermogen van de gemeente. Met andere woorden; in deze benadering wordt de gemeente, inclusief de grondexploitatie, als één geheel gezien. Vervolgens wordt een conclusie getrokken over de noodzakelijke hoogte van het weerstandsvermogen van de gemeente, gegeven het risicoprofiel van de gemeente.

De genoemde risico's ten aanzien van de grondexploitatie komen in de eerdere rapportages van Deloitte Accountants ook naar voren, maar dan worden ze als groter dan gemiddeld ingeschat. Uit de gehouden interviews is gebleken dat de verlaging van de risico's wordt veroorzaakt doordat de gemeente diverse beheersingsmaatregelen heeft genomen. Het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen verloopt bijvoorbeeld sneller en het risico op planschade wordt in de huidige situatie voor de afzonderlijke projecten nauwkeurig ingeschat en meegenomen in de toekomstige exploitatiekosten.

De logische consequentie van deze lagere inschatting van risico's van de grondexploitatie zou zijn dat het benodigd weerstandsvermogen om de gevolgen bij het optreden van deze risico's te financieren, omlaag kan. Deze financiële vertaling wordt zichtbaar in het totale risicoprofiel van de gemeente. Dit risicoprofiel daalt immers van "meer dan een gemiddeld risico" naar "gemiddeld risico" in 2007.

De vertaling van het lagere risicoprofiel op gemeentelijk niveau en dan specifiek de risico's die samenhangen met de grondexploitatie naar het weerstandsvermogen van de grondexploitatie, is niet eenvoudig te leggen. Dit wordt veroorzaakt door een andere benadering, timingverschillen tussen de totstandkoming van de Jaarrekening en de totstandkoming van het MPV en het kijken naar een langere tijdshorizon. Voor het beoordelen van het benodigde weerstandsvermogen van de grondexploitatie wordt naar de ontwikkelingen van de komende vijf jaar gekeken, terwijl de beoordeling van het weerstandsvermogen van de gehele gemeente een momentopname is. Het is overigens terecht dat bij de grondexploitatie van een langere tijdshorizon wordt uitgegaan.

Samenvattend kan gesteld worden dat er gewerkt wordt met twee verschillende benaderingen van het benodigde weerstandsvermogen. Eén op het niveau van de gemeente als geheel en één op het niveau van de grondexploitatie. De gehanteerde benaderingen zijn verschillend en de tijdshorizon is verschillend. Dit maakt het diffuus om het verband tussen beide benaderingen te zien.

In de Notitie weerstandsvermogen wordt gesproken over het "pragmatisch risicomodel" wat de gemeente hanteert. Uit de interviews met betrokken medewerkers is gebleken dat dit geen model is wat wordt gehanteerd bij de grondexploitatie. Het is ook niet bekend op de werkvloer. Uit de interviews blijkt dat er wel op ad hoc basis wordt gesproken en overlegd over de mogelijke risico's en dat hierop ook wel acties op volgen. Maar er is geen sprake van een gestructureerd proces wat in de Planning & control cyclus is ingebed.

Wel worden de voordelen gezien van het op gestructureerde wijze werken met een risicoanalyse-model. Er wordt ook (h)erkend dat dit mogelijk kan leiden tot een efficiency-voordeel voor de gemeente.

Een voorbeeld van het behalen van een efficiencyvoordeel is het nemen van beheersingsmaatregelen voor het risico planschade. In de afgelopen periode is binnen de organisatie bij de ontwikkeling van nieuwe plannen aandacht geweest voor de mogelijke optredende planschades. In de voorbereiding van nieuwe projecten worden de mogelijk optredende planschadeclaims zo goed mogelijk ingeschat. Vervolgens worden deze mogelijke claims in de calculatie van de plannen meegenomen. Dit betekent dat er op dat moment minder weerstandsvermogen noodzakelijk is, immers met de gevolgen van het mogelijk optreden van dit risico is rekening gehouden in de afzonderlijke plannen. De exacte financiële vertaling van dit voorbeeld is lastig in te schatten, immers er is nog geen sprake van een actueel MPV.

5.5. De sturing door de raad

In de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" wordt de introductie

van het instrument meerjarenperspectief vastgoed (MPV) aangekondigd. "Door middel van dit meerjaren perspectief mag worden verwacht dat bestuurlijke afwegingen en keuzes beter kunnen worden bepaald, daar waar het gaat om de inzet van grondbeleid als instrument van een ontwikkelingsgericht ruimtelijk beleid", aldus een letterlijk citaat. Het MPV 2007 is door de raad voor kennisgeving aangenomen en niet verder besproken, ook niet in de raadscommissie. Hetzelfde geldt voor het MPV 2009.

De vertrouwelijke bijlagen zijn zelfs door geen van de raadsleden ingezien, met uitzondering van het raadslid dat deel uitmaakt van de Rekenkamercommissie en bij dit onderzoek naar het grondbeleid is betrokken. Daarnaast heeft alleen het betrokken extern lid van de Rekenkamercommissie deze vertrouwelijke bijlagen ingezien.

Incidenteel wordt het grondbeleid besproken als concrete projecten aan de orde zijn en zich daarbij nieuwe ontwikkelingen voordoen.

Geconstateerd kan worden dat de raad in algemene zin weinig of geen invulling geeft aan sturing en toezicht op de uitvoering van het grondbeleid door het college. De verslaglegging over het grondbeleid in de paragraaf grondbeleid van de programmabegrotingen en jaarstukken is echter dermate beknopt dat de raad ook nauwelijks of niet in staat is zijn sturende en controlerende functie uit te oefenen. De verslaglegging in het MPV kwam tot nu toe te laat of bleef helemaal uit. De MPV's 2007 en 2009 waren bovendien te zeer financieel-technisch georiënteerd waardoor een sturende en controlerende functie ernstig wordt bemoeilijkt.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Het voldoen aan de wettelijke eisen

Conclusie

De Rekenkamercommissie is van mening dat aan de wettelijke eisen, zoals die ten aanzien van het gevoerde en te voeren grondbeleid worden gesteld in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) slechts zeer ten dele wordt voldaan. Eenzelfde conclusie wordt getrokken voor wat de financiële verordening van de gemeente zelf ten aanzien van het grondbeleid voorschrijft. Dit betreft zowel de paragraaf grondbeleid in de programmabegrotingen en jaarstukken, als een nota grondbeleid.

Aanbeveling 1

De Rekenkamercommissie adviseert om in de programmabegrotingen en de jaarstukken inhoud te geven aan het gestelde in de artikelen 16 en 70 van het BBV en artikel 22 van de Financiële verordening van de gemeente zelf (zie paragraaf 4.1. en 4.3. van dit rapport).

Aanbeveling 2

Aan een nieuwe kadernota grondbeleid is alleen al vanwege de veranderde wetgeving per 1 juli 2008, te weten de nieuwe Wet ruimtelijke ordening met de daarin opgenomen nieuwe Grondexploitatiewet, dringend behoefte. De tweede reden betreft de inhoud die deze kadernota zou moeten hebben volgens de Financiële verordening van de gemeente zelf (hier wordt ook verderop nog verder op teruggekomen).

Dit jaar is de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" vijf jaar oud. Een nieuwe kadernota grondbeleid 2010 zou op zijn plaats zijn.

6.2 De formulering van de beleidskaders

Conclusie

De doelstellingen voor het grondbeleid zoals geformuleerd in de Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad" zijn niet SMART weergegeven, op een enkele uitzondering na. De kadernota is meer overzicht van de mogelijke beleidsdoelstellingen en mogelijke uitwerkingen daarvan. Waar de gemeente wat betreft het grondbeleid voor staat en hoe dat vorm wordt gegeven, is in de kadernota niet geformuleerd.

Ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en met name de daarin opgenomen nieuwe Grondexploitatiewet vragen om een vertaling in een nieuwe kadernota grondbeleid. Alleen al het nieuwe begrip exploitatieplan en de consequentie daarvan voor de winstgevendheid van de grondexploitatie vragen om een beleidsmatige uitspraak.

Aanbeveling 3

De Rekenkamercommissie adviseert de raad om in 2010 een nieuwe kadernota grondbeleid vast te stellen waarin de doelstellingen van het grondbeleid SMART zijn geformuleerd en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de daarin opgenomen Grondexploitatiewet een beleidsmatige vertaling hebben gekregen.

Aanbeveling 4

De Rekenkamercommissie adviseert de raad duidelijke keuzes te maken wat betreft de beleidsdoelstellingen van het grondbeleid en het daarbij te hanteren instrumentarium.

Aanbeveling 5

De Rekenkamercommissie adviseert de raad het college te verzoeken daadwerkelijk uitwerking te geven aan het gestelde in de Financiële verordening van de gemeente dat op basis van een nieuwe actualiteit een nota grondbeleid wordt aangeboden ter behandeling en vaststelling door de raad. Een maximale termijn van een jaar zou hierbij het uitgangspunt kunnen zijn.

6.3 De uitwerking van beleidsdoelstellingen in concrete plannen en activiteiten en monitoring van de realisatie

Conclusie

Het jaarlijkse Meerjarenperspectief vastgoed (MPV) zou voor de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid een wezenlijk en belangrijk instrument moeten zijn. In de afgelopen vijf jaar is het echter slechts tweemaal uitgebracht en bovendien in beide gevallen te laat om van invloed te kunnen zijn op de daarop volgende programma-begroting.

Bovendien voldoen de tot nu uitgebrachte MPV's niet aan de eisen die er aan gesteld zouden moeten worden om de raad in staat te stellen om zijn sturende en controlerende functie te kunnen uitoefenen. Tekenend hiervoor is dat het eerste, het MPV 2007, niet in de betreffende raadscommissie en niet in de raad is besproken.

Aanbeveling 6

De Rekenkamercommissie adviseert de raad om het college te verzoeken het jaarlijkse MPV een dusdanige inhoud te geven dat de raad zijn sturende en controlerende functie waar kan maken.

Aanbeveling 7

De Rekenkamercommissie adviseert de raad het college te verzoeken om jaarlijks het MPV tegelijkertijd met de jaarlijkse kadernota t.b.v. de begroting uit te brengen.

6.4 De vormgeving van het risicomanagement

Conclusie

Wat betreft het risicomanagement is er sprake van twee afzonderlijke lijnen; op concernniveau worden risico's ingeschat en vindt vervolgens financiële vertaling in hoogte van het weerstandsvermogen plaats. Ook wordt er op concernniveau gerapporteerd in tussentijdse en jaarrapportages over risico's, maar wordt geen inzicht gegeven in de getroffen beheersingsmaatregelen. Op niveau van de grondexploitatie zijn hier en daar onderdelen van risicomanagement zichtbaar. Maar echter niet gestructureerd en ingebed in de Planning & control cyclus.

Aanbeveling 8

De Rekenkamercommissie adviseert de raad het college te verzoeken om voor de grondexploitatie gestructureerd risicomanagement toe te passen, ingebed in de Planning & control cyclus.

Aanbeveling 9

De Rekenkamercommissie adviseert voor het beperken van het risico dat de gemeente bij bepaalde projecten loopt meer gebruik te maken van publiek private samenwerkingsconstructies.

6.5. De sturing door de raad

Conclusie

De raad geeft weinig of geen sturing aan het grondbeleid van de gemeente. De kaders van het grondbeleid zijn door de raad niet SMART vastgesteld. Controle door de raad of het college bij de uitvoering van het grondbeleid binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven, is daarom ook eigenlijk niet mogelijk.

Bovendien is de wijze van verslaglegging over het door het college gevoerde grondbeleid zodanig beperkt vorm gegeven, zowel wat het tijdstip van uitbrengen van de verslaglegging als wat betreft de inhoud van de verslaglegging, dat een sturende en controlerende functie van de raad niet naar behoren kan worden uitgevoerd.

De verslaglegging middels het MPV heeft de afgelopen jaren slechts tweemaal plaatsgevonden. Beide keren, in 2007 en 2009, kwam deze verslaglegging (veel) te laat uit om nog van invloed te kunnen zijn op de programmabegroting van 2008, resp. 2010. Bovendien hadden de historische gegevens in de verslaglegging betrekking op 2006, resp. 2008. De verslaglegging in het MPV is daarnaast te zeer financieel-technisch georiënteerd en van zo weinig verbindende, toelichtende en verklarende informatie voorzien dat de raad hiermee zijn sturende en controlerende functie niet kan uitoefenen.

De raad heeft het MPV 2007 niet besproken en vastgesteld. Hetzelfde geldt voor het MPV 2009.

Aanbeveling 10

De Rekenkamercommissie adviseert de raad om het college te verzoeken het jaarlijkse Meerjarenperspectief vastgoed elk jaar tegelijkertijd met de Kadernota t.b.v. de begroting aan de raad uit te brengen. Hierbij moet geen jaar worden overgeslagen.

Aanbeveling 11

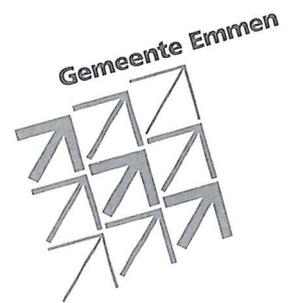
De Rekenkamercommissie adviseert de raad om het college te verzoeken om het jaarlijkse Meerjarenperspectief vastgoed zodanig op te stellen dat de raad zijn sturende en controlerende functie kan uitoefenen (zie ook aanbeveling 7).

Aanbeveling 12

De Rekenkamercommissie adviseert de raad om ten aanzien van het jaarlijkse Meerjarenperspectief vastgoed zijn sturende en controlerende functie nadrukkelijk uit te oefenen. Zowel het belang van het grondbeleid voor de verdere ontwikkeling van de gemeente, denk aan de Strategienota "Emmen 2020", als de financiële belang van de grondexploitatie vragen hierom.

7. Bestuurlijke zienswijze van het college van burgemeester en wethouders

Zie het hierna bijgevoegd schrijven van burgemeester en wethouders van 19 mei 2010 kenmerk 10.032414



Rekenkamercommissie Emmen
t.a.v. A.S. Heine, ambtelijk secretaris
Postbus 30001
7800 RA EMMEN

Dienst Beleid

ons kenmerk 10.032414	uw brief van/kenmerk 18 maart 2010	bijlage(n)	afdeling BDB
behandeld door M.J. Visser	telefoon (0591)68 54 28	Fax	Emmen, 19 mei 2010
onderwerp reactie onderzoeksrapport Gemeentelijk Grondbeleid			

Geachte Rekenkamercommissie,

Naar aanleiding van uw schrijven d.d. 18 maart 2010, waarin u ons verzoekt om onze zienswijze op het door de Rekenkamercommissie Emmen opgestelde onderzoeksrapport Gemeentelijk Grondbeleid van maart 2010, treft u hierbij onze reactie aan.

Zoals bekend is uw commissie in het kader van hoor en wederhoor bij brief van 19 februari 2010 het volgende gemeld:

“Op advies van en in nauwe samenwerking met de accountant is in 1997 beleid geformuleerd ten aanzien van bepaling weerstandsvermogen, waardering, resultaatbepaling en –verwerking inzake grondcomplexen. De raad heeft dit beleid in zijn vergadering van 4 september 1997 vastgesteld. Dit beleid is nog steeds actueel en vormt de basis voor de bepaling van het weerstandsvermogen, het vermogen bedoeld voor afdekking van de algemene bedrijfsrisico’s voortvloeiend uit de ondernemersactiviteit grondexploitatie.

De toepassing van dit beleid wordt gemeld in de paragraaf grondbeleid, de gedetailleerde uitwerking van het beleid wordt transparant verantwoord in de jaarverantwoording per dienst (productenrealisatie) die voor de raad ter inzage ligt en derhalve verifieerbaar en navolgbaar is.”

Met instemming hebben wij kennis genomen van uw reactie hierop bij brief van 18 maart 2010 waarin u heeft laten weten dat deze beschrijving correct is.

Wij hebben nadrukkelijk kennis genomen van uw analyse en opmerkingen ter verbetering van het gemeentelijk grondbeleid. Wij danken u voor uw adviezen.

In de loop der jaren hebben wij nieuw grondbeleid ontwikkeld en recent zijn er nieuwe instrumenten, zoals het Meerjarenperspectief vastgoed en de Grexwet, beschikbaar gekomen. De komende periode zullen deze instrumenten op een adequate wijze verder

worden geïmplementeerd en wij zullen uw aanbevelingen bij onze overwegingen betrekken.

Vanzelfsprekend wordt jaarlijks ook door de accountant getoetst op het voldoen aan de wettelijke eisen en aan de eigen verordening.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen,
de gemeentesecretaris,

A.J. Mewe

de burgemeester,

C. Bijl

De aanpak van het onderzoek naar het grondbeleid

In het kort wordt hierna omschreven hoe het onderhavige onderzoek heeft plaatsgevonden.

A.1 Uitvoering

Het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Emmen is gedurende de periode maart 2008 tot en met december 2009 uitgevoerd door de heer T.D. Reitsma (lid Rekenkamercommissie vanuit de gemeenteraad) en de heer J.J.M. Reijs (extern lid Rekenkamercommissie). Samen vormen zij de onderzoekscommissie Grondbeleid. Het onderzoek naar het risicomangement van het grondbeleid is onder verantwoordelijkheid en begeleiding van beiden uitgevoerd door mevr. drs. E.A. Zeeman RA MGA van AKSOS Financial Professionals te Groningen.

De Rekenkamercommissie in haar geheel heeft de werkzaamheden begeleid.

A.2 Werkwijze

De onderzoekscommissie heeft in eerste instantie als vooronderzoek een aantal ambtelijke functionarissen geïnterviewd over het grondbeleid van de gemeente. Vervolgens zijn de vijf hoofdvragen voor het onderzoek geformuleerd en de deelvragen per hoofdvraag.

Veel documentatie is bij elkaar gezocht en bestudeerd, zowel over het onderwerp grondbeleid in het algemeen, als wat betreft het grondbeleid van de gemeente Emmen in het bijzonder. Wat dat laatste betreft ook documentatie die maar met het grondbeleid te maken zou kunnen hebben. Interviews met ambtelijke functionarissen hebben daarna allereerst plaatsgevonden over het onderwerp risicomangement van het grondbeleid. Vervolgens hebben ook interviews plaatsgevonden over andere onderdelen van het grondbeleid, zowel op ambtelijk als ook bestuurlijk niveau.

Behalve van het vooronderzoek zijn van de interviews steeds verslagen gemaakt die steeds aan de geïnterviewden ter goedkeuring zijn voorgelegd.

De belangrijkste documenten zijn in bijlage B opgenomen.

Met de informatie ontleend aan de bestudeerde documentatie en de informatie uit de gehouden interviews heeft de onderzoekscommissie de hoofd- en deelvragen uit de centrale vraagstelling (zie hoofdstuk 3) beantwoord.

Voor commentaar is de conceptrapportage, uitgezonderd hoofdstuk 6 met de conclusies en aanbevelingen, voorgelegd aan de geïnterviewden. Het commentaar is voorzover dit relevant werd geacht verwerkt in de definitieve rapportage.

De definitieve rapportage, inclusief het hoofdstuk met de conclusies en aanbevelingen, is aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd om het college in staat te stellen zijn zienswijze erop kenbaar te maken. Deze zienswijze heeft de Rekenkamercommissie van enig commentaar voorzien. Tenslotte is de rapportage samen met de zienswijze van het college en het commentaar van de Rekenkamercommissie aan de gemeenteraad aangeboden.

Bijlage B

Overzicht van de gehanteerde documentatie

- Besluit van 17 januari 2003, houdende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten)
- Notitie (onderzoek) weerstandsvermogen d.d. 22 mei 2003
- Financiële verordening gemeente Emmen 2006
- Gemeentewet van 14 februari 1992
- Jaarstukken (Jaarrekening/Jaarverslag) 2005 tot en met 2008 Gemeente Emmen
- Kadernota grondbeleid "Grond voor de complete stad", 28 april 2005
- Exploitatieverordening 2005 Gemeente Emmen
- Programmabegroting 2006 tot en met 2010 Gemeente Emmen
- Meerjarenperspectief vastgoed 2007 d.d. oktober/november 2007
- Meerjarenperspectief vastgoed 2009 d.d. september 2009
- Kadernota 2008 en Bestuursrapportages I en II, 2008
- Notitie weerstandsvermogen gemeente Emmen d.d. 4 april 2008, Deloitte Accountants te Groningen
- Structuurvisie 2020 "Veelzijdigheid troef", september 2009
- Meer mogelijk maken met nieuwe initiatieven. Een handleiding voor de behandeling van inkomende nieuwe initiatieven d.d. oktober 2007 Gemeente Emmen, Dienst beleid
- Rapportage onderzoek financiële functie Dienst gebied d.d. 9 juli 2009 Gemeente Emmen, team Concerncontrol
- Gemeente governance grond(ig) beleid, Deloitte, september 2007

Bijlage C

Lijst van geïnterviewde functionarissen

Dhr. G. Evenhuis	Wethouder gemeente Emmen met o.a. Grondbeleid in portefeuille
Dhr. G.J.Feringa	Teamleider economie Dienst Beleid / afd. Sociaal Economische Ontwikkeling
Mevr. M. Harmsma	Senior juridisch medewerker Dienst Beleid / afd.Sociaal Economische Ontwikkeling / team economie
Dhr. P.van der Knaap	Adviseur projectbeheersing Dienst Beleid / Bedrijfsbureau
Dhr. J.H. Krops	Senior medewerker transacties vastgoed Dienst Beleid / afd.Sociaal Economische ontwikkeling / team economie
Dhr. G.Prummel	(voormalig) Planeconoom Dienst Beleid / Bedrijfsbureau
Dhr. J.R. Sloots	Concerncontroller Concernstaf
Dhr. W.J. Smid	Adviseur projectmanagement Dienst Beleid / Project Management Team
Dhr. S. Veenstra	Beleidsadviseur (economie) Concernstaf / team beleid en financiën
Dhr. P.B.Volders	Afdelingshoofd Bedrijfsbureau Dienst Beleid

Bijlage D

RISICO'S EN RISICOMANAGEMENT

Op dit moment wordt in het algemeen veel gesproken over het lopen van risico's, maar wat zijn risico's nu eigenlijk? Een risico is de mogelijkheid dat een ongewenste gebeurtenis optreedt. Of uitgebreider geformuleerd: een risico is een mogelijke gebeurtenis die een negatieve invloed kan hebben op het realiseren van de door de organisatie gestelde doelstellingen.

De risico's binnen grondexploitaties (grondbedrijven) hebben betrekking op een aantal specifieke kenmerken die over het algemeen inherent zijn aan grondexploitaties. Er is sprake van langlopende projecten, niet alleen wat betreft de looptijd van de plannen zelf, maar ook wat betreft de planvorming/voorbereiding. De inschatting van relevante parameters (zoals de ontwikkeling van de rente, tempo van de verkopen, kostenontwikkeling) aan het begin van de planperiode is gezien de lange looptijd niet eenvoudig. Daarnaast is er sprake van marktwerking met betrokkenheid van andere, commerciële en niet commerciële, partijen (projectontwikkelaars, woningcorporaties, etc.) en hiermee samenhangende belangen.

Om deze risico's te onderkennen, inzichtelijk te maken en vervolgens actie te ondernemen, is risicomanagement als instrument noodzakelijk. Risicomanagement is (kort samengevat) het *identificeren, kwantificeren van risico's en het beheersen van risico's*. Hierbij gaat het alleen om die risico's die het bereiken van de door de organisatie gestelde doelstellingen belemmeren. Voor risicoanalyse en -management zijn verschillende methodes beschikbaar. Allen hebben echter vijf generieke stappen met elkaar gemeen:

1. *Identificatie*; het op gestructureerde wijze identificeren van mogelijke toekomstige gebeurtenissen, het adequaat formuleren van deze gebeurtenissen in de vorm van risico's en het vaststellen van de oorzaken van deze risico's.
2. *Analyse*; het beoordelen van de waarschijnlijkheid en de impact van risico's voor en na beheersing. Voor het beoordelen van de risico's na beheersing dient de effectiviteit van de beheersmaatregelen te worden beoordeeld. Deze beoordeling van de beheersmaatregelen vormt aldus een onlosmakelijk onderdeel van de risicoanalyse.
3. *Reactie*; het selecteren en implementeren van gewenste reactie(s) op geïdentificeerde risico's. Er is een viertal reacties mogelijk: vermijden, overdragen, beheersen of accepteren.

4. *Monitoring*; het in continuïteit bewaken van de risico's en de achterliggende oorzaken en het observeren van mogelijke veranderingen daarin, met inbegrip van de werking van de beheersmaatregelen.
5. *Rapportage*; het rapporteren over de oorzaak, aard en omvang van de risico's, de effectiviteit van de beheersmaatregelen en veranderingen daarin. De rapportage kan daarbij plaatsvinden binnen vast vooraf bepaalde structuren (binnen de bestaande planning & controlcyclus) als ook op ad-hoc basis op de wijze en in de vorm zoals op dat moment nodig is.

Het gaat bij het ontwikkelen van een risicomanagement-systeem niet alleen om het identificeren van risico's, maar juist veel meer om de vervolgstappen. Hoe gaat de organisatie om met de risico's en hoe wordt erover gerapporteerd. Het voordeel van een risicomanagement-systeem is nu juist dat er niet alleen wordt gekeken naar de financiële risico's, maar dat systematisch alle soorten risico's in beeld worden gebracht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan juridische, organisatorische en milieurisico's.