

Grondig bekeken

Een onderzoek naar de projectbeheersing bij
grondexploitaties in de gemeente Ede
(2009-2019)

Colofon

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De Rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De huidige samenstelling van de commissie is als volgt:

Leden:

- Martijn Bakker;
- Michel Bergshoef (voorzitter);
- Harmen Binnema;
- Corry-Anne van der Tang-Everse;
- Ine van de Vlierd.

Secretaris/onderzoeker:

- Hedzer Uulders

Tweede secretaris/onderzoeker:

- Monique Jongenburger

Contactgegevens:

Secretaris/onderzoeker van de Rekenkamercommissie Ede:
Hedzer Uulders
Postbus 9022
6710 HK Ede

Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn. De gemeente Ede is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de gemeente Ede via postbus 9022, 6710 HK Ede.

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Ede

Inhoudsopgave

I. Bestuurlijke nota	5
1. Inleiding	7
2. Kernboodschap	8
3. Vraagstelling	9
4. Conclusies	10
5. Aanbevelingen	13
6. Bestuurlijke reactie	14
7. Nawoord Rekenkamercommissie	17
II. Nota van bevindingen	19
1. Inleiding	21
1.1 Aanleiding onderzoek	21
1.2 Positionering van dit onderzoek	21
1.3 Achtergrond: projectbeheersing en grondexploitaties	22
1.4 Doel en vraagstelling onderzoek	25
1.5 Afbakening onderzoek en onderzoeksmethodiek	25
1.6 Leeswijzer	26
2. Context: grondbeleid en economie in Ede	27
2.1 De kredietcrisis en de Nederlandse grondbedrijven	27
2.2 De kredietcrisis en het grondbedrijf van Ede	28
2.3 Ruimtelijk beleid van Rijk en provincie	31
3. Grondbeleid in Ede 2009 – 2019	33
3.1 Nota grondbeleid 2006	33
3.2 Nota grondbeleid 2011	33
3.3 Koersnota 2015	34
3.4 Nota grondbeleid 2016	34
3.5 Beleid voor de beheersing van grondexploitaties	35
4. Uitvoering: grondexploitaties Ede 2009 – 2019	37
4.1 Cijfermatige ontwikkeling grondexploitaties	37
4.2 Beheersmaatregelen	39
4.3 Informatievoorziening aan de raad	40
5. Casestudies	42
5.1 Reehorsterweg-Noord (G2290x)	42
5.2 Valley Center (G13010)	45
5.3 Bedrijventerrein A12	49
5.4 Bevindingen projectbeheersing	50
6. Beantwoording onderzoeksvragen	52
6.1 Toets aan normenkader	52
6.2 Beantwoording onderzoeksvragen	55
6.3 Beantwoording hoofdvraag	58

I. Bestuurlijke nota

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Ede (RKC) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de projectbeheersing bij de grondexploitaties. Deze bestuurlijke nota bevat de belangrijkste conclusies uit het onderzoek en doet aanbevelingen aan college en raad voor versterking van het grondbeleid. Deze nota bestaat uit vier onderdelen:

- 1) De kernboodschap aan raad en college
- 2) De vraagstelling voor het onderzoek
- 3) De belangrijkste conclusies
- 4) Aanbevelingen voor raad en college.

In de bijbehorende nota van bevindingen wordt verantwoord waarop de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd.

2. Kernboodschap

Uit het onderzoek blijkt dat de beheersing van grondprojecten in de periode vanaf 2009 steeds verder geprofessionaliseerd is. Dat was enerzijds noodzakelijk vanwege de economische crisis, maar ook vanwege de steeds complexere ruimtelijke opgaven waarmee de gemeente aan de slag ging.

Met de bestaande vorm van de projectorganisatie is de gemeente in staat, zo blijkt uit de interviews en casestudies, om de grondprojecten effectief te beheersen. Er ligt een bruikbare structuur van projectmanagement en informatievoorziening aan de raad, waarbij we wel een aantal kanttekeningen kunnen plaatsen:

- De structuur voor overdracht tussen opeenvolgende projectleiders heeft aandacht.
- De relatie tussen vastgestelde ruimtelijke kaders, grondexploitatie en rapportage daarover in het MPG kan – vooral met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van de raad – inzichtelijker worden gemaakt.
- In het licht van de steeds complexere ruimtelijke opgaven in de Ede kan de rol van de gemeente bij de verschillende projecten explicieter gemaakt worden.
- Door het afzonderlijk rapporteren over conjuncturele risico's wordt niet duidelijk wat de meest risicovolle projecten zijn.
- Betere informatie zou de raad in staat kunnen stellen om een afweging te maken tussen kosten en kwaliteit van grondexploitaties.

3. Vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om bij te dragen aan de beheersing van de gemeentelijke grondprojecten. Dat wil de RKC doen door aan de hand van de primaire beheersaspecten van een grondexploitatie na te gaan hoe het grondbedrijf in de periode 2009 tot en met 2019 zijn grondexploitaties heeft beheerst en of deze projectbeheersing effectief was. De hoofdvraag voor het onderzoek is:

Hoe heeft het grondbedrijf de beheersing van zijn grondprojecten in de periode 2009 t/m 2019 ingericht en uitgevoerd en was deze projectbeheersing effectief?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in zes deelvragen:

- hoe heeft het projectmanagement in de onderzoeksperiode de primaire beheersaspecten - de omvang van het werk¹, financiën, kwaliteit, planning en risico's² - van het betreffende project beheerst?;
- wat waren de gevolgen van de economische crisis (vanaf 2009) voor deze primaire beheersaspecten van de onderzochte projecten?;
- welke maatregelen heeft het projectmanagement genomen om de gevolgen van de crisis voor het project te beheersen/te verzachten en waren deze maatregelen effectief?;
- hoe is de gemeenteraad destijds over deze maatregelen geïnformeerd?;
- was de informatie die het college over de beheersmaatregelen aan de raad verstrekte begrijpelijk, juist, tijdig en volledig?;
- kon de raad op basis van deze informatie zijn kaderstellende en controlerende rol invullen?

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews, dossierstudie en een drietal casestudies. Bij de beoordeling van de bevindingen is gebruik gemaakt van een normenkader. Normenkader en bevindingen zijn beide te vinden in de nota van bevindingen.

1 In de literatuur wordt vaak gesproken over de 'scope of work'.

2 Dit zijn de zogenaamde primaire beheersaspecten van een project.

4. Conclusies

Op grond van het onderzoek komen we tot de volgende beantwoording van de onderzoeksvragen.

Hoe heeft het projectmanagement in de onderzoeksperiode de primaire beheersaspecten - de omvang van het werk, financiën, kwaliteit, planning en risico's - van het betreffende project beheerst?

Conform het model van de beheerscyclus begint ieder project inderdaad met een projectdocument. In dat document staan op alle genoemde aspecten de projectdoelen beschreven. Toleranties voor afwijking van de norm worden niet beschreven.

Opvallend is dat bij alle drie de casusprojecten de relatie tussen ruimtelijk project en grondexploitatie niet eenduidig is. Bij BT A12 zijn er drie deelprojecten die samen één grondexploitatie vormen, bij Reehorsterweg-Noord en Valley Center zijn dat er allebei twee. Bij die laatste twee projecten zijn de ruimtelijke kaders pas gedefinieerd nadat de grondexploitatie al gestart was.

Ieder kwartaal wordt een voortgangsrapportage opgesteld en een voortgangsgesprek gevoerd. In deze rapportages wordt beschreven in hoeverre de ontwikkeling van het project op de verschillende aspecten op koers ligt, met aandacht voor de risico's. In dit gesprek worden eventuele beheersmaatregelen afgesproken.

In het onderzoek is niet geconstateerd dat de afsluitende, evaluerende stap plaatsvindt. De punten die volgens de beheerscyclus bij afronding van een project aan de orde moeten komen worden ook bij de start van een volgende projectleider niet gestructureerd overgedragen. Het projectdocument wordt niet bijgewerkt aan de hand van de in de voortgangsrapportage afgesproken projectaanpassingen.

Wat waren de gevolgen van de economische crisis (vanaf 2009) voor deze primaire beheersaspecten van de onderzochte projecten?

Dalende prijzen, verminderde afzet en onzekerheid over het kunnen voortzetten van plannen leidden in Ede tot forse risico's. De voorziening negatieve plannen nam toe tot meer dan €67 mln. in 2016 en 2017, ten koste van de in 2019 uitgeputte reserve grondbedrijf. Desondanks is een groot deel van de ruimtelijke opgaven gerealiseerd, zoals het Kazerneterrein, het Bedrijventerrein A12, de herstructurering van Veldhuizen en de uitbreidingswijk Kernhem.

De crisis heeft in de onderzochte casusprojecten vooral effect gehad op het aspect tijd; alle drie zijn later opgeleverd dan gepland. Daarnaast is in twee van de drie sprake van een slechter dan oorspronkelijk voorzien financieel resultaat, hoewel dat niet alleen aan de crisis kan worden toegeschreven. Effecten op kwaliteit en omvang zijn veel minder te zien.

Inmiddels beweegt de markt zich weer de andere kant op en stijgen de grondprijzen en de afzet van kavels sterk. Dat leidt de laatste jaren tot dalende risico's en stijgende resultaatverwachtingen op de grondexploitaties.

Welke maatregelen heeft het projectmanagement genomen om de gevolgen van de crisis voor het project te beheersen/te verzachten en waren deze maatregelen effectief?

Om de gevolgen van de crisis te beheersen zijn plannen versoberd en anders gefaseerd. In twee van de drie onderzochte projecten zijn dergelijke maatregelen terug te vinden. Ook het verlagen van grondprijzen is in de onderzochte projecten aan de orde geweest. Marktpartijen spelen in de projecten een belangrijke rol; maatregelen moeten dus altijd afgestemd worden met andere partijen.

Hoe is de gemeenteraad destijds over deze maatregelen geïnformeerd?

Tweemaal per jaar wordt de voortgang samengevat richting de gemeenteraad, in het MPG en in de halfjaarrapportage het MPG-lite. Bij het actualiseren van het project voor het MPG wordt ook een risicoanalyse gemaakt. Naast een risicoanalyse per project wordt een inschatting van conjuncturele risico's op portefeuilleniveau gemaakt. Voorafgaand aan het opstellen van het MPG stelt de raad de parameters voor de grondexploitaties vast. Via het MPG wordt de raad op projectniveau geïnformeerd over planaanpassingen, bijvoorbeeld vanwege de crisis.

Daarnaast is de raad bij de nota grondbeleid in 2011, waarin het effect van de crisis uitgebreid aan de orde komt, geïnformeerd over de maatregelen op het niveau van de gemeente als geheel. Het gaat dan om de versterking van de systematiek voor risicobeheersing.

Was de informatie die het college over de beheersmaatregelen aan de raad verstrekte begrijpelijk, juist, tijdig en volledig?

Het belangrijkste document voor informatievoorziening aan de raad is het genoemde MPG. Naast het MPG bestaat de informatie aan de raad hoofdzakelijk uit de ruimtelijke plannen die door de raad vastgesteld moeten worden. In dit onderzoek is niet geconstateerd dat de informatie in het MPG onjuist was. Ook zijn geen onvolledigheden geconstateerd en wordt de informatie tijdig verstrekt.

Wat betreft begrijpelijkheid geldt dat het MPG een overzichtelijk beeld geeft van de stand per grondexploitatie en van het perspectief voor de portefeuille als geheel. Een kanttekening daarbij is dat het MPG niet in één oogopslag per project laat zien hoe de huidige stand van zaken zich verhoudt tot het oorspronkelijke plan. Daarnaast worden de zogenoemde conjuncturele risico's alleen op het niveau van de portefeuille gepresenteerd. Het feit dat deze risico's niet ook per project worden getoond, kan de raad op het verkeerde been zetten over het risico van de individuele projecten. Dat lijkt nu in het MPG in verhouding tot de boekwaarde en de nog te maken kosten soms erg klein.

Kon de raad op basis van deze informatie zijn kaderstellende en controlerende rol invullen?

Met de documenten die in paragraaf 4.3 van de nota van bevindingen genoemd zijn, kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invullen.

De rol van de raad bij het vaststellen van het bestemmingsplan en daarmee van de omvang is wettelijk vastgelegd. De gelijktijdig met het bestemmingsplan vastgestelde grondexploitatie geeft een financiële en projectmatige vertaling van die ruimtelijke kaders. Op deze manier kan de raad zijn kaderstellende rol invullen.

Over de voortgang van het project wordt de raad vervolgens geïnformeerd via het MPG. Daarmee kan de raad zijn controlerende rol invullen, behoudens de kanttekeningen die daarover in de vorige paragraaf gemaakt zijn.

Wat de raad niet kan doen op basis van de aangeboden informatie is een afweging maken tussen het financiële en het ruimtelijke aspect. Er worden – in het MPG of daarnaast – geen keuzes aan de raad voorgelegd die zouden kunnen leiden tot een in financiële zin gunstigere of in ruimtelijk perspectief wenselijkere uitvoering van het project.

5. Aanbevelingen

In het licht van de voorgaande conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen aan de raad en het college:

Raad:

1. Stel zelf vast op welke manier de informatievoorziening over grondprojecten plaatsvindt

Op grond van het onderzoek bevelen we de raad aan om zelf kaders te stellen voor de informatievoorziening over grondprojecten, en om daarbij (minimaal) de volgende criteria te hanteren:

- **De koppeling tussen ruimtelijke kaders en grondexploitatie is transparant**

Met het vaststellen van een bestemmingsplan stelt de raad ook de ruimtelijke kaders voor de grondexploitatie vast. Wijzigingen in het één hebben rechtstreeks invloed op het ander. Een nog niet vastgesteld bestemmingsplan, of een plan dat gewijzigd wordt, maken de uitkomst van de grondexploitatie dus onzeker. Het komt in Ede voor dat onder één grondexploitatie in het MPG meerdere bestemmingsplannen liggen, die gedurende de looptijd van de grondexploitatie gewijzigd worden. Dit brengt financiële onzekerheid met zich mee, die uit het MPG niet altijd helder wordt. Het verdient daarom aanbeveling om transparanter te maken welke ruimtelijke plannen onder de in het MPG gepresenteerde grondexploitatie liggen, om zo ook inzicht te hebben in de mogelijke financiële consequenties van planwijziging. Uiteraard geldt deze aanbeveling ook na invoering van de Omgevingswet en het bijbehorende instrumentarium.

- **Conjuncturele risico's zijn inzichtelijk per project**

De gemeente heeft de zogeheten conjuncturele risico's afzonderlijk van de andere risico's gepresenteerd in het MPG. Dat kan ten onrechte tot een te lage inschatting van de risico's per project leiden en daarmee de raad op het verkeerde been zetten. Het (ook) presenteren van de conjuncturele risico's bij de projecten maakt inzichtelijker welke projecten meer of minder risico's voor de gemeente met zich meedragen.

- **Het is mogelijk een afweging te maken tussen kwaliteit en financieel resultaat**

Keuzes die gemaakt worden om financiële redenen, bijvoorbeeld ten tijde van de crisis, hebben vaak ook invloed op de kwaliteit, en vice versa. Zo worden er via het MPG keuzes gemaakt om projecten financieel te optimaliseren, die leiden tot een vermindering van kwaliteit. De raad is met het huidige MPG niet in staat om af te wegen in hoeverre deze keuzes wenselijk zijn. Of er alternatieven zouden zijn voor een in het MPG voorgelegde keuzes, en wat die alternatieven zouden betekenen in termen van kwaliteit of geld, wordt uit het MPG niet duidelijk. Het verdient aanbeveling om de informatievoorziening aan de raad op dit punt te verbeteren.

College:

2. Versterk de structuur voor overdracht tussen projectleiders

In het onderzoek is gebleken dat er bij de overdracht tussen opeenvolgende projectleiders niet altijd een duidelijk document ligt waaruit de actueel geldende kaders voor het project af te leiden zijn. Het oorspronkelijke projectdocument wordt niet geactualiseerd. Het actualiseren van het projectdocument met alle wijzigingen die door de kwartaalrapportages en MPG's daarin zijn aangebracht zou de overdracht tussen projectleiders versterken.

6. Bestuurlijke reactie

Burgemeester en Wethouders

Aan de Rekenkamercommissie

Postbus 9022

6710 HK Ede

Onderwerp

Rapport beheersing grondexploitaties

Ede, 15 februari 2022

Geachte Rekenkamercommissie,

Van u ontvingen wij het rapport "Beheersing grondexploitaties". We hebben met interesse kennis genomen van de inhoud. In het kader van bestuurlijk wederhoor reageren wij op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

Vooraf

Het rapport maakt op heldere wijze inzichtelijk hoe de gemeente heeft gehandeld in haar grondexploitaties voorafgaand aan, tijdens en kort na de kredietcrisis. Deze crisis is van grote invloed geweest op de grondexploitaties van de gemeente Ede en de daarmee gepaard gaande risico's. Uw onderzoek heeft alleen al daarom waarde: het biedt onze huidige en nieuwe medewerkers goed inzicht in de voorbije periode en destijds gemaakte keuzes, voorbij de waan van de dag.

U stelde zich de vraag hoe het grondbedrijf in de periode 2009-2019 de grondexploitaties heeft beheerst en of deze projectbeheersing effectief was. We zijn blij te constateren dat u deze vraag bevestigend heeft beantwoord en zien ook dat u goed oog heeft gehad voor de dynamiek waarbinnen het grondbedrijf opereerde en opereert. U benoemt terecht de kaderstellende rol van rijk en provincie, die in eerste instantie de productie sterk stimuleerde, later hard op de rem trapte en inmiddels naar wij weten weer volop aanjaagt. De casestudies maken goed inzichtelijk dat de gemeente ook wanneer gronden in eigendom zijn afhankelijk is van de markt. In de praktijk betekent dat acteren op veranderende omstandigheden: onderhandelen en bijsturen om zo onze projecten beheersbaar te houden.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies geven de feitelijke situatie op hoofdlijnen goed weer. Wij richten ons daarom op de aanbevelingen.

1. Raad: stel zelf vast op welke manier de informatievoorziening over grondprojecten plaatsvindt

Recent heeft de gemeenteraad de nota Maatschappelijk Ondernemend Grondbeleid vastgesteld. In dit stuk hebben we besloten om voortaan bij gebiedsontwikkelingen een afwegingskader toe te voegen aan de startnotitie. We maken zo aan de voorkant beter inzichtelijk welke doelen de gebiedsontwikkelingen krijgt, welke ontwikkelrichtingen en rollen mogelijk zijn en wat de beslaglegging op de middelen gaat worden. Aan de voorkant van een gebiedsontwikkeling krijgt de raad via scenario's de mogelijkheid tot sturing.

Kanttekening is dat deze werkwijze nieuw is voor zowel bestuur als ambtelijke organisatie: we moeten als organisatie nog leren wat de beste vorm is. Daarbij geeft de omgevingsvisie richting aan de rol die de gemeente inneemt om bij de ene ontwikkeling meer actief en andere ontwikkeling meer passief grondbeleid te voeren.

Verslag doen we voorlopig nog via het MPG en de projectenlijn. Majeure projecten worden in de programma begroting/rekening verantwoord in de aparte paragraaf Grote Projecten. We werken toe naar een meer integrale verslaglegging die verder gaat dan de individuele locaties of losse thema's. Deze combinatie van heldere afwegingen bij de start en doorontwikkeling van onze verslaglegging stelt de raad nog beter in staat om haar rol te vervullen.

Met betrekking tot de criteria die u suggereert nog het volgende:

- **De koppeling tussen ruimtelijke kaders en grondexploitatie is transparant**

"Het verdient daarom aanbeveling om transparanter te maken welke ruimtelijke plannen onder de in het MPG gepresenteerde grondexploitatie liggen, om zo ook inzicht te hebben in de mogelijke financiële consequenties van planwijziging. Uiteraard geldt deze aanbeveling ook na invoering van de Omgevingswet en het bijbehorende instrumentarium."

Het college kan zich vinden in deze aanbeveling. Het college zal toewerken naar een verantwoording die passend is bij de uitgangspunten van de omgevingsvisie en de nota grondbeleid en daarmee ook de samenhang tussen de ruimtelijke plannen en de grondexploitaties aan geven. Met het MPG Lite 2022 zal hier een start mee worden gemaakt.

- **Conjuncturele risico's zijn inzichtelijk per project**

"De gemeente heeft de zogeheten conjuncturele risico's afzonderlijk van de andere risico's gepresenteerd in het MPG. Dat kan ten onrechte tot een te lage inschatting van de risico's per project leiden en daarmee de raad op het verkeerde been zetten. Het (ook) presenteren van de conjuncturele risico's bij de projecten maakt inzichtelijker welke projecten meer of minder risico's voor de gemeente met zich meedragen."

Het college maakt bewust een onderscheid tussen de risico's die beïnvloedbaar zijn vanuit een project en de risico's die zich buiten de invloedssfeer van een project plaatsvinden zoals de stand van de economie, ofwel de conjuncturele risico's. Het totaal van de projectgebonden risico's en de conjuncturele risico's samen dient als basis om het weerstandsbehoefte te bepalen.

Twee maal per jaar worden de risico's gerapporteerd aan de Raad. Met het MPG en het MPG Lite. Het college is van mening dat deze wijze van het beheersen en rapporteren van de risico's zeer transparant is en de Raad in staat stelt de juiste afwegingen te maken.

- **Het is mogelijk een afweging te maken tussen kwaliteit en financieel resultaat**

"Keuzes die gemaakt worden om financiële redenen, bijvoorbeeld ten tijde van de crisis, hebben vaak ook invloed op de kwaliteit, en vice versa. Zo worden er via het MPG keuzes gemaakt om projecten financieel te optimaliseren, die leiden tot een vermindering van kwaliteit. De raad is met het huidige MPG niet in staat om af te wegen in hoeverre deze keuzes wenselijk zijn. Of er alternatieven zouden zijn voor een in het MPG voorgelegde

keuzes, en wat die alternatieven zouden betekenen in termen van kwaliteit of geld, wordt uit het MPG niet duidelijk. Het verdient aanbeveling om de informatievoorziening aan de raad op dit punt te verbeteren."

Het college heeft dit onderkend: Begin 2022 is de nota Maatschappelijk Ondernemend Grondbeleid door de Raad vastgesteld. Het afwegingskader geeft de raad meer inzicht in de keuzes die kunnen worden gemaakt met betrekking tot maatschappelijk rendement en financieel resultaat.

Dit is een afweging aan de voorkant van de gebiedsontwikkeling. U stelt terecht dat gezien de lange looptijd het project te maken kan krijgen met andere omstandigheden. Dit leidt tot aanpassingen, optimalisaties en/of bezuinigingen. Voorstellen voor het aanpassen van uitgangspunten worden door de projectorganisatie aan de raad voorgelegd, waarbij de ruimtelijke en financiële effecten van een dergelijke scopewijziging in beeld zijn gebracht. Na besluitvorming wordt dit verwerkt in het MPG. Het MPG is daarmee niet het document om afwijkingen in projecten voor te stellen. Het geeft wel een verantwoording van deze wijzigingen op portefeuilleniveau.

2. College: Versterk de structuur voor overdracht tussen projectleiders

Wij herkennen het ontbreken van eenduidigheid in de overdracht tussen projectleiders. Het helpt onze organisatie om hiervoor een eenduidige werkwijze vast te stellen. Het projectdocument is daarbij het vastgestelde vertrekpunt. Het actualiseren hiervan middels een addendum bij overdracht is van toegevoegde waarde. Deze aanbeveling nemen wij dus over.

Wij willen naast de huidige kwartaalrapportages ook fasedocumenten gaan gebruiken, waarbij expliciet een fase wordt afgerond en een volgende fase wordt begonnen. Dit is vaak gekoppeld aan een product en/of een besluit. Met een fasedocument kan explicieter worden vastgelegd wat de afwijkingen zijn en welke consequenties deze hadden, zowel kwalitatief, als in tijd en financieel. Deze fasedocumenten willen we in 2022 verder ontwikkelen.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,

drs. R.F. Groen MPA mr. L.J. Verhulst

de secretaris de burgemeester

7. Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie bedankt het college van B en W voor zijn uitgebreide reactie. In grote lijnen is het grondbeleid van de gemeente Ede op orde en wij zijn verheugd dat het college de conclusies en aanbevelingen onderschrijft en werk wil maken van de resterende mogelijkheden tot verbetering.

Met betrekking tot de conjuncturele risico's stelt het college in zijn reactie dat bewust is gekozen om onderscheid te maken tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare risico's. Ook stelt het college dat de huidige werkwijze rondom het rapporteren en beheersen van risico's zeer transparant is. Beide stellingen onderschrijven wij. Niettemin zien wij meerwaarde om ook op projectniveau inzicht te geven in de conjuncturele risico's. Weliswaar kan de gemeente de conjunctuur niet of nauwelijks beïnvloeden, maar de gevolgen van een veranderende conjunctuur kunnen wel degelijk verschillen per project. Ook is het voorstelbaar dat binnen een project beheersmaatregelen getroffen kunnen worden om de negatieve gevolgen van conjunctuurveranderingen te beperken dan wel de positieve gevolgen maximaal uit te nutten. Het (ook) per project presenteren van de conjuncturele risico's geeft de raad zodoende extra sturingsinformatie ten opzichte van de huidige informatie op geaggregeerd niveau.

Wij zien de behandeling van dit rapport door de raad met belangstelling tegemoet, en zullen de verdere ontwikkelingen met betrekking tot het grondbeleid actief blijven volgen.

II. Nota van bevindingen

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Ede (hierna: de RKC) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de gemeentelijke grondexploitaties. Met dit onderzoek wil de RKC een bijdrage leveren aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad op het gebied van de exploitaties, met name op het gebied van de projectbeheersing³. Dit rapport geeft de bevindingen uit dat onderzoek weer.

1.1 Aanleiding onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek is drieledig:

- Allereerst is een grondproject inherent risicovol, omdat er veel kosten mee gemoeid zijn die altijd voor de baat uit gaan en er in de meeste gevallen sprake is van een lange looptijd. Goede projectbeheersing van grondexploitaties is daarom van groot belang.
- Een tweede aanleiding is de gemeentelijke inzet op projectbeheersing volgens de nota grondbeleid 2016, om daarmee de gevolgen van de crisis te beperken⁴. In dit onderzoek gaan we na in hoeverre deze verscherpte aandacht voor projectbeheersing geïmplementeerd is.
- Tot slot zijn de kritische opmerkingen van de gemeentelijke accountant over het voorspellend vermogen ten aanzien van woningbouwplannen en bedrijventerreinen aanleiding om dit onderzoek uit te voeren.⁵

1.2 Positionering van dit onderzoek

Centraal in dit onderzoek staat de projectbeheersing van grondexploitaties. De vraag is in hoeverre die projectbeheersing door de gemeente doeltreffend is ingevuld. Bij het beantwoorden van die vraag is het goed om te benadrukken dat het in dit onderzoek niet gaat om het grondbeleid in totaal, maar dat de aandacht vooral uitgaat naar dit ene aspect. In deze paragraaf positioneren we het onderzoek binnen het geheel van het grondbeleid.

Met grondbeleid streven gemeenten ernaar om het ruimtelijk beleid effectief en efficiënt tot uitvoering te brengen. In ruimtelijke plannen (waarvan het bestemmingsplan het belangrijkste is) maakt de gemeente een keuze voor een bepaalde inrichting van de ruimte. De belangen van de verschillende sectoren – natuur, wonen, werken, infrastructuur, enzovoorts – en de ruimteclaims die die belangen met zich meebrengen worden tegen elkaar afgewogen en op basis van die afweging bepaalt de gemeente in het bestemmingsplan hoe (een deel van) haar grondgebied ingericht zou moeten worden: daar komt een woonwijk, op de locatie van die oude bedrijfshal wordt een appartementencomplex gerealiseerd, de nieuwe rondweg kan het beste over de huidige sportvelden worden aangelegd en het agrarisch gebied moet vooral groen blijven. Enzovoorts.

De gemeente bepaalt dus in het bestemmingsplan welke functie op welk gebied gerealiseerd zou moeten worden. Daarmee grijpt de gemeente in in de rechten van de huidige eigenaars van de grond. De grond is immers bij iemand in bezit, die er nu op een bepaalde manier gebruik van maakt. Als het bestemmingsplan bepaalt dat dat gebruik moet veranderen, komt het grondbeleid om de hoek kijken. Het doel van het grondbeleid is om ervoor te zorgen dat het feitelijke gebruik

3 In plaats van 'projectbeheersing' wordt ook wel de term 'projectcontrol' gebruikt, een begrip dat qua taalveld aansluit bij, bijvoorbeeld, de functie van controller. In dit rapport gebruiken we consequent de term 'projectbeheersing'.

4 Nota grondbeleid 2016, p. 19.

5 Zie het accountantsverslag van PWC bij de programmarekening 2019, p. 27.

van de grond in overeenstemming gebracht wordt met het volgens het bestemmingsplan beoogde gebruik.

Om dat doel te bereiken, kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten. Grofweg wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen een grondbeleid waarbij de gemeente alleen publiekrechtelijke instrumenten inzet (dat wordt faciliterend of passief grondbeleid genoemd) en een grondbeleid waarbij de gemeente daarnaast ook handelt via het privaatrecht. Die laatste vorm wordt 'actief grondbeleid' genoemd. In het eerste geval is de uitvoering van het bestemmingsplan volledig in handen van een private partij, met wie de gemeente via een exploitatieovereenkomst heeft afgesproken dat deze het bestemmingsplan ten uitvoering brengt. In het tweede geval zorgt de gemeente ervoor dat ze (een deel van) de grond tijdelijk zelf in eigendom krijgt, zodat ze de uitvoering van het beleid via de koopovereenkomsten van de grond zeker kan stellen.

Nu zijn er met die uitvoering van het ruimtelijk beleid altijd financiële belangen gemoeid. Bij alle ruimtelijke projecten zijn er kosten die door de gemeente zelf gemaakt worden: kosten voor het opstellen van het bestemmingsplan, bijvoorbeeld. Bij actief grondbeleid komen daar nog de kosten bij die de gemeente zelf gemaakt heeft voor verwerving van de grond, voor aanleg van nutsvoorzieningen en infrastructuur, enzovoorts. Uitgangspunt van het grondbeleid is dat die kosten voor zover mogelijk gedragen worden door de partijen die baat hebben bij de ontwikkeling⁶. Een bouwer die verdient aan de bouw van woningen moet dus bijdragen aan de kosten die de gemeente heeft gemaakt om die ontwikkeling mogelijk te maken. Bij actief grondbeleid worden die kosten voor zover mogelijk verdisconteerd in de verkoopprijs van de grond, bij faciliterend grondbeleid wordt een afspraak gemaakt over de bijdrage die de ontwikkelaar aan de gemeente betaalt.

De functie van grondbeleid is dus om op (financieel) verantwoorde wijze zorg te dragen voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Dat betekent dat er afwegingen gemaakt moeten worden tussen de ruimtelijke idealen en de financiële haalbaarheid van projecten. Uiteindelijk is het aan de gemeenteraad welke keuze in die afweging gemaakt wordt. Het betekent ook dat er maatregelen worden genomen om te zorgen dat de keuzes die gemaakt zijn ook daadwerkelijk ten uitvoer worden gebracht.

1.3 Achtergrond: projectbeheersing en grondexploitaties

Met dat laatste zijn we bij het kernthema voor dit onderzoek. Het grondbeleid krijgt in de gemeente concreet vorm in een aantal projecten. Bij een goed grondbeleid hoort ook dat die projecten in alle opzichten beheerst worden: in tijd en geld, maar ook in kwaliteit en omvang van het werk. Voordat we komen tot de vraagstelling voor het onderzoek in paragraaf 1.4 gaan we in deze paragraaf nader in op de begrippen 'grondexploitatie', 'project' en 'projectbeheersing'.

1.3.1 Typen gemeentelijke gronden en grondexploitaties

Niet alle grond die een gemeente in bezit heeft is aan te merken als 'bouwgrond in exploitatie', ofwel een grondexploitatie. Dit onderzoek naar projectbeheersing heeft alleen betrekking op de beheersing van de *grondexploitaties*. Deze paragraaf schetst kort het verschil tussen grondexploitaties en andere grond in gemeentelijk bezit.

Bouwgrond in exploitatie

Volgens de commissie BBV gaat het bij de bouwgrond in exploitatie om 'die gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor door de gemeenteraad een grondexploitatie met

6 In het recente verleden was de gedachte dat alle grondexploitaties winstgevend waren en dat volledig kostenverhaal dus altijd mogelijk was wijdverbreid, maar historisch gezien is dit eerder uitzondering dan regel. Het actief grondbeleid is oorspronkelijk 'uitgevonden' juist omdat de grondexploitatie niet winstgevend was en dus niet door de markt werd opgepakt. De laatste jaren is die situatie weer steeds normaler aan het worden. Zie RIGO, *Het rijksgrondbeleid voor de woningbouw sinds 1900*, 1990.

een grondexploitatiebegroting is vastgesteld⁷. Nadat de raad de exploitatie heeft geopend, kunnen kosten op de exploitatie (de post onderhanden werk) worden geactiveerd. Het gaat bij grondexploitaties om gronden die door de gemeente ontwikkeld worden.

Naast door de gemeente uitgevoerde grondexploitaties zijn er ook projecten waarbij de gemeente een andere rol speelt (faciliterend grondbeleid) en een ontwikkelaar de exploitatie uitvoert. Die worden op een andere manier geadministreerd bij de gemeente.⁸

Overige gronden

Bij de overige gronden van de gemeente gaat het om grond die niet voor ontwikkeling bedoeld is. Het kan bijvoorbeeld gaan om grond die in bezit is van de gemeente als ondergrond van een gebouw, een weg, een park, een plein of land- en bosbouwgronden. Deze gronden worden in de gemeentelijke balans gepresenteerd onder de vaste materiële vaste activa.

Verder is het mogelijk dat de gemeente ruilgronden aanhoudt om in onderhandelingen over grondaankopen te kunnen inzetten. Dit type gronden moet op de balans worden verantwoord onder de voorraad handelsgoederen.

Daarnaast zijn er gronden die (naar verwachting) in de toekomst ontwikkeld zullen worden, maar waar nog geen grondexploitatie voor is vastgesteld. Tot 2016 bestond voor deze complexen een afzonderlijke categorie, de zogeheten 'niet in exploitatie genomen gronden'. Sinds 2016 worden ook deze gronden gepresenteerd onder de vaste materiële vaste activa⁹. Al deze typen gronden blijven in dit onderzoek dus buiten beschouwing.

1.3.2 Het project

Er bestaan in de literatuur verschillende definities van een project, zoals deze: *'Een project is een geheel van activiteiten om in een tijdelijke organisatie, binnen gestelde condities, een vooraf gedefinieerd resultaat te bereiken'*. In dit rapport wordt deze definitie van een project gehanteerd. Kenmerken van een project zijn dat het uniek en tijdelijk is en dat het een levenscyclus heeft. Ook heeft het een doel en is meestal samenwerking tussen verschillende disciplines nodig om dat te bereiken. Daarom is er vaak een specifieke projectorganisatie voor ingericht.¹⁰

Fasen in een project

Een project bestaat volgens Fröhlichs uit verschillende fasen:

- Initiatiefase, waarin de haalbaarheid van het project wordt onderzocht;
- Definitiefase, hierin wordt er een programma van eisen opgesteld;
- Ontwerpfase, met daarin het uitwerken van het programma van eisen in een ontwerp en bestek;
- Realisatiefase of implementatiefase;
- Nazorgfase of beheerfase.¹¹

Fröhlichs noemt daarnaast de 'ideefase' met daarin de verkenning van het mogelijke project die resulteert in een globale opdrachtformulering. Strikt genomen behoort deze niet tot het eigenlijke project.

7 Commissie BBV, *Notitie grondexploitaties 2016*, p. 12.

8 Commissie BBV, *Grondbeleid in begroting en jaarstukken*, hoofdstuk 5. Er bestaan in de praktijk diverse mengvormen tussen actief en faciliterend grondbeleid, bijvoorbeeld wanneer gemeenten gronden aankopen en in enige mate transformeren (denk hierbij bijvoorbeeld aan het slopen van opstallen en enkele werkzaamheden van bouwrijp maken) en vervolgens verkopen aan een ontwikkelaar. De ontwikkelaar voert vervolgens de resterende werkzaamheden uit om de grond bouw- en woonrijp te maken.

9 Zie Commissie BBV, *Notitie grondexploitaties 2016*.

10 Zie Theo van Houten, *Financial control van projecten*, p. 21.

11 Zie Guido Fröhlichs, *Projecten en projectportfolio in control*, p. 77 t/m 83.

1.3.3 Projectbeheersing

Bij projectbeheersing gaat het erom de verschillende aspecten van een project te bewaken, om zo het project te laten slagen. Daarbij gaat het om twee vormen van projectsucces: een geslaagd proces en een geslaagd eindproduct. Bij het eerste gaat het om, bijvoorbeeld de volgende vragen:

- Is het project uitgevoerd binnen de vastgestelde planning?;
- Bleven de projectkosten binnen de vastgestelde budgetten?;
- Voldeed het project aan de vastgestelde specificaties?¹²

De beheersaspecten van een project zijn niet alleen financieel van aard. In de literatuur worden de volgende aspecten van projectbeheersing opgesomd:¹³

- De omvang van het werk: het betreft de eindproducten die moeten worden opgeleverd en de werkzaamheden die hiervoor moeten worden verricht.
- Het tijdsaspect: denk hierbij onder meer aan de planning van projectactiviteiten.
- De capaciteit: de planning van mensen, materieel en materiaal.
- De financiën (geld): denk hierbij bijvoorbeeld aan de projectbegroting en -budgetten.
- De organisatie: gedacht kan worden aan de formele organisatiestructuur van het project en de formele afspraken tussen opdrachtgever en -nemer.
- De belanghebbenden: het betreft degenen die direct invloed hebben op c.q. belang hebben bij het projectresultaat.
- De informatie en communicatie: bijvoorbeeld de informatiestromen die er moeten zijn en de informatiesystemen waar gebruik van wordt gemaakt.
- De kwaliteit: het gaat hierbij om de wensen en verwachtingen van de klant.
- De sociale dynamiek: het betreft de invloed van het gedrag van een individueel lid van het projectteam op de samenwerking binnen het project en het projectresultaat.
- De risico's.

De beheerscyclus

Hieronder volgt op basis de bestudeerde literatuur een beschrijving van de beheerscyclus, een ideaalmodel voor projectbeheersing. De beheerscyclus start met het maken van een plan van aanpak voor het bereiken van het projectresultaat. In dit plan worden idealiter voor elk beheersaspect normen en toleranties bepaald. De projectmanager stelt op basis van het te behalen projectresultaat de omvang van het werk vast. Hierna vindt er een startbijeenkomst plaats en wordt het project uitgevoerd. Alle projectmedewerkers proberen hun werkzaamheden uit te voeren zoals die in het plan van aanpak zijn omschreven.

Gedurende de uitvoering van het project rapporteren de leden van het projectteam over de voortgang van hun werkzaamheden en de bereikte mijlpalen aan de controller en projectmanager. Verder schat ieder teamlid in hoeveel middelen hij nodig heeft. De projectcontroller beoordeelt de input van de teamleden en zet de voortgang van het project af tegen de normen en toleranties uit het plan van aanpak (de voortgangsrapportage).

Als uit de voortgangsrapportage blijkt dat het project niet volgens plan verloopt, voert de projectmanager corrigerende acties uit. Dit is ook het geval wanneer de opdrachtgever het plan wijzigen wil of als de omgeving verandert en de omvang van het project gewijzigd moet worden. In het laatste geval dient het plan en alle beheersaspecten weer onder de loep te worden genomen en worden de wijzigingen vervolgens vastgelegd en doorgevoerd (normen/ toleranties worden tevens aangepast). De corrigerende maatregelen worden opgenomen in de voortgangsrapportage. Op het eind van iedere projectfase wordt de projectbegroting bijgesteld/ geactualiseerd, worden risico's geïnventariseerd en beoordeeld. De businesscase wordt aan de hand van de (geactualiseerde) begroting en risico-inventarisatie en -analyse bijgewerkt, zodat het management kan bepalen of de volgende projectfase wordt uitgevoerd of dat het project wordt gestopt¹⁴.

12 Zie *Financial control van projecten*, p. 25-27.

13 Zie bijvoorbeeld het boek *Projecten en projectportfolio in control* van Guido Fröhlich.

14 In de praktijk is die laatste keuze bij eenmaal gestarte grondexploitaties meestal niet mogelijk.

Ten slotte evalueert het projectteam het project en wordt het administratief afgesloten. Tijdens de evaluatie komen onder meer de volgende zaken aan de orde:

- De mate waarin het projectresultaat is gerealiseerd.
- Hoe de verschillende processen zijn verlopen.
- In hoeverre een beheersaspect binnen de gehanteerde norm/tolerantie is gebleven.
- Het aantal uren dat gedurende een projectfase is besteed.
- Wat de doorlooptijd was van de uitgevoerde taken;
- Wat de kwaliteit was van de managementinformatie (de voortgangrapportage).

De leerpunten, die uit de evaluatie voortkomen, worden vastgelegd en gecommuniceerd aan alle betrokkenen. Kengetallen komen in een databank, zodat nieuwe normen kunnen worden bepaald.

1.4 Doel en vraagstelling onderzoek

Die projectbeheersing bij grondexploitaties staat in dit onderzoek dus centraal. De RKC wil met haar onderzoek bijdragen aan de beheersing van de gemeentelijke grondprojecten door aan de hand van de primaire beheersaspecten van een grondexploitatie na te gaan hoe het grondbedrijf in de periode 2009 tot en met 2019 zijn grondexploitaties heeft beheerd en of deze projectbeheersing effectief was. De commissie verwacht dat haar onderzoek nuttige aanbevelingen oplevert voor de huidige en toekomstige control van grondexploitaties.

Centrale vraagstelling

Hoe heeft het grondbedrijf de beheersing van zijn grondprojecten in de periode 2009 t/m 2019 ingericht en uitgevoerd en was deze projectbeheersing effectief?

Deelvragen

De centrale vraag wordt op basis van de volgende deelvragen beantwoord:

- hoe heeft het projectmanagement in de onderzoeksperiode de primaire beheersaspecten - de omvang van het werk¹⁵, financiën, kwaliteit, planning en risico's¹⁶ - van het betreffende project beheerd?;
- wat waren de gevolgen van de economische crisis (vanaf 2009) voor deze primaire beheersaspecten van de onderzochte projecten?;
- welke maatregelen heeft het projectmanagement genomen om de gevolgen van de crisis voor het project te beheersen/te verzachten en waren deze maatregelen effectief?;
- hoe is de gemeenteraad destijds over deze maatregelen geïnformeerd?;
- was de informatie die het college over de beheersmaatregelen aan de raad verstrekke begrijpelijk, juist, tijdig en volledig?;
- kon de raad op basis van deze informatie zijn kaderstellende en controlerende rol invullen?

Het normen- en toetsingskader dat de Rekenkamercommissie in dit onderzoek hanteert, is opgenomen in paragraaf 6.1.

1.5 Afbakening onderzoek en onderzoeksmethodiek

In dit onderzoek worden de omvang van het werk, tijd, geld, kwaliteit en risico's als de primaire beheersaspecten van een project gezien.¹⁷ Het onderzoek zal zich dan ook op deze aspecten richten. Tijdens het onderzoek worden enkele langlopende grondprojecten aan de hand van de primaire beheersaspecten onderzocht. Het belangrijkste selectiecriteria voor deze projecten was dat het project al voor 2012 in ontwikkeling was.

De onderzoeksperiode bestrijkt de periode 2009 (de start van de economische crisis) tot en met 2019.

15 In de literatuur wordt vaak gesproken over de 'scope of work'.

16 Dit zijn de zogenaamde primaire beheersaspecten van een project.

17 Zie het boek Projectmanagement van Bert Hedeman en Roel Riepma.

Bij de uitvoering van de casestudies is eerst een globaal beeld van de gang van zaken in de projecten opgebouwd op basis van de MPG's¹⁸ (in de eerste jaren heet dit document de grondnota¹⁹). Vervolgens is het beeld verder opgebouwd met behulp van de achterliggende projectdocumenten en een gesprek met de projectleider.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport gaat eerst in op de context van het grondbeleid in de periode 2009 – 2019, specifiek in Ede. Het was een periode waar onder invloed van de crisis van 2008 eerst veel verliezen optraden bij grondbedrijven, terwijl in de latere jaren de krapte op de woningmarkt het dominante thema werd. Ook hoofdstuk 3 geeft een deel van de context weer, namelijk de beleidscontext; we kijken daar naar het grondbeleid in Ede in de afgelopen jaren. Vanaf hoofdstuk 4 komen de eigenlijke bevindingen aan bod. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoering en beheersing van grondexploitaties in het algemeen. De drie casestudies in hoofdstuk 5 geven dieper inzicht in hoe de projectbeheersing precies verlopen is. In hoofdstuk 6 worden de bevindingen gespiegeld aan het normenkader, om zo te komen tot de beantwoording van de onderzoeksvragen.

18 MPG: Meerjarenperspectief Grondexploitaties.

19 De grondnota is een ander document dan de eens per vier jaar uit te brengen nota grondbeleid; de laatste schetst de beleidskaders, de grondnota beschrijft de uitvoering van de grondexploitaties.

2. Context: grondbeleid en economie in Ede

In dit onderzoek gaat het om de projectbeheersing van de grondexploitaties in Ede. Voordat we op die eigenlijke thematiek ingaan, beschrijven we in dit hoofdstuk de context waarin het Edese grondbeleid wordt gevoerd.

2.1 De kredietcrisis en de Nederlandse grondbedrijven

In de 2^e helft van 2008 werden de gevolgen van de kredietcrisis, die ontstond in de Verenigde Staten, ook in Nederland merkbaar. De Nederlandse economie ging toen krimpen en kwam in een recessie terecht. De kredietcrisis had grote gevolgen voor de verschillende vastgoedmarkten en de partijen die daarop actief waren. Banken werden noodgedwongen terughoudender met kredietverstrekking. Dat drukte de vraag naar woningen en daarmee ook de woningprijs. Ontwikkelaars konden daardoor minder woningen tegen lagere prijzen afzetten, en hadden daarbij ook zelf moeite om voldoende krediet te krijgen. Grondposities – die gewaardeerd waren op basis van de oude ontwikkelplannen – bleken vaak minder waard dan vooraf was ingeschat; projectontwikkelaars en beleggers moesten daarom grote verliezen nemen op hun grondposities.²⁰ Woningcorporaties konden daarnaast vanaf 2013 vanwege de verhuurdersheffing minder investeren in de bouw van sociale huurwoningen²¹.

Ook veel gemeenten kwamen door de kredietcrisis in zwaar weer terecht. De verminderde vraag naar woningen, kantoren en bedrijfsterreinen trof de gemeenten die met actieve grondexploitaties nieuwe ontwikkelingen realiseerden. Het aantal bouwvergunningen voor het bouwen van woningen en kantoorgebouwen nam af. Het aantal gereedgekomen woningen (nieuwbouw) kwam in 2010, sinds 1952, op het laagste niveau uit.²² Dat had voor gemeenten meerdere gevolgen:

- Als gevolg van de crisis daalden de woningprijzen, waardoor de gemeenten ook hun grondprijzen moesten laten zakken.
- De boekwaarde van de gemeentelijke gronden nam als gevolg van de teruglopende afzet van grond fors toe: tegenover de hoge al gemaakte kosten stonden minder opbrengsten uit grondverkoop dan geraamd. Hierdoor nam ook het risicoprofiel van de gemeenten verder toe.
- De slechte vooruitzichten vertaalden zich in een nog negatievere waardering van plannen. Veel gemeenten veronderstelden rond 2010 dat de grondopbrengsten de eerstkomende jaren niet zouden stijgen, of zelfs zouden dalen, terwijl de kosten door inflatie wel verder zouden stijgen.

20 Zie het Rapport *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven* van Deloitte Real Estate Advisory van september 2011, p. 9.

21 Zie Companen/Thesor, *Effecten van de verhuurdersheffing op het wonen in Nederland, 2020*; de verhuurdersheffing is een belasting op de eigenaren van grote aantallen sociale woningen (lees: de corporaties), die hun bestedingsruimte verkleint.

22 Zie het Rapport *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*, p. 11 en 12.

- Dit maakte voor langlopende grondexploitaties de tekorten alleen maar groter.
- Door deze ontwikkelingen daalde de verwachte opbrengst van de grondexploitaties. Eerder verwachte winst verdampte en verwachte verliezen namen fors toe.
- Omdat volgens de regels voor een verwacht verlies meteen een voorziening moet worden genomen, nam de omvang van de verliesvoorzieningen bij gemeenten fors toe. Dit ging ten koste van de reservepositie van de grondbedrijven, die fors verslechterde.²³

De Raad voor het Openbaar Bestuur (voorheen de Raad voor financiële verhoudingen) stelt in het Rapport *Grond, geld en gemeenten* uit 2015 dat de slechte financiële positie van de grondbedrijven niet alleen het gevolg is van de economische crisis, maar ook te maken heeft met de wijze waarop de gemeenten in het verleden actief grondbeleid voerden. Zo wilden sommige gemeenten volgens de Raad een graantje meepikken van de stijgende woningprijzen voor nieuwbouw. De Raad voor het Openbaar Bestuur constateert in zijn rapport verder dat het Rijk en de provincies de lokale overheden in veel gevallen hebben aangespoord tot het ontwikkelen van (woning)bouwlocaties. Volgens de Raad ontstond hierdoor in verschillende regio's een overschot aan bouwlocaties voor woningen, winkels, bedrijfspanden en kantoren (er was sprake van overprogrammering) en hebben de provincies hun regierol destijds op dit punt onvoldoende ingevuld.²⁴ De Raad spreekt in zijn rapport de verwachting uit dat - als gevolg van de economische crisis - de totale verliezen op de gemeentelijke grondexploitaties in 2018 uitkomen op een bedrag van circa € 6 miljard.²⁵

Globaal gezien is de lijn van de ontwikkeling in het afgelopen decennium dat de overheid steeds overmatig reageert op de ontwikkelingen in de markt. Voor 2008 leidde dat, zoals de ROB inderdaad stelt, tot een overaanbod: alle gemeenten wilden een graantje meepikken van de goedlopende woningmarkt, en brachten daardoor per saldo teveel woningen op de markt. Naarmate de crisis verdiepte, reageerden Rijk, provincies en gemeenten door het terugbrengen van woningaantallen in plannen. Dit gebeurde echter zo sterk, dat er zich weer een groeiend woningtekort begon te vormen, dat in combinatie met de extreem lage rentestand rond 2020 leidde tot grote betaalbaarheidsproblemen op de woningmarkt.

2.2 De kredietcrisis en het grondbedrijf van Ede

Ook in Ede had de kredietcrisis effect op de grondprojecten. In het Koersdocument uit 2015 is te lezen dat het bedrijf zich ten tijde van de crisis niet langer, zoals voorheen, zelf kon bedruipen.²⁶ In deze paragraaf beschrijven we wat de (financiële) gevolgen van de kredietcrisis zijn geweest voor het grondbedrijf van Ede.

Als gevolg van de economische crisis nam de vraag naar woningen in Ede af en daalden de woningprijzen ten tijde van de crisisjaren met meer dan 2% per jaar. Ook de grondprijzen daalden. De bestaande programma's konden niet meer helemaal worden uitgevoerd. De waarde van de grondportefeuille nam hierdoor af.

De gemeente vermeldt in haar Grondnota van 2010 dat zij in deze nota een zeer ambitieus woningprogramma heeft opgenomen en het maar de vraag is of zij dit programma helemaal kan realiseren. Volgens de gemeente stagneerde als gevolg van de crisis in 2009 de uitvoering van de plannen. De gemeente had oorspronkelijk voor dat jaar 372 woningen gepland, terwijl zij grond verkocht voor de realisatie van 255 woningen (het ging om gemeentelijke woningbouwlocaties).

23 Zie hoofdstuk 2 en 3 van het Rapport *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*.

24 Zie p. 23 t/m 25 van het Rapport *Grond, geld en gemeenten* van de ROB van juli 2015.

25 Zie p. 21 van het Rapport *Grond, geld en gemeenten*.

26 Zie de Koersnota grondbeleid 2015, p. 1.

Voor de bedrijventerreinen waren deze cijfers voor dat jaar respectievelijk 17,4 (gepland) en 12,6 (gerealiseerd) hectare²⁷. De gemeente houdt er in de nota dan ook rekening mee dat de werkelijke afname van bouwgrond in de (nabije) toekomst achterblijft bij de geplande. De gemeente maakte zich zorgen over de financiële positie van het grondbedrijf.²⁸

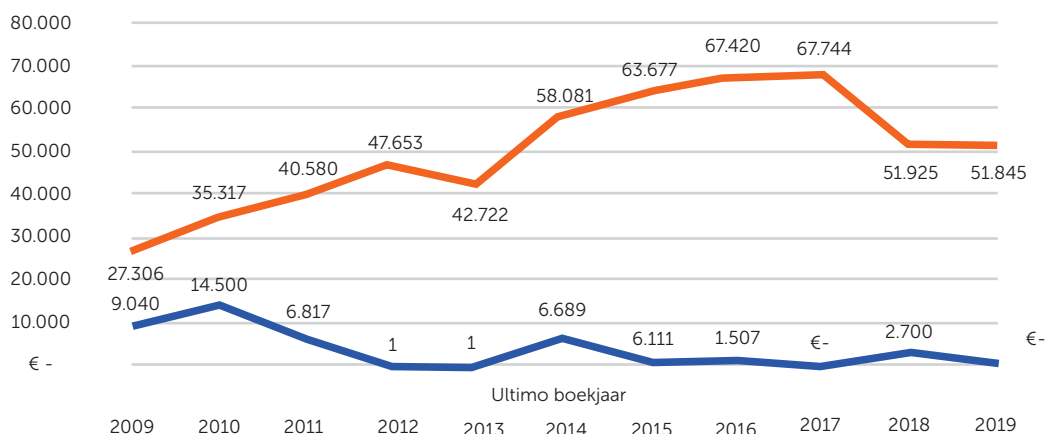
In de Grondnota 2011 constateert de gemeente dat het gemeentelijke grondbedrijf, net als de andere Nederlandse grondbedrijven, in zwaar weer verkeert. De gemeente stelt in de nota vast dat:

- op de exploitatie van verspreide gronden flinke verliezen worden geleden;
- de boekwaarde van deze gronden bij het opstellen van de jaarrekening 2010 met € 5,2 miljoen zijn afgewaardeerd (van € 23,4 naar € 18,2);
- de reserve van het grondbedrijf zich minder gunstig ontwikkelt dan verwacht en de financiële omvang van de reserve onvoldoende is als dekking voor de risico's van de grondexploitaties;
- de financiële positie van het grondbedrijf ten opzichte van de Grondnota 2010 met ruim € 24 miljoen is verslechterd.²⁹

Financiële effecten

Als gevolg van de crisis werden de exploitatiesaldi van verschillende grondexploitaties negatief of negatiever en moest de gemeente in verband met het voorziene (grotere) verlies, conform het BBV, meer geld storten in de voorziening negatieve plannen (zie hieronder grafiek 2-1).³⁰ Uit figuur 2-1 blijkt dat het saldo van de voorziening negatieve plannen bij aanvang van de economische crisis (ultimo boekjaar 2009) circa € 27,3 miljoen bedroeg en hierna gestaag toenam. Ultimo boekjaar 2017 bedroeg het saldo van de voorziening ongeveer € 67,7 miljoen en bereikte hiermee haar maximale omvang. In die jaren kon de voorziening negatieve plannen niet alleen vanuit de bedrijfsreserve grondexploitaties gevoed worden, maar moest de algemene dienst bijspringen³¹. Verder blijkt uit de onderstaande grafiek dat het saldo van de reserve van het grondbedrijf gedurende de periode 2009 t/m 2019 behoorlijk schommelde en uiteindelijk afnam tot een saldo van nihil (ultimo boekjaar 2019).

Figuur 2-1: Verloop reserve grondbedrijf en voorziening negatieve plannen (x €1.000)



27 Overigens is dit realisatiepercentage in lijn met wat gemeenten gemiddeld realiseren van hun jaarlijkse planning. Over het algemeen is het zo dat er iets meer dan 60% van wat op jaarbasis gepland wordt ook daadwerkelijk in dat jaar gerealiseerd wordt.

28 Verwezen wordt naar de managementsamenvatting (beeld financiële positie) en p. 16 en 19 van de Grondnota 2010.

29 Zie de Grondnota 2011, p. 5, 7, 8, 10 t/m 12, 26 en 27.

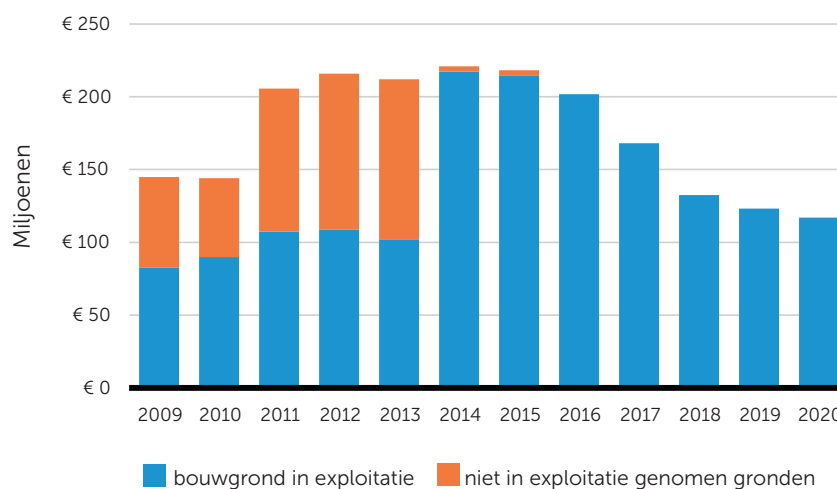
30 Idealiter dekt de gemeente de dotatie aan de voorziening negatieve plannen met een onttrekking aan de reserve van het grondbedrijf.

31 Zie MPG 2013 deel 2, p. 24.

Een andere indicator die de financiële gevolgen van de economische crisis op het Edese grondbedrijf zichtbaar maakt, is de boekwaarde van de grondexploitaties. Deze boekwaarde nam bij de Nederlandse grondbedrijven vanwege de crisis toe. Verder moeten/moesten gemeenten in verband met voorfinancieren van het bouw- en woonrijp maken van de grond, conform het BBV, rente aan de boekwaarde van de grondexploitatie toerekenen.

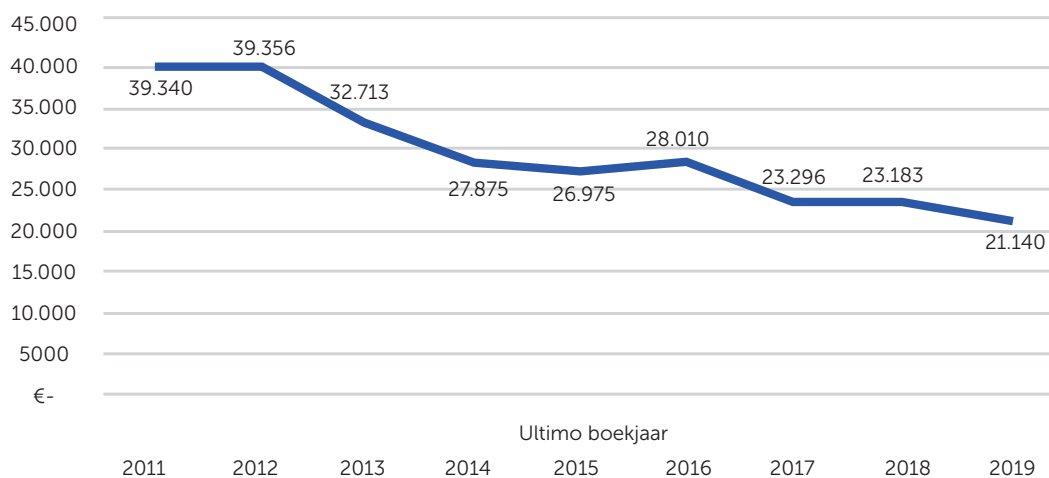
Dat patroon is ook in Ede te zien (figuur 2-2). De boekwaarde van de gemeentelijke grondexploitaties bevond zich ultimo boekjaar 2014 op een maximum (zo'n € 217 miljoen). Eerder, rond 2011, bedroeg de boekwaarde zo'n € 140 mln.; in drie jaar tijd was de boekwaarde dus met bijna 50% toegenomen. Een belangrijke factor daarin was de door de raad besloten aankoop van de kazerneterreinen in 2011 voor een bedrag van € 60 mln.. Daarnaast is de toename vooral toe te schrijven aan het in exploitatie nemen van eerder aangekochte gronden³². Na 2014 nam de boekwaarde weer fors af tot een bedrag van circa € 123 miljoen ultimo boekjaar 2019.

Figuur 2-2: Verloop bruto boekwaarde grondexploitaties per ultimo boekjaar



Uit figuur 2-3 blijkt ten slotte dat de gemeente de totale risico's³³ van haar grondportefeuille in 2011 en 2012 becijferde op zo'n € 39,4 miljoen euro. Hierna namen de ingeschatte financiële gevolgen van de geïnventariseerde risico's van de grondportefeuille af tot circa € 21,1 miljoen (ultimo boekjaar 2019).

Figuur 2-3: Totaal risico's grondportefeuille



32 De categorie 'niet in exploitatie genomen gronden' is door de commissie BBV in 2016 geschrapt; daarom is deze categorie vanaf dat jaar niet meer zichtbaar.

33 Het gaat hierom zowel de projectgebonden als de conjuncturele risico's van de bedrijventerreinen en de woningprojecten.

Aandachtspunten/opmerkingen huisaccountant

Ook de accountant heeft in de controleverslagen bij de programma-rekeningen 2010 t/m 2014 opmerkingen gemaakt over de grondexploitaties. Dit waren namelijk de jaren dat de (financiële) gevolgen van de crisis impact kregen op het grondbedrijf van de gemeente Ede.

In het accountantsverslag bij de programmarekening 2010 is te lezen dat de accountant heeft vanwege de (verwachte) kostenstijgingen, de druk op de verkoopprijzen, de vertragingen van plannen en de rente-effecten de grondexploitaties van de gemeente uitgebreid gecontroleerd heeft. De accountant stelt in het verslag dat de gemeente door haar relatief grote grondportefeuille zeer gevoelig is voor de huidige marktontwikkelingen. De accountant adviseert daarom aan de gemeente:

- hoge prioriteit te blijven geven aan de grote projecten/grondexploitaties. Het risicoprofiel van deze projecten is namelijk door de verslechterde marktomstandigheden toegenomen.
- de frequentie van het actualiseren van de grondexploitatieberekeningen en bijbehorende risicoanalyses op het huidige (hoge) niveau te handhaven. De gemeente kan zo namelijk risico's goed volgen en beheersmaatregelen tijdig nemen.³⁴

In het accountantsverslag bij de programmarekening 2012 vermeldt de accountant dat hij naar de twee belangrijkste grondexploitaties van het project de Veluwse poort, de kazerneterreinen en de Kop van de Parkweg, een quick scan heeft uitgevoerd. Deloitte wijst naar aanleiding van dit korte onderzoek op:

- het risico van overprogrammering;
- de kans op vertraging (en daardoor een additionele rentelast);
- het plannen van te dure woningen (kazerneterreinen) en niet actuele parameters voor kostenstijgingen.³⁵

Uit het accountantsverslag bij de programmarekening 2013 is op te maken dat in 2013 het renteomslagpercentage voor het toerekenen van rente aan de grondexploitaties is verlaagd van 5% naar 3%. Door de aanpassing van deze rekenrente werden de verwachte resultaten van de complexen een stuk positiever.

De plannen met een negatief resultaat werden door de aanpassing van het omslagpercentage € 11 miljoen gunstiger. De toekomstige winstverwachting van de positieve plannen nam met € 10,4 miljoen toe. De accountant constateert verder dat de door de gemeente gehanteerde parameters voor de actualisatie van de grondexploitaties (MPG2014) solide zijn (de accountant heeft deze onder meer afgezet tegen de economische ontwikkeling en ervaringscijfers).³⁶

2.3 Ruimtelijk beleid van Rijk en provincie

Hierboven is al kort genoemd dat ook Rijk en provincie in de afgelopen tien jaar een wisselende rol hebben gehad. Tot ongeveer 2009 stond de agenda van Rijk en provincie voor een groot deel in het teken van het stimuleren van woningbouw. Provinciale aanjaagteams werden ingezet om ervoor te zorgen dat de woningbouw op een hoog niveau bleef. Ede hoorde weliswaar niet tot de stedelijke regio's die volgens het Rijk waren aangewezen voor woningbouw, maar met de gemeenten Wageningen, Veenendaal en Rhenen wel tot een cluster van groeigemeenten. Het ruimtelijk beleid van Rijk en provincie was dan ook gericht op groei van de gemeente met meer dan de eigen behoefte, zodat ook een deel van de groei elders opgevangen kon worden.

In de praktijk betekende dat dat gemeenten werd gevraagd om een minimum aan plannen beschikbaar te hebben voor woningbouw; 130% van de volgens de prognoses benodigde woningproductie was een veel gebruikt kengetal, dat zelfs nog in een regeerakkoord zo is

34 Zie het accountantsverslag van Deloitte bij de programmarekening 2010, p. 5, 19 en 20.

35 Zie het accountantsverslag van Deloitte bij de programmarekening 2012, p. 19 en 20.

36 Verwezen wordt naar het accountantsverslag van Deloitte bij de programmarekening 2013, p. 11 en 12.

opgenomen³⁷. Na 2011 veranderde dat, omdat bleek dat in veel regio's de som van het aantal plannen de groei van het aantal huishoudens ver overtrof. Niet alleen moest daarom veel worden gesnoeid in lopende plannen, ook werd er beleid gemaakt om een overaanbod in de toekomst te voorkomen.

Het belangrijkste concrete instrument dat hiervoor werd ingezet was de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Op grond van deze regeling uit het Bro konden gemeenten maximaal tot 100% van de voor een periode van 10 jaar benodigde woningproductie aan harde plancapaciteit vaststellen. Met andere woorden: als er in bestaande bestemmingsplannen voor woningbouw al genoeg woningen waren voor de komende tien jaar, dan mochten er geen nieuwe woningbouwplannen in ontwikkeling worden genomen. Door tegenvallende productie leidde dit op veel plekken echter tot een geleidelijke toename van de krapte op de woningmarkt.

Een aantal provincies, waaronder Gelderland, keerde in die periode terug naar of bleef vasthouden aan sturing op woningbouwaantallen door middel van contingenten per gemeente of regio³⁸. De provincie kreeg daarmee weer een remmende rol voor de gemeenten, waar ze eerder die contingentensturing vaak losgelaten had en bezig was geweest met aanjagen.

Tot slot is het van belang om te wijzen op de Grondexploitatiewet, die in 2008 in werking trad. Met die wet werd het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid sterk verbeterd. Eerder zagen veel gemeenten zich genoodzaakt tot het voeren van een actief grondbeleid, omdat het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid te weinig sturingsmogelijkheden gaf. Naast de winstverwachting van actieve grondexploitaties was dit een tweede reden waarom gemeenten veel investeerden in grond en dus grote risico's namen. In veel gemeenten werd na de invoering van de Grondexploitatiewet daarom minder de noodzaak van het voeren van een actief grondbeleid gezien.

37 Zie *Samen werken, samen leven; beleidsprogramma kabinet Balkenende-IV*.

38 Zie daarvoor het zogeheten Kwalitatief woonprogramma (KWP3), opgenomen in de provinciale woonvisie 2014.

3. Grondbeleid in Ede 2009 – 2019

De hoofdlijnen van het grondbeleid zijn vastgelegd in de gemeentelijke nota's grondbeleid. In dit hoofdstuk volgt een korte schets van deze nota's en van de Koersnota uit 2015. Deze nota's vormen de beleidscontext waarbinnen het projectmanagement de grondexploitaties heeft uitgevoerd. Daarnaast is de gemeenteraad via deze nota's ook geïnformeerd over de hoofdlijnen van de beheersmaatregelen voor de grondexploitaties.

De huidige financiële beheerverordening van de gemeente vermeldt in artikel 19, lid 1 dat de gemeente periodiek een nota grondbeleid opstelt en dat de nota onder meer een visie bevat op dit beleid en duidt op welke wijze de gemeente het beleid uitvoert. Volgens lid 2 van artikel 19 gaat de gemeente jaarlijks in de paragraaf grondbeleid en het meerjarenprogramma grondexploitaties in op uitvoering van het grondbeleid.

3.1 Nota grondbeleid 2006 ³⁹

De gemeente Ede stelt in 2006 voor het eerst een nota grondbeleid op. Volgens die nota worden bij de uitvoering van het grondbeleid de volgende bedrijfsmatige uitgangspunten gehanteerd:

- Het grondbedrijf wil zichzelf financieel kunnen bedruipen (zelffinanciering) en op eigen kracht plannen met een negatief saldo realiseren;
- Het bedrijf wil bouwgrond produceren;
- Het bedrijf wil zijn gezonde financiële positie in stand houden;
- Het wil de regie hebben en houden op ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente en samenwerken met externe partijen.

De gemeente typeert haar grondbeleid als sturend en hanteert hierbij de volgende voorkeursvolgorde: zij hanteert, zo mogelijk, eerst een actieve, dan een facilitaire en ten slotte een passieve aanpak. De gemeente kiest voor een actief grondbeleid als zij zelf de regie wil voeren, het om een locatie gaat die zij van strategische betekenis vindt, er sprake is van een aanzienlijk winstpotentieel of wanneer zij het belangrijk vindt om invulling te geven aan een bestemmingsplan (bijvoorbeeld als een private partij niet wil meewerken aan een gewenste ruimtelijke ontwikkeling).

3.2 Nota grondbeleid 2011 ⁴⁰

Beheersing van de economische crisis is een groot aandachtspunt in de nota grondbeleid van 2011. Daartoe neemt de gemeente verschillende maatregelen. Een aantal van die maatregelen zoekt de vraag op de (woning)markt aan te jagen, bijvoorbeeld door een oplossing te vinden voor financieringsproblemen bij de kopers. Daarnaast zijn er maatregelen die specifieker te maken hebben met de projectbeheersing. De gemeente geeft aan te willen gaan sturen op de totale vastgoedvoorraad in Ede om zo de temporisering/vertraging van lopende en geplande projecten op te vangen. Ook gaat het grondbedrijf onderzoeken welke optimalisaties in de projecten mogelijk zijn, bijvoorbeeld met de volgende maatregelen:

- Stimuleren van gronduitgifte o.a. door het ontwikkelen van uitgiftestrategieën;
- Hanteren flexibel grondprijnsbeleid;

39 Zie de Nota grondbeleid van de gemeente Ede, sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer, van 21 september 2006, p. 4 t/m 12.

40 Zie de Nota grondbeleid 2011, p. 1 t/m 24.

- Verruimen mogelijkheden uitgifte in erfpacht;
- Beter en systematischer beheren van contracten;
- Niet alleen in aantallen, maar ook op een kwalitatief programma sturen;
- Vertraging voorkomen o.a. door sneller gebruik maken van onteigening;
- Beter inspelen op de markt o.a. door gebruik te maken van flexibele bestemmingsplannen;
- Versterken van het risicomanagement bij grondprojecten.

3.3 Koersnota 2015

Vanwege de veranderingen op de markt blijkt de nota grondbeleid 2011 in 2014 niet meer actueel.⁴¹ De koers wordt daarom verlegd naar een beleid dat meer ruimte geeft voor faciliterende rol van de gemeente. Het accent komt veel minder op actief grondbeleid te liggen. Het optimaliseren van de grondexploitaties door verbeteren van de sturing op kasstromen blijft een aandachtspunt.

Ten slotte bevat het Koersdocument een overzicht met de beleidsproducten, verantwoordingsdocumenten, die het grondbedrijf jaarlijks aan de raad van Ede aanbiedt (de verantwoordingsstructuur).⁴²

3.4 Nota grondbeleid 2016 ⁴³

De nota grondbeleid 2016 is een uitwerking van de koersnota uit 2014. Expliciet kiest de gemeente daarin voor een situationeel grondbeleid, waarbij per situatie een afweging gemaakt wordt tussen actief en faciliterend grondbeleid. De gemeente zelf wil daarom flexibel omgaan met maatschappelijke ontwikkelingsinitiatieven en daarop inspelen. Grondaankoop wordt beperkt tot alleen die gevallen waarin gronden naar verwachting nodig zijn voor het realiseren van maatschappelijke doelen. De gemeente streeft naar verkleining van de grondportefeuille en overweegt daarom ook grond te verkopen. Risicobeheersing en risicomanagement blijven belangrijke aandachtspunten in deze nota.

Voor de realisatie van het speerpunt projectbeheersing en risicomanagement zet de gemeente de volgende instrumenten in:

- Grondprijzennota/waarderingscommissie. Met deze instrumenten streeft de gemeente marktconforme grondprijzen na;
- Portefeuillemanagement. Het portefeuillemanagement zorgt voor de vertaling van de gemeentelijke doelen, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, naar de grondprojecten. Het portefeuillemanagement geeft verder inzicht en overzicht van de projectresultaten, borgt de kwalitatieve en kwantitatieve afstemming tussen de gemeentelijke programmering (woningen en bedrijventerreinen), de diverse beleidsdoelen en de vraag uit de markt;
- Risiconeming in relatie tot rolneming. De gemeente is terughoudend met het financieel ondersteunen van partijen. Denk hierbij onder meer aan het verlenen van uitstel van betaling of het garant staan bij financiering.

41 Zie het raadsvoorstel *Uitgangspunten MPG 2015, Koersdocument grondbeleid en Grondprijzennota 2015*. De gemeenteraad van Ede heeft tijdens zijn oordeelvormende en besluitvormende vergadering van respectievelijk 15 en 29 januari 2015 het raadsvoorstel en Koersdocument behandeld c.q. vastgesteld.

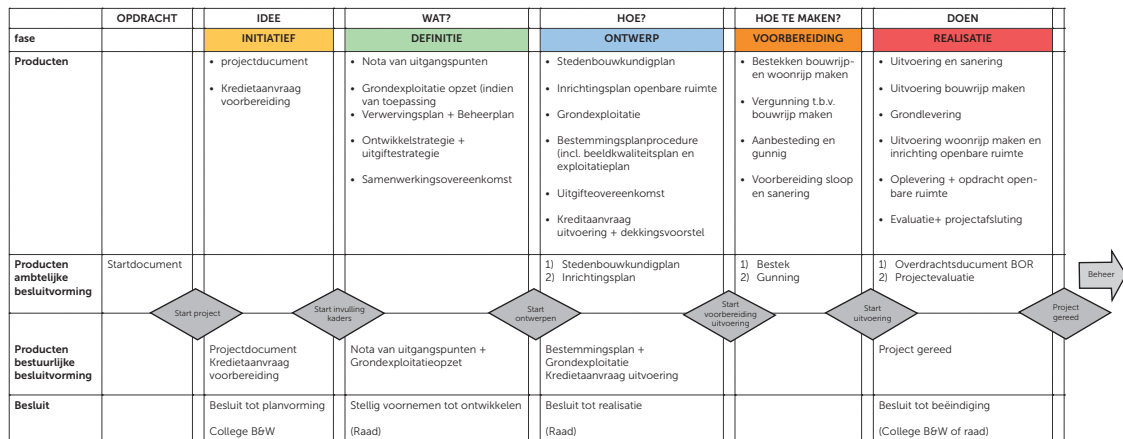
42 Zie het Koersdocument *visie op grondzaken*, p. 2 t/m 7 en het raadsvoorstel bij *Uitgangspunten MPG 2015* p. 3 en 4.

43 Zie de Nota grondbeleid van april 2016, p. 17 t/m 27.

3.5 Beleid voor de beheersing van grondexploitaties

Tot slot van dit hoofdstuk gaan we in op wat er in het actuele gemeentelijke (grond)beleid is opgenomen over projectbeheersing. In deze paragraaf beschrijven we het gemeentelijk beleid voor de beheersing van grondexploitaties: zo zou het volgens de gemeente moeten gaan.

De gemeente Ede onderscheidt in het beleid voor de levenscyclus van een grondproject de volgende fasen: de initiatief-, definitie-, de ontwerp-, de voorbereidings-, de realisatie- en beheerfase. In het schema hieronder is het proces, de levenscyclus, van een ruimtelijke project c.q. grondproject weergegeven. Uit het schema is verder op te maken welke besluiten, en door welk gremium, per fase worden genomen. Daarnaast is in het schema te lezen welke ambtelijke en bestuurlijke producten er per fase worden opgeleverd.



Rollen en verantwoordelijkheden betrokken actoren

Er zijn volgens het beleid verschillende actoren bij de (beheersing van) grondprojecten betrokken, die ieder hun eigen bevoegdheden, rollen en verantwoordelijkheden hebben.

Wanneer er een idee is voor een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente wordt er eerst een startdocument opgesteld. Dit document wordt vervolgens uitgewerkt in een projectdocument (ideefase). In het projectdocument is onder meer te lezen:

- wie de opdrachtgever is van het project.
- wie de opdrachtnemer is;
- wat het doel is van het project;
- wat het beoogde projectresultaat is;
- hoe de projectorganisatie er uitziet;
- uit welke leden het projectteam bestaat;
- hoe er over de projectvoortgang wordt gerapporteerd en over welke zaken;
- welke projectrisico's er spelen.

Het projectdocument wordt volgens het beleid door het college van B en W besproken en (al dan niet gewijzigd) vastgesteld. Vanuit het college wordt er voor het project een projectwethouder aangewezen. Voor een woningproject is dit de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling, voor een project voor de aanleg van een bedrijventerrein is dit de wethouder Economie. De projectwethouder is bestuurlijk opdrachtgever voor het project.

De ambtelijk opdrachtgever (meestal is dit één van de lijnmanagers binnen het ruimtelijk domein) vormt voor het gemeentebestuur het aanspreekpunt voor de inhoud en het resultaat van het project en is de opdrachtgever van de projectleider en de overige leden van het projectteam. De projectleider legt door middel van voortgangsrapportages en -gesprekken verantwoording af aan de ambtelijk opdrachtgever. Projectleider en ambtelijk opdrachtgever werken ook in een driehoek samen met de projectwethouder als bestuurlijk opdrachtgever.

Het gemeentebestuur (raad en college) stelt volgens het beleid de uitgangspunten van de

planontwikkeling, de nota van uitgangspunten vast (de definitiefase)⁴⁴. Verder worden de gemeenteraad en het college ook betrokken bij wijzigingen van de omvang van het plan en stelt de raad de grondexploitatie en het krediet voor de uitvoering van een ruimtelijk project vast. Ook het vaststellen van het bestemmingsplan en een eventuele wijziging daarvan is een bevoegdheid van de raad. Naast bestemmingsplan en grondexploitatie worden in de ontwerpfase ook het stedenbouwkundig plan en het inrichtingsplan opgesteld.

In de voorbereidingsfase stelt de ambtelijke organisatie onder meer bestekken voor het woon- en bouwrijp maken op. In de realisatiefase vindt onder meer de grondverwerving en het woon- en bouwrijp maken plaats. Op het eind van de realisatiefase wordt het project (financieel) afgesloten en wordt het geëvalueerd. Het project wordt overgedragen aan beheer in de nazorgfase.

Voor beheersing van de grondexploitaties is het MPG een belangrijk document. Het MPG bevat volgens het gemeentelijk beleid een samenvatting van de actuele stand van zaken van alle exploitaties. De onderliggende gegevens zijn afkomstig van de kwartaalrapportages van de projecten, waarin de projectleiders inzicht geven in de actuele stand van zaken. Voor het doorrekenen van de projecten worden parameters gebruikt die door de raad worden vastgesteld. Naast het jaarlijkse MPG wordt ook een MPG-lite opgesteld, met daarin de wijzigingen die sinds het MPG zijn opgetreden. Bij het opstellen van de ramingen voor het MPG speelt ook het gemeentelijk ingenieursbureau een belangrijke rol; zij leveren onderbouwde cijfers aan voor de kosten van verschillende planonderdelen.

44 Tegenwoordig wordt dit de startnotitie genoemd in Ede; dat is ook inhoudelijk anders dan de Nota van uitgangspunten, omdat de startnotitie meer integraal de te realiseren ambities benoemt.

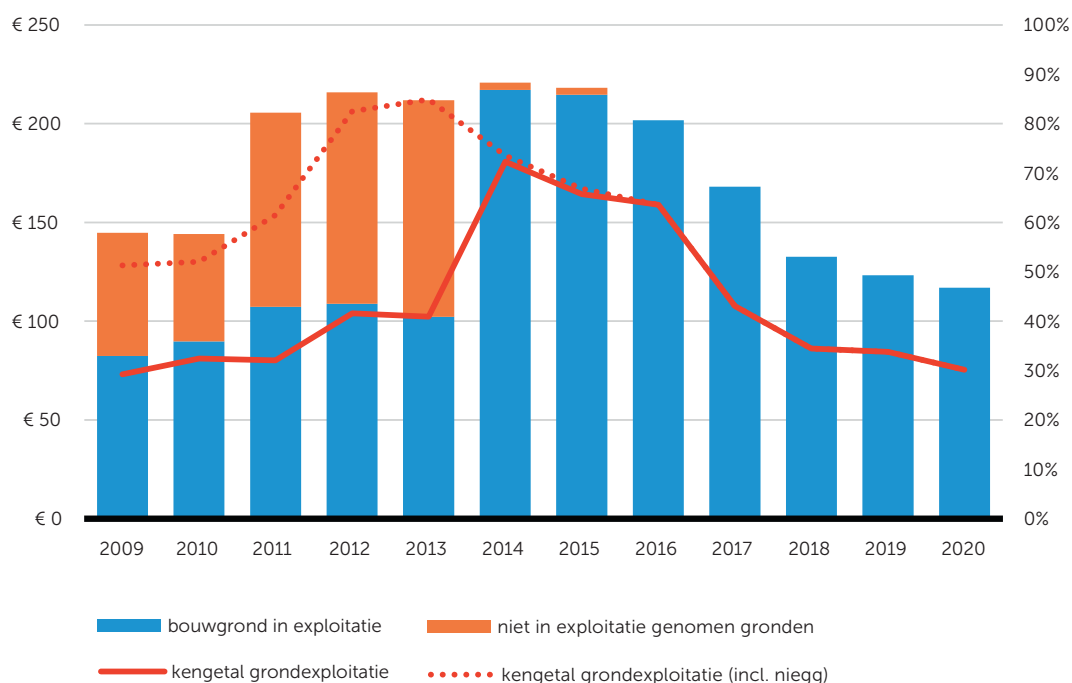
4. Uitvoering: grondexploitaties Ede 2009 – 2019

Voordat we in het volgende hoofdstuk ingaan op de drie casestudies, geven we in dit hoofdstuk een globaal beeld van de uitvoering van de grondexploitaties in Ede. In paragraaf 4.1 gaan we in op de cijfermatige ontwikkelingen en in paragraaf 4.2 gaan we nader in op de beheersmaatregelen die genomen zijn.

4.1 Cijfermatige ontwikkeling grondexploitaties

De gemeente Ede heeft in het verleden, als gevolg van het voeren van een actief grondbeleid, veel gronden verworven. Zo had de gemeente in 2016 ruim 80% van de uitgeefbare gemeentelijke bouwgrond in haar bezit en op dat moment een bouwpotentie van circa 3.600 woningen en 60 hectare bedrijfsterreinen. De boekwaarde van de grondexploitaties bedroegen ultimo boekjaar 2016 zo'n €202 miljoen en de voorziening negatieve plannen had op deze peildatum een omvang van ongeveer €67,4 miljoen.

Het BBV kengetal grondexploitatie⁴⁵ daalt van 65,7% ultimo boekjaar 2015 tot 33,8% ultimo boekjaar 2019 (zie onderstaande tabel). Uit dit kengetal blijkt dat de gemeente steeds minder risico loopt ten aanzien van een mogelijke negatieve waardeontwikkeling van haar grondbezit. In 2017 was het kengetal met 56% volgens de provincie nog erg hoog, hoewel de provincie dat ook in het perspectief plaatste van het grote grondbezit van de gemeenten⁴⁶.

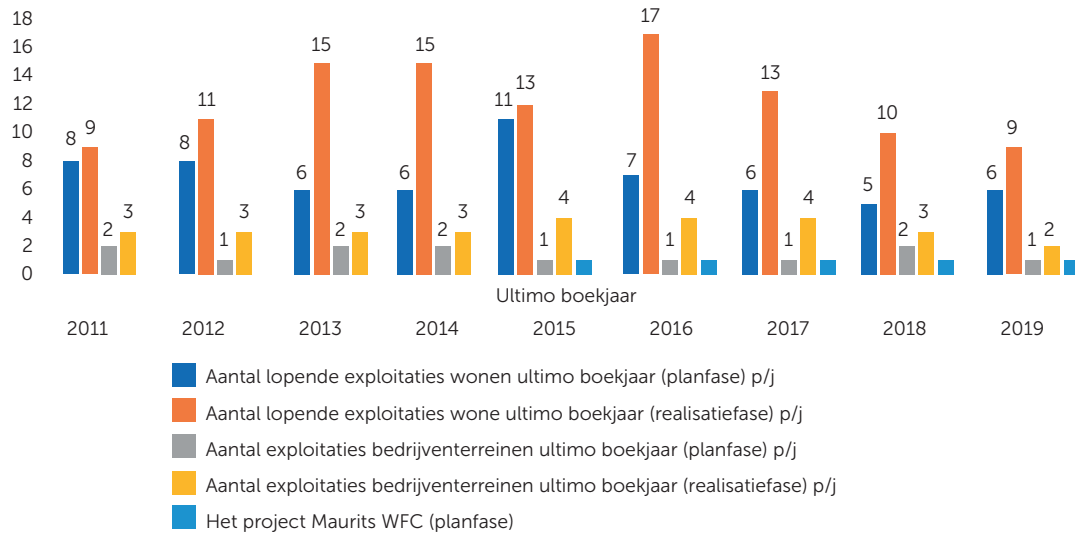


45 Dit kengetal geeft de verhouding aan tussen de boekwaarde van de grond en de totale jaarlijkse baten van de gemeente. Hoe lager deze ratio is hoe minder risico de gemeente loopt ten aanzien van een negatieve waardeontwikkeling van haar grondpositie. Het kengetal werd pas bij de wijziging van het BBV in 2015 ingevoerd en is daarom in eerdere jaren niet door de gemeente zelf gegeven.

46 Het Gelderse gemiddelde bedraagt voor de begroting 2017 18%; de vergelijking met het gemiddelde is niet helemaal terecht, omdat Ede ook een veel grotere bouwopgave heeft dan veel andere Gelderse gemeenten.

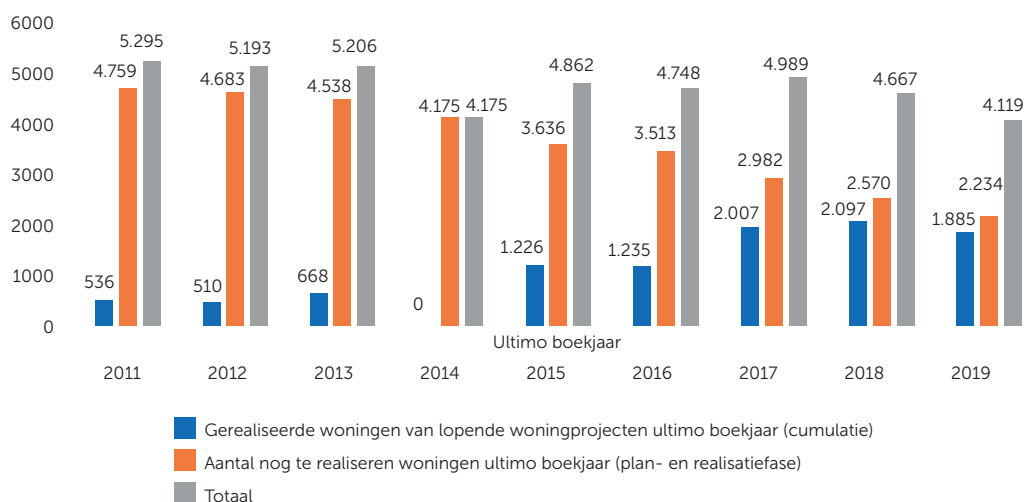
Het aantal lopende grondexploitaties neemt vanaf 2011 toe tot een maximum van 30 in 2015/2016. Na die jaren neemt het aantal weer af, tot het er ultimo 2019 nog 19 zijn. Onderverdeeld naar plantype en planfase gaat het op het hoogtepunt om 17 woningbouwprojecten in uitvoering en vier bedrijventerreinen (figuur 4-1).

Figuur 4-1: Verloop aantal grondexploitaties naar type



Met het aantal exploitaties neemt ook het aantal nog te realiseren woningen in de gemeentelijke projecten af (figuur 4-2)⁴⁷. Deze afname zet gestaag door van nog 4.759 te realiseren woningen in 2011 tot 2.234 nog te realiseren woningen in 2019. Tegelijk stijgt het aantal gerealiseerde woningen in de in het MPG opgenomen projecten, vooral vanaf 2017. In totaal (gerealiseerd + nog te realiseren) neemt het aantal woningen af; dat betekent dat er ultimo 2019 minder of kleinere woningbouwprojecten in het MPG zijn opgenomen dan ultimo 2011.

Figuur 4-2: Aantal gerealiseerde en nog te realiseren woningen op gemeentelijke exploitaties

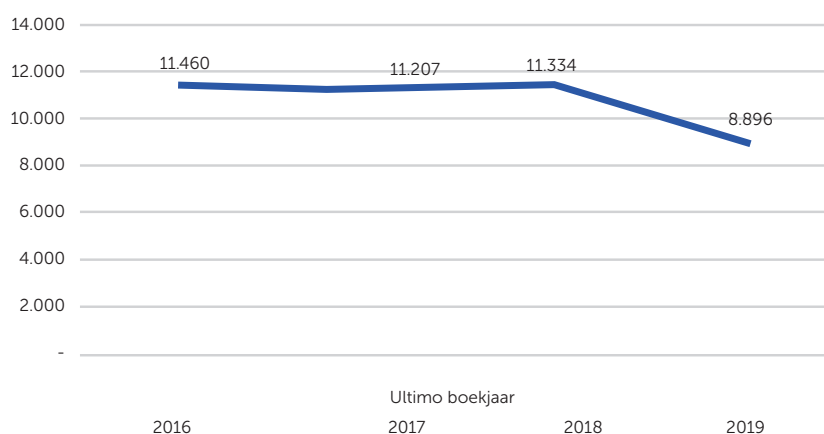


De praktijk die onder deze cijfers ligt is dat de gemeente Ede voor de economische crisis actief was op één grote woningbouwlocatie, namelijk Kernhem vlek A en B, en op diverse kleinere locaties. Na 2010 werden ook twee andere locaties gestart, te weten het ENKA-terrein (een private ontwikkeling) en de kazerneterreinen. Daarmee was er vanaf die tijd een grote voorraad woningbouwplannen, die ultimo 2019 voor een groot deel gerealiseerd is.

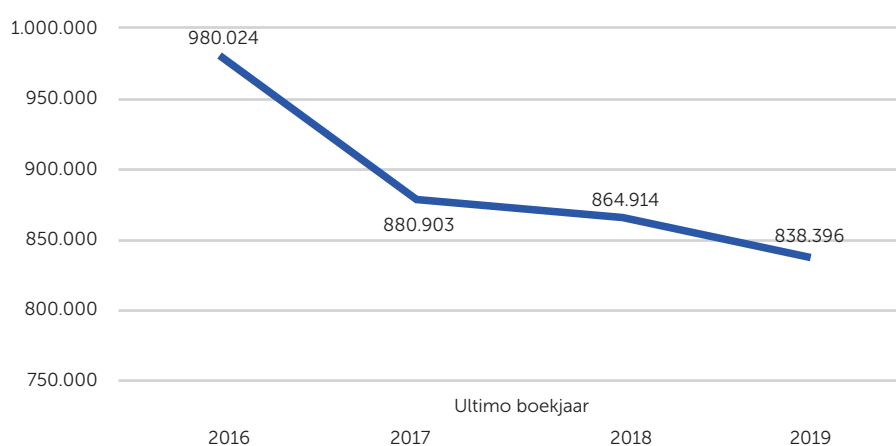
47 N.B.: dit is het aantal woningen in de exploitaties die in het MPG zijn opgenomen. Als een exploitatie wordt afgerond, is deze niet meer in het MPG opgenomen en worden deze woningen dus ook niet meer meegeteld met 'gerealiseerde woningen' in de figuur.

Vooraf vanaf 2018 neemt de boekwaarde van de verspreide en strategische gronden af⁴⁸. De oppervlakte was al na 2016 sterk afgenomen (zie figuur 4-3 en 4-4). Onderliggend speelt hier de afboeking van €3 mln. op Kernhem-Noord een belangrijke rol, onder provinciale druk om de planvoorraad te verkleinen en vanwege de regels voor het afbouwen van de categorie 'Niet in exploitatie genomen gronden'. Van belang voor het risicoprofiel van de strategische gronden is vooral de boekwaarde per m2. In 2016 bedroeg deze €11,70; in de twee jaar daarna nam de boekwaarde per m2 toe tot €13,10, om in 2019 weer af te nemen tot €10,61. Voor strategische gronden is het risico bij deze boekwaarde beperkt⁴⁹.

Figuur 4-3: Verloop boekwaarde verspreide/strategische gronden



Figuur 4-4: Verloop aantal m2 verspreide/strategische gronden



4.2 Beheersmaatregelen

De feitelijke ontwikkelingen in de portefeuille die in paragraaf 4.1. geschetst zijn, zijn de resultante van de marktontwikkelingen en de beheersingsmaatregelen die de gemeente zelf genomen heeft. In deze paragraaf gaan we op die maatregelen in, op basis van de meerjarenperspectieven grondexploitaties (MPG's; in 2010 en 2011 heet dit document 'grondnota').

De gemeente stelt in de Grondnota 2010 vast dat de gevolgen van de economische crisis merkbaar zijn. Een belangrijk probleem is het financieringsprobleem van kopers en de gemeente

48 Voor 2016 werd een deel van deze gronden als 'niet in exploitatie genomen gronden' op de balans verantwoord. Een tijdreeks van 2011 tot 2019 is daarom niet te maken.

49 Indicatief geldt dat wanneer een exploitatie helemaal niet door kan gaan en de grondwaarde terug naar agrarische waarde moet worden gebracht er een waarde van ongeveer €5 per m2 resteert. Als de grond wel in ontwikkeling wordt genomen, is de waarde per m2 vermoedelijk hoger dan de boekwaarde.

wil onderzoeken in hoeverre zij daar met behulp van uitgifte in erfpacht een oplossing voor kan bieden. Naast het efficiënter omgaan met de verspreide gronden, mogelijk door een deel daarvan te verkopen, is een belangrijk punt uit deze nota het beperken van de verwerving van strategische gronden; er wordt een maximumbudget van €27 mln. ingesteld voor deze aankopen. ⁵⁰

Ook wordt het woningbouwprogramma beperkt en versoerd. Zo heeft de gemeente voor het project het Nieuwe Landgoed in 2012 een versoerd stedenbouwkundig plan opgesteld. Dit plan bevatte aanzienlijk minder woningen dan oorspronkelijk was gepland. Verder heeft de gemeente enkele nieuwe planontwikkelingen, zoals Kernhem-Noord stopgezet. Daarnaast is de gemeente opnieuw in gesprek gegaan over bestaande contracten met derden en is besloten om de realisatie van goedkopere (en in de markt van destijds dus makkelijker afzetbare) plannen naar voren te halen.

In de Grondnota 2011 krijgen de financiële positie van het grondbedrijf en de ontwikkeling van het projectrisicomanagement veel aandacht. Er wordt extra aandacht gegeven aan risicobeheersing, bijvoorbeeld door het houden van risicosessies met vertegenwoordigers van de verschillende vakdisciplines om daarin risico's te inventariseren en analyseren. Verder blijft optimaliseren en versoeren nodig. Zo heroverweegt de gemeente afspraken en overeenkomsten met derden en past deze zo nodig en mogelijk aan. De gemeente verwacht 1.961 woningen op gemeentelijke locaties te schrappen. Naar verwachting worden verder 700 woningen, die waren gepland voor de periode 2011 t/m 2017 verschoven naar de jaren 2018 en later. ⁵¹

Vanaf 2012 wordt het MPG gebruikt voor informatie over de voortgang van de grondprojecten. Het is de bedoeling dat dit ten opzichte van de grondnota een toegankelijker en meer integraal beeld geeft van de afzonderlijke projecten en de totale grondportefeuille. ⁵² De economische crisis leidt volgens MPG2012 tot een steeds nog risicovoller worden van grondprojecten, en daarom zijn effectieve sturing en beheersing van groot belang. In dat kader wordt het MPG als sturingsinstrument geïntroduceerd. ⁵³

In het MPG2012 worden ook nieuwe maatregelen voor projectbeheersing benoemd:

- Het risicomanagement wordt nu op alle grondprojecten uniform toegepast (bij het opstellen van de Grondnota 2011 keek de gemeente nog alleen uitgebreid naar de risico's van de vijf belangrijkste grondprojecten).
- De gemeente maakt nu onderscheid tussen de verschillende soorten risico's. Zij onderscheidt drie soorten risico's: exit risico's (dit zijn de risico's die de gemeente loopt als het project ineens niet doorgaat), projectgebonden risico's (het gaat om risico's die direct aan het project zijn verbonden) en conjuncturele risico's (het betreft hier de economische effecten, die niet één individueel plan treffen, maar het totaal van de plannen).
- Verder wordt de werkwijze van het risicomanagement aangescherpt en worden de rapportages over risico's verbeterd. ⁵⁴

4.3 Informatievoorziening aan de raad

Voor de informatievoorziening aan de raad zijn er in Ede verschillende documenten:

- De door de raad vastgesteld Nota grondbeleid vormt het kader voor het beleid.
- Jaarlijks wordt in programmabegrotingen en jaarrekeningen in de paragraaf grondbeleid verslag gedaan van de uitvoering van het grondbeleid.

50 Zie de managementsamenvatting (beeld financiële positie) en p. 7, 8, 21 en 22 van de Grondnota 2010.

51 Verwezen wordt naar de Grondnota 2011, p. 7, 16 en 17.

52 Het MPG van de gemeente bestaat uit drie delen: een deel gaat in op de afzonderlijke projecten, een deel behandelt de totale grondportefeuille en financiële positie van het grondbedrijf en het laatste deel bevat een risicoanalyse van de verschillende grondprojecten (dit laatste deel is geheim). Het MPG wordt tot op heden gebruikt als instrument in Ede.

53 Zie het MPG2012, deel II, p. 4.

54 Zie MPG2012, deel II, p. 7.

- Het MPG geeft een jaarlijkse update van de stand van zaken van de verschillende grondexploitaties en van de portefeuille als geheel. In het MPG-lite, een halfjaarsrapportage, wordt een tussentijdse actualisatie van het MPG aan de raad gepresenteerd.
- Bij het MPG hoort een vertrouwelijke risicoanalyse per project en voor de hele portefeuille, die aan de raad wordt verstrekt.
- Op projectniveau wordt het bestemmingsplan met bijbehorende grondexploitatie aan de raad voorgelegd. Met het vaststellen van die documenten stelt de raad de ruimtelijke en financiële kaders voor het project vast. Planwijzigingen die binnen de vastgestelde kaders van het bestemmingsplan passen worden in beginsel via het MPG aan de raad voorgelegd. Een planwijziging die niet in het bestemmingsplan past, moet wettelijk gezien door de raad worden vastgesteld. Ook bij wijzigingen die wel in bestemmingsplan vallen maar afwijken van de kaders zoals een ander kwaliteitsniveau is besluit van raad nodig

Om verdere uitspraken te doen over de praktijk van de informatievoorziening aan de raad, bekijken we welke informatie de raad over de drie casusprojecten ontvangen heeft. Uit het raadsinformatiesysteem blijkt dat de projecten inderdaad vooral via de hierboven genoemde documenten in de raad aan de orde komen. Daarnaast worden de projecten een enkele keer genoemd in sectorale beleidsdocumenten, zoals in een gemeentelijk rioleringsplan of in een verkeers- en vervoersplan. De raad krijgt geen informatie over de projectvoortgang buiten de MPG's en P&C-documenten om, tenzij er afwijkingen van de kaders zijn.

Via die documenten is de raad ook geïnformeerd over de beheersmaatregelen die genomen zijn om de gevolgen van de crisis het hoofd te bieden. Dat betreft zowel de hoofdlijn van de maatregelen die genomen worden⁵⁵ als de maatregelen voor specifieke projecten. Een voorbeeld is dat bij Bedrijventerrein A12 geprobeerd wordt een groter deel van de grond uit te geven⁵⁶ of dat de gemeente probeert met flexibiliteit en goede communicatie het risico bij Valley Center te beheersen⁵⁷.

55 Zie Nota grondbeleid 2016, p. 29-31 en MPG2012, deel II, p. 7.

56 MPG 2013, deel I, p. 13.

57 MPG 2014, deel I, p. 23.

5. Casestudies

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de projectbeheersing in de drie casusprojecten heeft gewerkt. Daartoe geven we per project eerst een korte algemene inleiding op het project. Vervolgens beschrijven we de ontwikkeling naar de vijf primaire beheersaspecten. Tot slot van dit hoofdstuk komt een aantal algemene aspecten van projectbeheersing aan bod die we aan de casestudies ontleen.

5.1 Reehorsterweg-Noord (G2290x)



Bron afbeelding: Edestad.nl

Plannen voor woningbouw op de locatie Reehorsterweg-Noord bestonden al sinds 1993⁵⁸. Op de locatie bevonden zich sportvelden en een afgebrande fabriek, die bij de start van de planontwikkeling al verworven was door projectontwikkelaar Bruil. Daarnaast zouden nog twee andere bedrijven aangekocht moeten worden. In een globale exploitatieopzet uit die tijd werd rekening gehouden met een tekort van ongeveer 7 mln. gulden.

Het college van B&W van de gemeente Ede gaf medio jaren '90 opdracht om te starten met de ontwikkeling van het terrein. Met dat doel werden contacten met Bruil gelegd en werd gepoogd de twee bedrijven uit te kopen. Toen dat in 1997 niet bleek te lukken, is het plan doorgeschoven. Er werd eind jaren '90 rekening mee gehouden dat er op de locatie ruimte was voor 250 woningen met een tekort van ongeveer 4 mln. gulden, te realiseren in de jaren 2003 – 2005.

Met Bruil werd in 2001 een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Deze overeenkomst had niet alleen betrekking op de ontwikkeling van Reehorsterweg-Noord, maar ook op de aankoop van een aantal percelen voor BT A12 en op de verplaatsing van het eigen wegenbouwbedrijf van Bruil. Voor wat betreft Reehorsterweg-Noord is het projectdocument in juni 2005 opgesteld.

58 Deze paragraaf is gebaseerd op het aangeleverde document 'Achtergronden ontwikkeling Reehorsterweg'. Dit stuk heeft geen formele status.

De afspraak was dat Bruil het zuidelijke plandeel zou ontwikkelen en dat de beide partijen gezamenlijk het noordelijke plan onder hun hoede zouden nemen. Na deze overeenkomst is in 2006 een intentieovereenkomst gesloten, die is uitgewerkt in een nieuwe samenwerkingsovereenkomst en uiteindelijk in 2016 leidde tot een overeenkomst over de levering van de grond.

Ook werd in 2013, toen het bestemmingsplan werd vastgesteld, een exploitatieovereenkomst met Bruil gesloten om zo het kostenverhaal te verzekeren.

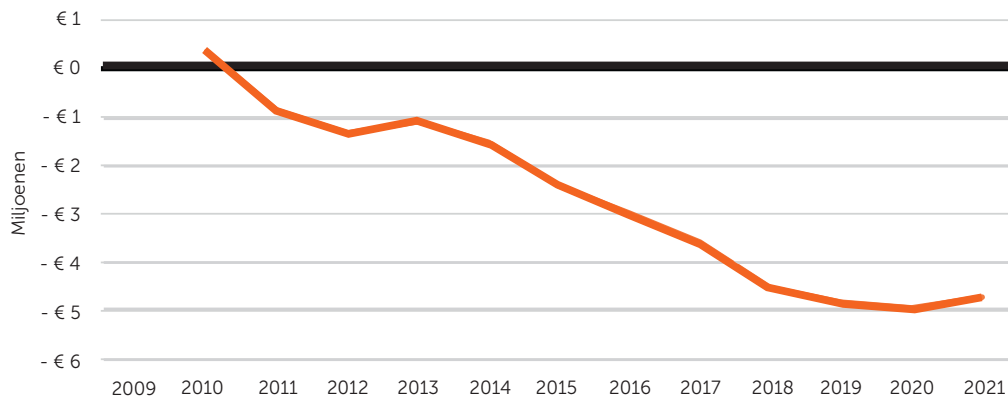
In de Woonvisie 2012 (vastgesteld 31 mei 2012 door de Raad) is het project Reehorsterweg met 230 woningen opgenomen. Daarbij is rekening gehouden met circa 160 woningen in Reehorsterweg Noord (gemeentelijke grondexploitatie) en 70 woningen in Reehorsterweg Zuid (particuliere ontwikkeling door Bruil).

5.1.1 Omvang

Als het gaat om de omvang van het project zijn er een aantal ontwikkelingen aan te wijzen. Het plangebied is in de beginfase van het project bepaald als de sportvelden, de afgebrande fabriek die in eigendom was van Bruil en de twee aan te kopen bedrijven. Later (in 2013) is voor het plandeel van Bruil een exploitatieovereenkomst afgesloten, waarmee dat deel buiten het plan is komen te staan. In de rapportages over het project wordt dit deel van het plan apart vermeld.

Een andere omvangswijziging van de afgelopen jaren is het uitbreiden van het gebied waarin de openbare ruimte wordt vernieuwd met de toegangswegen naar het plangebied⁵⁹. Dit leidde in de afrondende fase van het project tot meerkosten voor woonrijp maken.

5.1.2 Geld



Bovenstaande figuur geeft de ontwikkeling van het verwachte resultaat van het project (netto contante waarde) aan. In 2010 werd nog een klein positief resultaat verwacht, maar dat is verslechterd tot een verlies van bijna €5 mln. volgens het MPG 2020.

In het MPG wordt jaarlijks toegelicht wat de verklaring is voor de verandering van het financiële plaatje. De verandering van de markt door de crisis noodzaakt in 2010 tot een bijstelling van het programma naar goedkopere woningen⁶⁰. Vervolgens wordt het plan uitgefaseerd wegens een risico van overaanbod in de totale Edese markt⁶¹. Daarna is het een kwestie van steeds nieuwe tegenvallers die het resultaat verder naar beneden trekken: uitstel van de overeenkomst met de projectontwikkelaar⁶², de ontdekking van 67 erfdiensbaarheden op de sportvelden die één

59 Zie MPG 2018, p. 67.

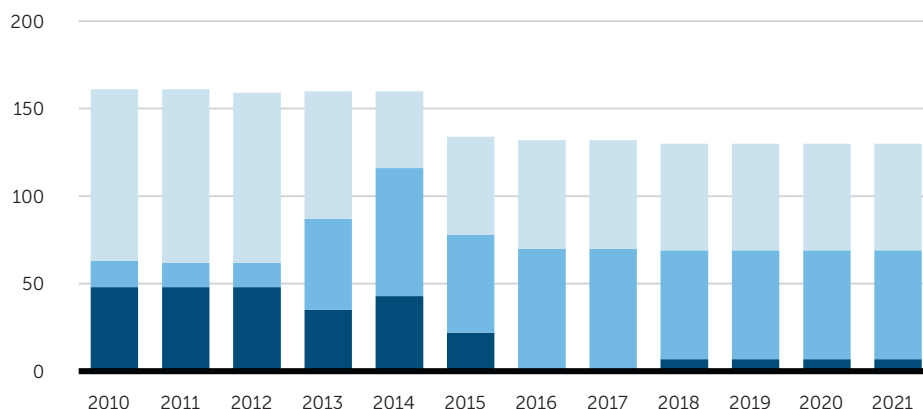
60 MPG 2010, p. 43.

61 MPG 2011, p. 46.

62 MPG 2014, p. 42.

voor één opgeheven moesten worden⁶³, asbest⁶⁴, de uitbreiding van het woonrijp maken met de toegangswegen⁶⁵.

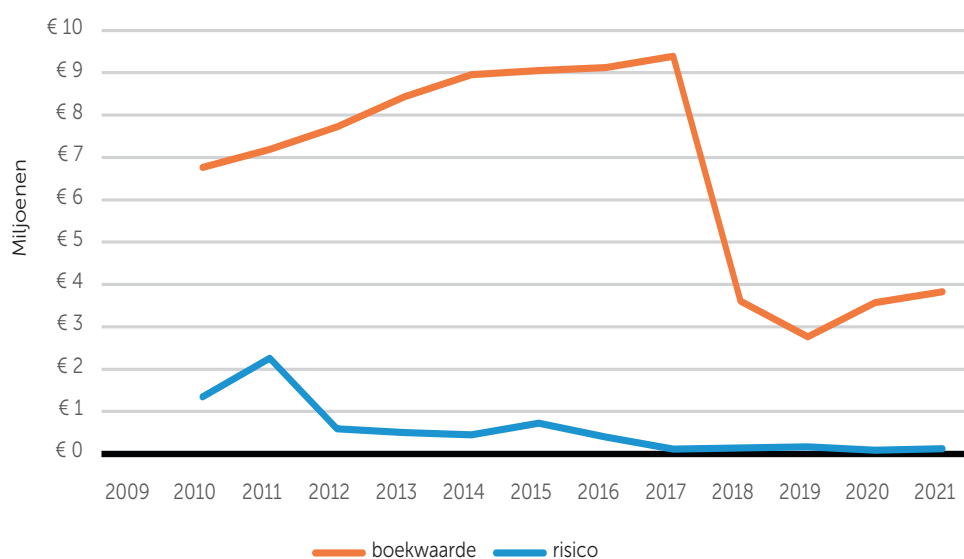
5.1.3 Kwaliteit



Het bouwprogramma voor Reehorsterweg-Noord volgens de MPG's is samengevat in bovenstaande figuur. Uit de figuur blijkt dat het aantal woningen in het project iets is afgenomen; oorspronkelijk waren er 160 woningen gepland, maar dat zijn er uiteindelijk 134 geworden (plus 53 woningen die door Bruil ontwikkeld zijn).

Ten opzichte van de oorspronkelijke planning is er volgens de MPG's veel meer middeldure woningbouw gerealiseerd, ten koste van de dure en de goedkope woningen. In het MPG van 2010 schrijft de gemeente dat het geplande 'uitermate luxe' programma in de toenmalige markt niet haalbaar bleek⁶⁶. Het programma werd daarom goedkoper gemaakt. Er zijn in Reehorst Noord uiteindelijk 29 sociale huurwoningen voor Woonstede gerealiseerd. Synchroon heeft daarnaast 46 middeldure in Reehorst-Noord gerealiseerd. Tot slot zijn in Reehorst Zuid 40 woningen gerealiseerd voor Woonstede. De keuze om het programma te versoberen of door te gaan en de vertraging te accepteren wordt niet aan de raad voorgelegd.

5.1.4 Risico's



63 MPG 2015, p. 41.

64 Programmarekening 2016, p. 234.

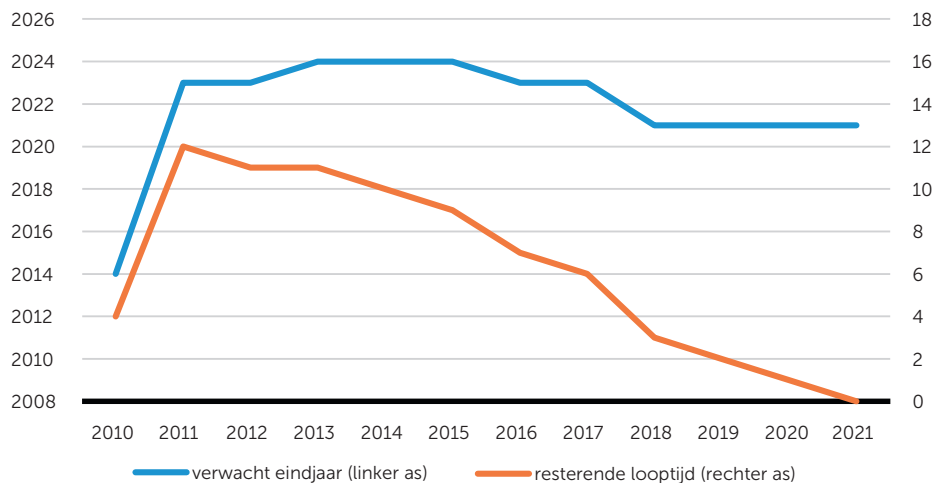
65 MPG 2018, p. 67

66 MPG 2010, p. 5.

De boekwaarde is in de jaren tot 2017 behoorlijk hoog. In 2017 neemt deze fors af; in dat jaar werd alle grond in één keer geleverd aan de ontwikkelaar. Achtergrond daarbij was dat de ontwikkelaar er niet in geslaagd was te voldoen aan de termijn voor de bouwplicht volgens de samenwerkingsovereenkomst. De gemeente heeft er toen voor gekozen uitstel te geven, maar dan wel alle grond in één keer te leveren. Daarmee was een fors deel van het risico verdwenen.

Tot 2014 speelde het risico dat het niet zou lukken om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen een belangrijke rol. Daarnaast was er het risico op archeologische vondsten en bleek er asbest gevonden, waardoor een dure sanering nodig was.

5.1.5 Tijd



In 2010 was de planning dat het project in 2014 afgerond zou kunnen zijn; een resterende looptijd van vier jaar, dus (zie figuur). Al in 2011 bleek dit vanwege de crisis niet haalbaar en werd geschat dat het project nog twaalf jaar zou lopen, tot 2023. Vanaf dat jaar is de raming ieder jaar iets gunstiger geweest.

5.2 Valley Center (G13010)



Bron afbeelding: W&W Vastgoed

Na de ontwikkeling van de Stadspoort bleef er een klein gedeelte te ontwikkelen grond over, vlak

bij de Cinemec-bioscoop. In 2004 was daarvoor een prijsvraag uitgeschreven, die in 2006 had geleid tot een samenwerkingsovereenkomst. Daarbij ging het om het volledige plangebied van Valley Center.

In 2008 bleek er een onwerkbaar situatie te zijn ontstaan, waardoor de gemeente de samenwerkingsovereenkomst wilde laten ontbinden; in 2011 werd zij daarvoor juridisch in het gelijk gesteld. In diezelfde periode begon de gemeente met een marktconsultatie om een nieuwe ontwikkelaar te vinden. Het idee was toen om twee plandelen afzonderlijk van elkaar in de markt te zetten: een oostelijk deel met een hotel, een westelijk deel met appartementen. De bestemmingsplanprocedure daarvoor werd in 2012 opgestart. Het projectdocument dateert ook uit die tijd, van mei 2012.

In eerste instantie lijkt vooral het oostelijk deel van het plan daarmee weer op gang te zijn. De onderhandelingen met een ontwikkelaar zijn in 2013 ver gevorderd en dat leidt in 2015 tot een afgerond bestemmingsplan, waarbij ook de grond aan de ontwikkelaar geleverd wordt. In 2016 wordt een bezwaar ingediend tegen de bouwvergunning voor het hotel in het oostelijk deel, dat in 2017 door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State verworpen wordt. Problematischer is dat in die periode de eindafnemer van het hotel afhaakt; er is daarom geen exploitant meer voor het te realiseren hotel en dat leidt ertoe dat de ontwikkelaar de start van de bouw uitstelt.

Toen het niet lukte om een exploitant voor het hotel te vinden, verkocht de ontwikkelaar de grond door aan Noordereng projectontwikkeling, de ontwikkelaar die ook bij de realisatie van Cinemec betrokken was. Deze nieuwe ontwikkelaar start met de vorming van nieuwe plannen, ditmaal voor een zeer duurzaam energiehotel. Dat vraagt echter wel om een nieuw bestemmingsplan en de procedure daarvoor wordt in 2020 gestart.

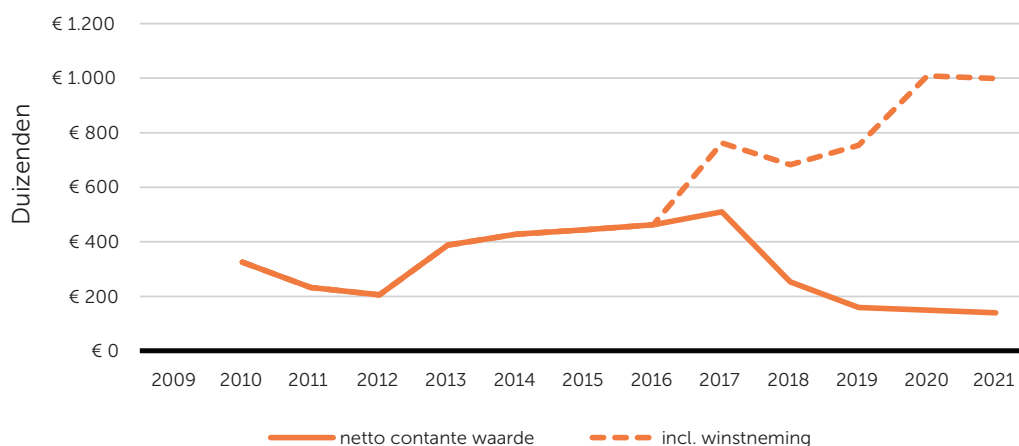
Het westelijk deel wil in de eerste jaren niet vlotten. Het aantal appartementen, dat eerst naar schatting 75 zou bedragen, wordt teruggebracht naar 50, maar een overeenkomst voor de ontwikkeling is er nog niet. De belangrijkste oorzaak die daarvoor genoemd wordt is dat de koers van de beoogde eindbelegger niet helder is. Dat leidt er in 2015 toe dat er gesprekken met een nieuwe ontwikkelaar worden gevoerd, die in 2017 worden gevolgd door een overeenkomst en een nieuw bestemmingsplan. In 2019 start de bouw van de appartementen in het westelijk plandeel, die voor een deel door zorgcentrum de Gelderhorst worden afgenomen. Ook was in Valley Center-west een deel leisure voorzien, maar het blijkt moeilijk om dat op de markt te krijgen. Het grootste gedeelte van deze ruimte is gevuld met twee horecavoorzieningen, een klein deel wordt mogelijk omgezet naar appartementen.

5.2.1 Omvang

Als het over omvang gaat bij het project Valley Center is het meest opvallende de onderverdeling tussen de deelprojecten Oost en West. Dat onderscheid bestaat al vanaf het begin van de onderzoeksperiode. Er zijn voor beide plandelen afzonderlijke bestemmingsplannen opgesteld. Ook is voor elk plandeel een eigen overeenkomst met marktpartijen afgesloten.

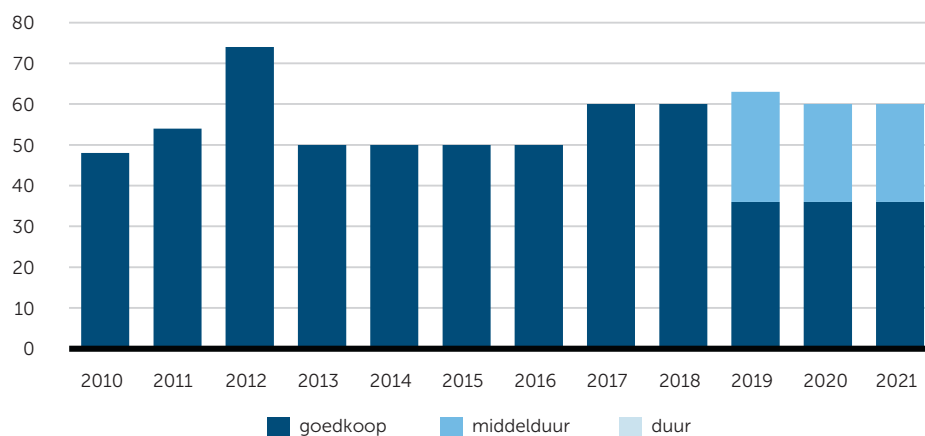
In de rapportages wordt Valley Center als één project behandeld, maar in feite gaat het om twee deelprojecten. Er is een westelijk deel waar appartementen gerealiseerd zijn en een oostelijk plandeel waar een hotel wordt gebouwd. In de westelijk helft was ook een deel leisure voorzien; daar zijn nu twee horecavoorzieningen gerealiseerd, en een klein deel wordt mogelijk omgezet naar appartementen.

5.2.2 Geld



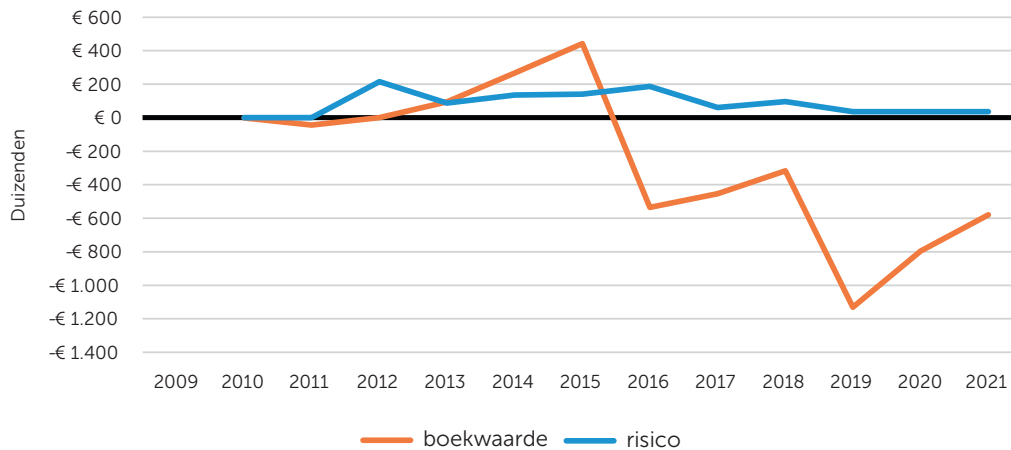
Bij Valley Center is na een mindere periode tot 2012 een steeds toenemende winstverwachting te zien. Die groei blijft ook in de laatste jaren; de netto contante waarde van het project neemt weliswaar af, deze afname wordt echter veroorzaakt doordat er al winst uit het project genomen is.

5.2.3 Kwaliteit



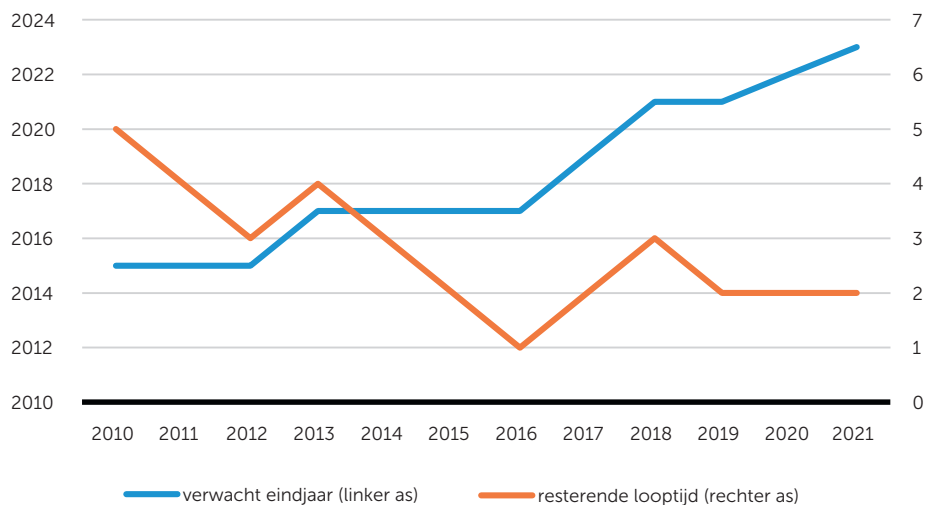
Bij Valley Center had 'kwaliteit' niet zo zeer te maken met een bepaalde verdeling van het woningbouwprogramma; dat programma wisselde steeds om andere redenen, en wat voor soort woningen er terugkwamen is niet het eerste aandachtspunt geweest in dit project. Wel is kwaliteit een aandachtspunt bij de inrichting van de openbare ruimte en algemener bij de uitstraling van het gebied. De inrichting van de openbare ruimte wordt verzorgd door de ontwikkelaar. Voor de gemeente is dat in financiële zin gunstig, maar het waarborgen en waar nodig zelfs versterken van de kwaliteit was daarvoor wel een vereiste. Om de kwaliteit te waarborgen is er een inrichtingsplan, waar de ontwikkelaar zich aan dient te houden.

5.2.4 Risico's



De risico's van het project zijn in financiële zin beperkt en dat is ook omdat de boekwaarde al sinds 2016 negatief is; bij vertraging in het project zijn er daarom geen rentekosten. Risico's die er wel waren, hadden vooral te maken met de markt en met het afhaken van de ontwikkelaar en de oorspronkelijk beoogde hotelexploitant. Die ontwikkelingen maakten het lange tijd onzeker hoe het plan precies gerealiseerd zou worden.

5.2.5 Tijd



De planning van het project Valley Center loopt de laatste jaren steeds wat verder uit. De verklaring daarvoor is dat er tot nu toe steeds tegenvallers waren, die ervoor zorgden dat overeenkomsten over de realisatie van het project weer opgebroken moesten worden. De gemeente kan in die situaties geen realisatie van het plan afdwingen, maar alleen streven naar een zo vloeiend mogelijke overgang naar een nieuw plan of een nieuwe ontwikkelaar.

5.3 Bedrijventerrein A12



Bron afbeelding: Trent Glasvezel

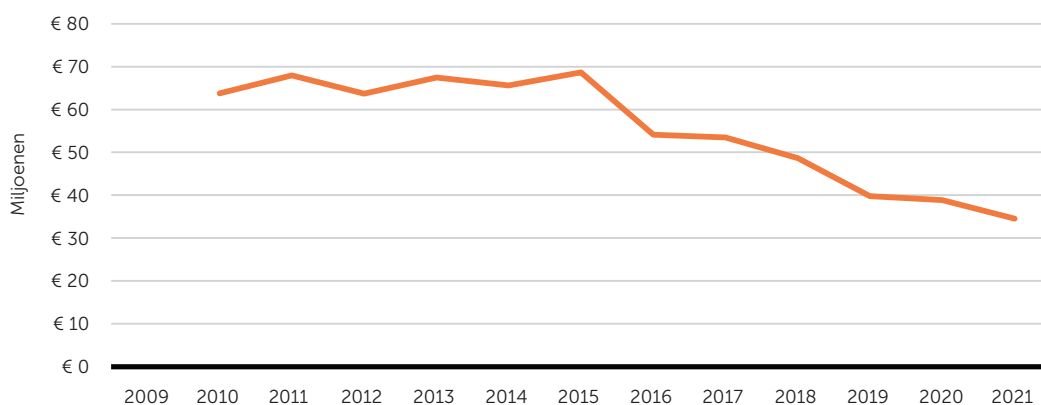
Het Bedrijventerrein A12 bestaat uit drie deelgebieden (BT A12 Noord, BT A12 Zuid en BT de Klomp), samen goed voor meer dan 100 hectare. Daarnaast worden in het kader van dit project een landgoederenzone en een ecologische zone ontwikkeld. De eerste uitgiftes voor het project vonden in 2008 plaats.

Net als bij andere bedrijventerreinen verliep de uitgifte van dit terrein op een organische manier. De gemeente komt via allerlei kanalen in gesprek met ondernemers die op zoek zijn naar een bedrijfskavel, en dat leidt als het goed is na verloop van tijd tot een transactie. In het grootste deel van de afgelopen tien jaar was het zo dat de bedrijven niet in de rij stonden, maar in de laatste jaren trekt de economie zo hard aan dat er meer geïnteresseerden zijn dan beschikbare kavels.

5.3.1 Omvang

Net als bij Valley Center geldt ook bij dit project dat het in feite uiteenvalt in een aantal deelprojecten. Wel is er in dit geval één overkoepelend bestemmingsplan vastgesteld, dat door B&W door middel van uitwerkingsplannen nader kan worden ingevuld.

5.3.2 Geld



Alleen al gezien de omvang van het project is BT A12 inherent risicovol. De boekwaarde van het project blijft tot 2015 op een niveau net onder de €70 mln. Pas vanaf 2016 begint een gestage daling, tot het project begin 2021 nog steeds een boekwaarde van meer dan €30 mln. heeft. In 2021 is nog voor €15 mln. aan grond uitgegeven, waardoor de boekwaarde nog verder afgenomen is.

5.3.3 Kwaliteit

Vanaf het begin heeft de gemeente bij BT A12 vastgehouden aan een beeldkwaliteitsplan. Afwijken daarvan was niet onderhandelbaar.

Voor de uitgifte van de laatste kavel wordt geprobeerd zo veel mogelijk kwaliteit te realiseren. Kwaliteit heeft in dit project te maken met gebouwo ontwerp, duurzaamheid en natuurinclusief bouwen. Er zijn door de aantrekkelijke economie onverwacht meerdere kandidaten voor de ene nog resterende kavel. Daarom heeft de gemeente besloten tot het uitschrijven van een tender. Bij die tender zijn kwaliteitscriteria leidend.

5.3.4 Risico's en tijd

Het project BT A12 laat goed zien hoe de belangrijkste risico's direct samenhangen met het uitgiftetempo. In de beginjaren van het project werd rekening gehouden met een afzet van 8 hectare per jaar, maar in het MPG 2010 blijkt dat niet haalbaar en wordt het voor twee jaar naar beneden bijgesteld. In de daaropvolgende jaren blijkt steeds dat de afzet langduriger op een laag niveau blijft. De belangrijkste factor die daarin een rol speelt is de conjunctuur. Die zorgt er andersom voor dat na 2016 er steeds meevallers zijn qua afzet.

5.4 Bevindingen projectbeheersing

Uit de drie onderzochte projecten kan een aantal bevindingen worden afgeleid over de projectbeheersing bij de grondexploitaties in Ede:

- 1) Er is sprake van een functionele projectorganisatie, waarin het onderwerp projectbeheersing regelmatig aan de orde komt. De figuren van ambtelijke opdrachtgever, bestuurlijk opdrachtgever en projectleider hebben blijkens de casestudies in deze projectorganisatie duidelijke rollen en verantwoordelijkheden. Deze worden beschreven in het projectdocument. Het projectdocument geeft ook aan wat de te behalen resultaten zijn en welke deelproducten daartoe opgeleverd dienen te worden.
- 2) Er is een structuur waarbij ieder kwartaal een voortgangsrapportage wordt opgesteld. In dat kader worden ook kwartaalgesprekken gevoerd tussen de projectleider, controller, de ambtelijk opdrachtgever en de wethouder grondzaken. In die gesprekken en in de voortgangsrapportages wordt ingegaan op de veranderingen, op verschillen tussen ramingen en realisaties en op de primaire beheersaspecten en worden, aldus de interviews en de casestudies, ook afspraken over beheersingsmaatregelen vastgelegd.
- 3) Bij elk project is er een startnotitie⁶⁷, waarin de kaders voor de ontwikkeling beschreven staan en waarin ook de projectleider en opdrachtgever worden benoemd. Bij planwijzigingen wordt het oorspronkelijke projectdocument niet bijgewerkt. Dat is complicerend voor de overdracht aan een eventuele volgende projectleider.
- 4) Voor informatievoorziening en bestuurlijke sturing is het MPG een belangrijk document. In het MPG wordt jaarlijks de actuele stand van zaken gerapporteerd; daarnaast wordt een half jaar later in het MPG-lite een update van actuele ontwikkelingen gegeven. In het MPG wordt de raad geïnformeerd over de ontwikkelingen op de primaire beheersaspecten. Voor een deel gebeurt dat in een vertrouwelijke bijlage over de actuele risico's. Door het MPG vast te stellen, stelt de raad ook de gewijzigde grondexploitaties vast.
- 5) De omvang van het project wordt in eerste instantie door de raad bepaald middels het vaststellen van de startnotitie (voorheen Nota van Uitgangspunten). De definitieve omvang voor buiten wordt door de raad vastgesteld in het bestemmingsplan. Als er sprake is van een wijziging, moet dus het bestemmingsplan gewijzigd worden en kan die wijziging niet via het

67 Dit document heette eerder de 'nota van uitgangspunten'. Soms wordt ook de benaming 'ambitiedocument' gebruikt.

MPG door de raad worden vastgesteld. De genoemde omvangswijziging bij Reehorsterweg-Noord is niet op deze manier door de raad vastgesteld, omdat het geen wijziging van het ruimtelijk plan betreft; het gaat daarom onderhoud aan omliggende wegen dat op kosten van de grondexploitatie wordt uitgevoerd. Deze wijziging is via het MPG aan de raad voorgelegd.

- 6) Het valt op dat bij alle drie de casusprojecten het woord 'project' in feite gebruikt wordt voor een soms wisselende verzameling deelprojecten: Noord en Zuid bij Park Reehorst, Oost en West bij Valley Center, A12 Noord, A12 Zuid en de Klomp bij BT A12. Vaak is er daarbij sprake van verschillende ontwikkelaars, verschillende vormen van grondbeleid en/of verschillende bestemmingsplannen.
- 7) Bij de risico's per project wordt alleen ingegaan op wat de gemeente projectgebonden risico's noemt. Daarnaast worden in de risicoanalyse bij het MPG ook conjuncturele risico's in beeld gebracht. Deze worden per project bepaald, maar er wordt niet op projectniveau over gerapporteerd in het MPG. In de risicoanalyse bij het MPG wordt een onderscheid gemaakt tussen vijf klassen van waarschijnlijkheid: verwaarloosbaar, laag, middel, hoog en onvermijdelijk. Voor de laatstgenoemde categorie wordt een verliesvoorziening getroffen. De overige vier categorieën worden uit het planresultaat en/of het weerstandsvermogen gedekt.
- 8) Alle drie de projecten laten zien hoe de ontwikkeling van de projecten verweven is met de markt, zowel de eindgebruikersmarkt (woningen, hotels, bedrijven) als de bouw- en ontwikkelmarkt. Bij geen van de drie projecten is sprake van het klassieke beeld van actief grondbeleid voor woningbouw, waarbij een gemeente in volle vrijheid een plan kan ontwikkelen en dan een afnemer voor de grond kan zoeken. BT A12 is wel een voorbeeld van zo'n actief grondbeleid, maar heeft als bedrijventerrein een eigen dynamiek met acquisitie en onderhandelingen richting ondernemers. Alle drie de projecten laten goed zien hoe de gemeente, ook als zij de grond in eigendom heeft, afhankelijk is van de markt. In zo'n context krijgen de contouren van het project pas concreet vorm in een traject van onderhandelen met andere partijen. Dat heeft consequenties voor het omgaan met projectbeheersing binnen de gemeente: er is een behoorlijke periode waarin de gemeente het project al gestart is, maar de precieze projectdefinitie nog onduidelijk is. Projectbeheersing is in die situatie ook een kwestie van voortdurend onderhandelen met marktpartijen en daarbij zoeken naar de beste oplossing, soms door een ander strikt aan gemaakte afspraken te houden, soms door afspraken te heronderhandelen. In de casestudies zijn daar voorbeelden van te zien.
- 9) Er is regelmatig sprake van overdracht tussen projectleiders. Geen van de huidige projectleiders in de casestudies is langer dan vier jaar bij het project betrokken. Hoe de nieuwe projectleider door zijn of haar voorganger geïnformeerd is over de stand van zaken is sterk persoonsafhankelijk. In de voortgangsrapportages is vastgelegd wat de actuele stand van zaken is, maar in de interviews wordt opgemerkt dat er geen standaard is voor de overdracht tussen projectleiders. De vigerende kaders voor het project zijn, aldus de interviews, alleen via de kwartaalrapportages te herleiden.
- 10) Onder de cijfers van het MPG liggen verschillende gedetailleerde ramingen. Zo zijn er per project overzicht van detailplanningen, van kosten- en opbrengstenramingen per post, van openstaande en afgesloten verplichtingen, van geraamde en gerealiseerde ambtelijke uren met onderbouwing, enzovoorts. Het totaalplaatje in het MPG wordt zo opgebouwd uit zo precies mogelijke ramingen van de verschillende projectonderdelen.

6. Beantwoording onderzoeksvragen

In dit slothoofdstuk komen we tot de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daartoe spiegelen we eerst de bevindingen aan het normenkader (paragraaf 6.1), om op grond daarvan te komen tot een beantwoording van de onderzoeksvragen (6.2) en de hoofdvraag van het onderzoek (6.3).

6.1 Toets aan normenkader

Tabel: normen- en toetsingskader onderzoek beheersing grondprojecten

Deelvraag:	Norm:	Toetsingscriterium:	Bevinding:
Hoe heeft het projectmanagement in de onderzoeksperiode de primaire beheersaspecten van het betreffende project beheerst (bij aanvang van de onderzoeksperiode)?	Er ligt een duidelijke opdrachtverlening ten grondslag aan het project.	Toets of de doelstelling(en) van het project beschreven zijn. Toets of er een projectresultaat is beschreven.	VOLDOET DEELS: In het projectdocument worden doelstellingen en projectresultaat beschreven. In het projectdocument worden geen toleranties voor afwijkingen beschreven.
	De omvang van het project is duidelijk beschreven	Toets (voor de toenmalige projectfase) of de omvang van het werk/project is uitgesplitst in concrete (op te leveren) producten en de hiervoor benodigde activiteiten.	VOLDOET: In het projectdocument wordt beschreven welke deelprojecten er zijn en welke producten opgeleverd moeten worden.
	Het project wordt beheerst qua geld.	Toets of de projectbudgetten goed zijn onderbouwd (denk hierbij o.a. aan de gehanteerde parameters voor kosten- en opbrengstenstijgingen). Toets of de uren die op het project verantwoord zijn (aannemelijk) juist zijn. Toets of er voor het project een verplichtingen-administratie wordt gevoerd. Toets of er verschillenanalyses zijn gemaakt (bijvoorbeeld budget versus realisatie). Toets welke controles er worden uitgevoerd of de kosten en opbrengsten juist, tijdig en volledig zijn geboekt. Toets of de projectmanagement-rapportage tenminste inzicht biedt in: <ul style="list-style-type: none"> - de kosten, opbrengsten; - de verschillende kosten- en opbrengstensoorten; - de verplichtingen; - en de prognose van de uitputting van de projectbudgetten. 	

Deelvraag:	Norm:	Toetsingscriterium:	Bevinding:
		<p>Toets of de projectmanagement-rapportage tenminste inzicht biedt in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de kosten, opbrengsten; - de verschillende kosten- en opbrengstesoorten; - de verplichtingen; - en de prognose van de uitputting van de projectbudgetten. 	
	Het project wordt beheerst qua geld (vervolg).	<p>Toets of er rekening is gehouden met voorzienbare verliezen en zo ja toets of deze goed zijn onderbouwd.</p> <p>Toets of er voor het project een liquiditeitsplanning is opgesteld.</p> <p>Toets hoe het projectmanagement de toekomstige resultaten van het project monitort.</p> <p>Toets of er bij het project sprake is van functiescheiding.</p>	<p>VOLDOET: Er is rekening gehouden met voorzienbare verliezen, onderbouwd met de actuele grondexploitatie. Bij iedere grondexploitatie wordt een kasstroommodel opgesteld.</p> <p>Er is sprake van functiescheiding tussen projectleider, planeconoom, controller en portefeuillemanager grondzaken.</p>
Idem	Het project wordt beheerst qua kwaliteit.	<p>Toets of de kwaliteitseisen van de producten/voorzieningen, die worden opgeleverd, zijn vastgelegd en of op de naleving hiervan wordt toegezien.</p> <p>Toets of er een kwaliteits-handboek is.</p> <p>Toets of organisatie- en projectprocedures zijn vastgelegd en of op de naleving hiervan wordt toegezien.</p> <p>Toets of er werkinstructies zijn en of op de naleving hiervan wordt toegezien.</p>	<p>VOLDOET: Kwaliteitseisen worden vastgelegd; de wijze waarop is afhankelijk van het type project / de invulling van 'kwaliteit'. Voorbeelden zijn inrichtingsplannen of beeldkwaliteitsplannen. Er is een kwaliteitshandboek. Er zijn vastgestelde procedures voor het uitvoeren van het project.</p>
Idem	Het project wordt beheerst qua risico's.	<p>Toets welke risicomanagementmethode het projectteam hanteert.</p> <p>Toets of risico's periodiek worden geïnventariseerd c.q. geactualiseerd.</p> <p>Toets of risico's periodiek worden geanalyseerd.</p> <p>Toets of periodiek beheersmaatregelen worden getroffen c.q. geactualiseerd.</p> <p>Toets of de gehanteerde risicomanagementmethode periodiek wordt geëvalueerd.</p>	<p>VOLDOET: Er wordt een methodiek van risicomanagement gebruikt die per risico een inschatting maakt van kans en gevolg en op grond daarvan risico's classificeert. Daarnaast is er een algemene categorie voor conjuncturele risico's, die echter niet per project inzichtelijk zijn. De risico's worden periodiek geïnventariseerd en geanalyseerd; daarbij worden ook beheersmaatregelen getroffen.</p> <p>In het kader van de nota grondbeleid komt ook het risicomanagement aan de orde.</p>

Deelvraag:	Norm:	Toetsingscriterium:	Bevinding:
Idem	Het project wordt beheerst qua tijd.	Toets of voor het project/de projectfase een planning van activiteiten (inclusief door-looptijden) is opgesteld. Toets of voor het project een capaciteitsplanning is opgesteld. Toets of uit de planning is op te maken wat het kritieke pad/de kritieke keten van het project is. Toets hoe de projectorganisatie de afstemming tussen de vraag en het aanbod van uren managet.	VOLDOET: Er wordt bij het begin van het project een planning opgesteld, die periodiek wordt geactualiseerd. Er wordt per project een gedetailleerde capaciteitsplanning opgesteld. De planning laat de kritieke ketens van het project zien.
Wat waren de gevolgen van de economische crisis voor de primaire aspecten van het grondproject (vlak na de economische crisis en aan het eind van de onderzoeksperiode)?	N.v.t.	N.v.t.	
Welke beheersmaatregelen heeft het projectmanagement genomen? Wat was het doel van de maatregel?	N.v.t.	N.v.t.	
Hoe heeft het projectmanagement in de onderzoeksperiode de primaire beheersaspecten van het betreffende project beheerst (op einde van de economische crisis én aan het einde van de onderzoeksperiode)?	De gewijzigde omvang van het project is duidelijk beschreven. Het gewijzigde project wordt beheerst qua geld. Het gewijzigde project wordt beheerst qua tijd. Het gewijzigde project wordt beheerst qua kwaliteit. Het gewijzigde project wordt beheerst qua risico's.	Om deze deelvraag te beantwoorden worden (grotendeels) dezelfde normen en toetsingscriteria gehanteerd als hierboven. Soms moeten er naar verwachting enkele aanvullende toetsingscriteria worden ontwikkeld. Denk bijvoorbeeld aan de aanvullende toets of van de gewijzigde omvang van het werk de wijziging is gedocumenteerd.	VOLDOET DEELS: De wijzigingen worden doorgevoerd in de voortgangsrapportages, maar niet in het projectdocument. Daardoor zijn deze bij overdracht aan een nieuwe projectleider niet inzichtelijk. Een document met de actuele kaders voor het project ontbreekt.
Hoe is raad destijds door het college/het grondbedrijf over de bij de onderhavige projecten getroffen beheersmaatregelen geïnformeerd?	N.v.t.	N.v.t.	
Was de informatie die het college over de beheersmaatregelen aan de raad verstrekke begrijpelijk, juist, tijdig en volledig?	De informatie is begrijpelijk. De informatie is juist. De informatie is tijdig. De informatie is volledig.	Toets of de informatie duidelijk en begrijpelijk is wat betreft formulering en taalgebruik. Toets of de informatie niet valide of onjuist is. Toets of de informatie tijdig is verstrekt (voorafgaande aan de besluitvorming). Toets of de raad op basis van de aangeboden informatie een afgewogen besluit kan nemen.	VOLDOET DEELS: De informatie aan de raad is begrijpelijk, juist, tijdig. De raad kan op basis van de aangeboden informatie de stand van zaken per project beoordelen. De raad kan op basis van deze informatie geen afweging maken tussen financiële en inhoudelijke belangen van het project, omdat er geen inzicht is in mogelijke alternatieven.
Kon de raad op basis van deze informatie zijn kaderstellende en controle-rende rol invullen.	N.v.t.	N.v.t.	

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf komen we tot de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarbij grijpen we terug op wat we in hoofdstuk 1 schreven over projectmanagement bij grondprojecten. In het bijzonder de beheercyclus die aan het einde van paragraaf 1.2 als ideaalmodel voor projectbeheersing was gepresenteerd wordt gebruikt als spiegel voor de feitelijke projectbeheersing bij de grondexploitaties in Ede.

6.2.1 Hoe heeft het projectmanagement in de onderzoeksperiode de primaire beheersaspecten - de omvang van het werk, financiën, kwaliteit, planning en risico's - van het betreffende project beheerst?

Volgens het model van de beheercyclus (zie paragraaf 1.2.3) begint een project met een plan van aanpak waarin de normen voor ieder beheersaspect worden vastgelegd, met bijbehorende toleranties. Vervolgens wordt gedurende de uitvoering van het project gerapporteerd over de voortgang en wordt de koers eventueel gecorrigeerd bij afwijking van de vastgelegde normen. Bij iedere voortgangsrapportage wordt ook gekeken naar de risico's van het project. Bij afronding van het project wordt geëvalueerd of het resultaat voldoet aan de normen en hoe het proces verliep. Deze algemene theorie over projectmanagement is voor de grondprojecten in Ede beschreven in paragraaf 3.5.

Als we met die bril kijken naar de projectorganisatie van de grondexploitaties in Ede dan laten de interviews en de casestudies zien dat een project inderdaad begint met een projectdocument (zie hoofdstuk 5). In dat document staan op alle genoemde aspecten de projectdoelen beschreven. Toleranties voor afwijking van de norm worden niet beschreven. Op grond van dit document gaat het projectteam aan het werk.

Opvallend is wel dat bij alle drie de casusprojecten de relatie tussen ruimtelijk project en grondexploitatie niet eenduidig is. Bij BT A12 zijn er drie deelprojecten die samen één grondexploitatie vormen (zie 5.3.1), bij Reehorsterweg-Noord (5.1.1) en Valley Center (5.2.1) zijn dat er allebei twee. Bij die laatste twee projecten zijn de ruimtelijke kaders pas gedefinieerd nadat de grondexploitatie al gestart was.

De rapportage over de voortgang krijgt concreet vorm in de kwartaalgesprek die de projectleider en de ambtelijk opdrachtgever ieder kwartaal voeren. Daarnaast worden ten behoeve van die gesprekken ook kwartaalrapportages opgesteld. In deze rapportages wordt beschreven in hoeverre de ontwikkeling van het project op de verschillende aspecten op koers ligt. In gesprek worden eventuele beheersmaatregelen afgesproken. Ook is er bij de voortgangsrapportage aandacht voor de risico's.

In het onderzoek is niet geconstateerd dat de afsluitende, evaluerende stap plaatsvindt. De punten die volgens de beheercyclus bij afronding van een project aan de orde moeten komen worden ook bij de start van een volgende projectleider niet gestructureerd overgedragen. Het projectdocument wordt niet bijgewerkt aan de hand van de in de voortgangsrapportage afgesproken projectaanpassingen.

6.2.2 Wat waren de gevolgen van de economische crisis (vanaf 2009) voor deze primaire beheersaspecten van de onderzochte projecten?

De gevolgen van de crisis voor de grondbedrijven in het algemeen (zie paragraaf 2.1) zijn ook in Ede te zien. De woningprijzen daalden tijdens de crisis met 2% per jaar en ook de afzet van woningen en bedrijventerreinen liep sterk terug. Het was onzeker in hoeverre de in de plannen opgenomen programma's daadwerkelijk gerealiseerd en afgezet zouden kunnen worden.

Het risico was daarmee fors. De boekwaarde liep op tot €214 mln. in 2014. Omdat de ontwikkeling voor de volgende jaren onzeker was, daalde de waardering van de plannen. Een groter deel van de plannen had een negatieve resultaatverwachting, waardoor de voorziening negatieve plannen moest toenemen tot meer dan €67 mln. in 2016 en 2017. Dat ging ten koste van de reserve grondbedrijf, die in 2019 uitgeput was.

Aan de andere kant is ondanks de crisis een groot deel van de ruimtelijke opgaven wel

gerealiseerd. Het gaat, bijvoorbeeld, om het Kazerneterrein, het Bedrijventerrein A12, de herstructurering van Veldhuizen en de uitbreidingswijk Kernhem.

In de onderzochte projecten is op verschillende punten het effect van de crisis te zien. Bij Bedrijventerrein A12 uitte de crisis zich voornamelijk in een dalende afzet per jaar (zie 5.3.4). Ook bij de andere projecten is te zien dat ze uiteindelijk later zijn gerealiseerd dan oorspronkelijk voorzien.

Dat heeft direct effect op het financiële perspectief. In twee van de drie de projecten is het financiële resultaat uiteindelijk slechter dan wat oorspronkelijk werd voorzien, hoewel dat niet alleen aan de crisis kan worden toegeschreven.

Een effect van de crisis op het beheersaspect kwaliteit is vooral te zien bij het plan Reehorsterweg-Noord; daar is het oorspronkelijke, dure woningbouwprogramma vanwege de crisis verruild voor een goedkoper programma (5.1.3).

De crisis heeft in de onderzochte projecten geen invloed gehad op het aspect omvang.

Inmiddels beweegt de markt zich weer de andere kant op en stijgen de grondprijzen en de afzet van kavels sterk. Dat leidt de laatste jaren tot dalende risico's en stijgende resultaatverwachtingen op de grondexploitaties. Valley Center is daarvan een duidelijk voorbeeld (zie 5.2.2).

6.2.3 Welke maatregelen heeft het projectmanagement genomen om de gevolgen van de crisis voor het project te beheersen/te verzachten en waren deze maatregelen effectief?

In het algemeen geldt dat de gemeente zich als gevolg van de crisis bij veel grondprojecten genoodzaakt zag om het programma te versoberen en te vertragen (zie paragraaf 4.2). Omdat de verwachting was dat er op de lange termijn wel weer vraag zou zijn en omdat veel projecten vanuit ruimtelijk oogpunt wenselijk waren, is er bij de meeste projecten niet voor gekozen om het project stop te zetten. Door versobering bleven de kosten enigszins beheersbaar. Door het afstemmen van de faseringen van de verschillende projecten op elkaar is voorkomen dat er een te groot aanbod in één keer op de markt kwam. Gezien het feit dat ondanks de crisis een groot deel van de projecten in Ede gerealiseerd is en dat het financiële verlies beheersbaar is gebleven kunnen de maatregelen op hoofdlijnen succesvol genoemd worden.

Op het niveau van de afzonderlijke grondprojecten is er geen sprake van algemene maatregelen om 'de gevolgen van de crisis' te beheersen. De verschillende elementen van de crisis – dalende prijzen en vertraagde afzet – raken ook de afzonderlijke projecten, maar elk op een eigen manier. Bij Valley Center is, bijvoorbeeld, geen rechtstreeks gevolg van de crisis waarneembaar; de maatregelen en projectaanpassingen die daar getroffen zijn, hebben betrekking op ontwikkelingen die niet direct onder de noemer van 'de crisis' vallen (5.2).

Bij de andere twee projecten zijn die twee crisiselementen wel duidelijk aanwijsbaar. Bij Reehorsterweg-Noord leidt dat vooral tot een bijstelling van het programma naar een goedkoper segment (5.1.3). Bij Bedrijventerrein A12 is het vooral de afzet die vertraagt (5.3.4). Om de financiële resultaten van dat project enigszins te verbeteren is, bijvoorbeeld, gezocht naar een andere verkaveling met meer uitgeefbare grond. Bij beide projecten heeft men zich genoodzaakt gezien de grondprijzen aan te passen in lijn met de dalende trend in de markt.

Bij twee van drie de projecten spelen marktpartijen een belangrijke rol. Het nemen van maatregelen is in die projecten nooit eenzijdig een zaak van de gemeente. Er is altijd sprake van overleg en afstemming met contractpartners. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de gang van zaken bij de ontwikkeling van het hotel in Valley Center (zie paragraaf 5.2).

6.2.4 Hoe is de gemeenteraad destijds over deze maatregelen geïnformeerd?

Tweemaal per jaar wordt de voortgang samengevat richting de gemeenteraad, in het MPG en het MPG-lite (zie paragraaf 4.3). In het MPG worden ook eventuele genomen beheersmaatregelen genoemd. Bij het actualiseren van het project voor het MPG wordt ook een risicoanalyse gemaakt. Naast een risicoanalyse per project wordt een inschatting van conjuncturele risico's op portefeuilleniveau gemaakt.

Het MPG bevat dus de cijfermatige stand van zaken per project, maar gaat per project ook in op de onderliggende ontwikkelingen en op eventuele maatregelen die genomen zijn. De raad is vooral via de MPG's geïnformeerd over de ontwikkelingen in de afzonderlijke projecten.

Van groot belang voor de uitkomsten per project zijn de parameters waarmee in de grondexploitatie gerekend wordt: kostenstijging, opbrengstenstijging, rente en discontovoet. Als, bijvoorbeeld, de verwachte kostenstijging per jaar hoger is dan de verwachte opbrengstenstijging (zoals in de crisis in veel gemeenten verondersteld werd), dan leidt die aanname bij een langere geschatte looptijd altijd tot een slechter resultaat. De gemeenteraad van Ede stelt deze parameters vast voorafgaand aan het opstellen van het MPG (zie paragraaf 3.5).

Daarnaast is de raad bij de nota grondbeleid in 2011, waarin het effect van de crisis uitgebreid aan de orde komt, geïnformeerd over de maatregelen op het niveau van de gemeente als geheel (zie paragraaf 3.2). Het gaat dan om de versterking van de systematiek voor risicobeheersing.

6.2.5 Was de informatie die het college over de beheersmaatregelen aan de raad verstrekte begrijpelijk, juist, tijdig en volledig?

Het belangrijkste document voor informatievoorziening aan de raad is, nogmaals, het MPG. In dit onderzoek is niet geconstateerd dat de informatie in het MPG onjuist was. Ook zijn geen onvolledigheden geconstateerd.

Wat betreft begrijpelijkheid geldt dat het MPG een overzichtelijk beeld geeft van de stand per grondexploitatie en van het perspectief voor de portefeuille als geheel. Een eerste kanttekening daarbij is dat het MPG niet laat zien hoe de huidige stand van zaken zich verhoudt tot het oorspronkelijke plan. Ten opzichte van het vorige jaar wordt wel aangegeven hoe de netto contante waarde zich ontwikkeld heeft.

Een laatste kanttekening bij de informatievoorziening in het MPG is dat een deel van de risico's, de zogenoemde conjuncturele risico's, alleen op het niveau van de portefeuille wordt gepresenteerd. Op zichzelf is dat logisch, en wordt die keuze ook verantwoord: deze risico's treden vermoedelijk op voor alle projecten tegelijk en zijn dus niet aan één project toe te schrijven. Dat er ook op deze manier wordt gerapporteerd over de conjuncturele risico's is daarom vooral verhelderend: als, bijvoorbeeld, de bouwkosten stijgen beïnvloedt dat alle grondexploitaties en betekent dat voor het totaal van de portefeuille een bepaald risico. Het feit echter dat deze risico's niet ook per project worden getoond, kan de raad op het verkeerde been zetten over het risico van de individuele projecten. Dat risico lijkt nu in het MPG in verhouding tot de boekwaarde en de nog te maken kosten soms erg klein.

Wat betreft de tijdigheid van de informatie geldt dat MPG en MPG-lite conform de afspraak beide eens per jaar aan de raad worden aangeboden. In het licht van wat gebruikelijk is bij informatievoorziening over grondexploitaties is dat (ruim) voldoende.

Naast het MPG bestaat de informatie aan de raad hoofdzakelijk uit de ruimtelijke plannen die door de raad vastgesteld moeten worden.

6.2.6 Kon de raad op basis van deze informatie zijn kaderstellende en controlerende rol invullen?

Met de documenten die in paragraaf 4.3 genoemd zijn, kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invullen.

De rol van de raad bij het vaststellen van het bestemmingsplan en daarmee van de omvang is wettelijk vastgelegd. Dat is ook terug te zien bij de drie casusprojecten. Met het vaststellen van het bestemmingsplan stelt de raad de kaders vast voor het betreffende project.

De grondexploitatie geeft een financiële en projectmatige vertaling van die ruimtelijke kaders. Deze wordt, zo blijkt uit de casestudies, gelijktijdig met de vaststelling van het bestemmingsplan aan de raad voorgelegd en door de raad vastgesteld. Op deze manier kan de raad zijn kaderstellende rol invullen.

Over de voortgang van het project wordt de raad vervolgens geïnformeerd via het MPG. Daarmee kan de raad zijn controlerende rol invullen, behoudens de kanttekeningen die daarover in de vorige paragraaf gemaakt zijn: niet alle risico's per project zijn direct inzichtelijk en er is geen 'spiegel' in het MPG (zoals de oorspronkelijk vastgestelde grondexploitatie) waaraan de huidige stand van zaken getoetst kan worden.

Wat de raad niet kan doen op basis van de aangeboden informatie is een afweging maken tussen het financiële en het ruimtelijke aspect. Er worden – in het MPG of daarnaast – geen keuzes aan de raad voorgelegd die zouden kunnen leiden tot een in financiële zin gunstigere of in ruimtelijk perspectief wenselijkere uitvoering van het project (zie bijvoorbeeld 5.1.3).

6.3 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag voor dit onderzoek was:

Hoe heeft het grondbedrijf de beheersing van zijn grondprojecten in de periode 2009 t/m 2019 ingericht en uitgevoerd en was deze projectbeheersing effectief?

Uit het onderzoek door middel van de interviews en casestudies blijkt dat de beheersing van grondprojecten in de periode vanaf 2009 steeds verder geprofessionaliseerd is. Dat was enerzijds noodzakelijk vanwege de economische crisis, maar ook vanwege de steeds complexere ruimtelijke opgaven waarmee de gemeente aan de slag ging.

Met de bestaande vorm van de projectorganisatie is de gemeente in staat, zo blijkt uit de interviews en casestudies, om de grondprojecten effectief te beheersen. Er ligt een bruikbare structuur van projectmanagement en informatievoorziening aan de raad, waarbij we wel een aantal kanttekeningen kunnen plaatsen:

- Er is in de projectorganisatie geen structuur voor overdracht tussen opeenvolgende projectleiders. Uit de interviews en casestudies blijkt niet dat het projectdocument wordt aangepast, zodat een nieuwe projectleider niet in één oogopslag kan zien wat de actuele kaders voor het project zijn.
- Er is geen eenduidige koppeling tussen ruimtelijke kaders en grondexploitatie. Bij het vaststellen van het bestemmingsplan wordt ook de grondexploitatie door de raad vastgesteld, maar uit de casestudies bleek dat die grondexploitatie niet altijd een-op-een terug te vinden is in het MPG. Er is, bijvoorbeeld, sprake van één project in het MPG dat in de praktijk uit twee bestemmingsplannen bestaat (Valley Center) met twee bijbehorende grondexploitaties. Hoewel daar vanuit regelgeving geen bezwaar tegen is, wordt het er voor de raad minder inzichtelijk door.
- Nu laat dat ook iets zien van de toegenomen complexiteit van de ruimtelijke opgaven in Ede (en in het algemeen). Van het klassieke beeld van een grondexploitatie – de gemeente koopt grond, maakt een plan, maakt de grond bouwrijp en levert die aan een bouwer – is alleen bij BT A12 sprake. De twee andere projecten zijn gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij de gemeente zoekt in samenwerking met meerdere andere partijen om een bepaalde ruimtelijke opgave te realiseren. In het MPG is echter niet direct duidelijk welke rol de gemeente zelf bij de verschillende projecten speelt.
- Dat de conjuncturele risico's op portefeuilleniveau worden geanalyseerd, is terecht en die keuze wordt ook verantwoord. Dat die risico's echter niet ook op projectniveau worden gepresenteerd, vertekent het beeld van het risico per project.
- De informatie stelt, tot slot, de raad niet in staat om op projectniveau een afweging te maken tussen kwaliteit en financieel resultaat. Deze afweging is wel gemaakt op beleidsniveau in het door de raad vastgestelde kwaliteitshandboek.

